



ESTUDIO SOBRE INVERSIÓN Y PRESUPUESTOS EN SALUD DE COSTA RICA, GUATEMALA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

CASOS Y ANALISIS LOCAL

Este documento es presentado a Fedefarma

Noviembre 2022



Este documento contiene la revisión de casos con la información actualmente disponible de los mismos.

Sanigest Internacional® 2022

Este documento es una publicación oficial de Sanigest Internacional y todos los derechos están reservados por la empresa. Este documento puede ser revisado, resumido, reproducido o traducido en su totalidad o en parte, pero no puede ser vendido o utilizado para fines comerciales.

Comentarios y preguntas sobre este informe:

Agradecemos todas las comunicaciones relacionadas con este informe y el proyecto en general se dirijan al Líder del Equipo, Daniel Bronstein dbronstein@sanigest.com



Acrónimos y abreviaturas

AMA	<i>American Medical Association</i>
CAPI	<i>Computer Assisted Personal Interview</i>
NHI	<i>National Health Insurance</i>
UHC	<i>Universal Health Coverage</i>
WHO	<i>World Health Organization</i>

Tabla de Contenidos

INTRODUCCIÓN	16
PARTE I: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN TRANSFORMACIONES DE LOS MODELOS PRESUPUESTARIOS	17
ESPAÑA	18
SINGAPUR	21
HOLANDA	26
TAILANDIA.....	29
PERÚ.....	33
KIRGUISTÁN.....	38
PARTE II: EVALUACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE BUENAS PRÁCTICAS	46
PRINCIPIOS DE LA BUENA GOBERNANZA PRESUPUESTARIA	47
1.2 EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA PRESUPUESTARIA.....	54
REPÚBLICA DOMINICANA	56
<i>Confiabilidad del presupuesto.....</i>	<i>56</i>
<i>Transparencia de las finanzas publicas.....</i>	<i>58</i>
<i>Gestión de activos y pasivos.....</i>	<i>63</i>
<i>Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas</i>	<i>65</i>
<i>Previsión y control de la ejecución presupuestaria</i>	<i>67</i>
<i>Contabilidad y presentación de informes.....</i>	<i>67</i>
<i>Escrutinio y auditoría externa</i>	<i>68</i>
COSTA RICA.....	70
PANAMÁ.....	80
EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA PRESUPUESTARIA.....	80
<i>Confiabilidad del presupuesto.....</i>	<i>81</i>
<i>Transparencia de las finanzas públicas.....</i>	<i>83</i>
<i>Gestión de activos y pasivos.....</i>	<i>84</i>
<i>Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas</i>	<i>85</i>
<i>Previsión y control de la ejecución presupuestaria</i>	<i>87</i>
<i>Contabilidad y presentación de informes.....</i>	<i>88</i>
<i>Escrutinio y auditoría externa</i>	<i>90</i>
ENCUESTA PRESUPUESTARIA	90
<i>Metodología.....</i>	<i>90</i>

La encuesta presupuestaria comprende un ejercicio donde los países respondieron a dos áreas temáticas del análisis del modelo presupuestario, a saber, los elementos de gobernanza y los de estructuración de un modelo de Presupuestos para Resultados. 90

Resultados..... 91

Mejores prácticas en gobernanza presupuestaria 91

Microcomponentes de Presupuesto por Resultados 93

GUATEMALA..... 94

Confiabilidad del presupuesto..... 96

Transparencia de las finanzas públicas..... 97

Gestión de activos y pasivos..... 98

Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas 99

Previsión y control de la ejecución presupuestaria 100

Contabilidad y presentación de informes..... 100

Escrutinio y auditoría externa 101

ANÁLISIS COMPARADO..... 101

PRINCIPALES CONCLUSIONES 106

Resumen Ejecutivo

La gestión pública reciente establece que un Estado moderno es aquel impulsado por la búsqueda de resultados socialmente necesarios a partir de procesos que promuevan la eficiencia, la efectividad y la calidad de los servicios. En ese sentido, la Gestión para Resultados (GpR), entendida como “una estrategia de gestión pública que conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad” (García-Moreno y García-López, 2010) se ha convertido en un marco de referencia para la administración de los recursos del Estado de forma tal que maximice su valor por dinero.

Los seguros sociales no escapan a esta condición. Siendo instituciones estatales con especial cercanía a las personas, los institutos de seguridad social se encuentran constantemente bajo el escrutinio público, mismo que sigue con detenimiento la calidad y acceso oportuno a sus servicios, así como su sostenibilidad financiera. Las presiones internas y externas obligan a buscar cada vez más recursos pero a su vez a adoptar enfoques estratégicos que eleven la eficiencia sin sacrificar calidad.

Este documento es un esfuerzo por integrar lecciones aprendidas en materia de Gestión para Resultados a nivel internacional con un diagnóstico sobre las condiciones que caracterizan la gobernanza presupuestaria y la administración institucional de los seguros sociales de Guatemala, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. Para ello, el análisis hace uso de dos estrategias metodológicas. La primera es una revisión literaria alrededor de seis países que han incorporado el marco de la GpR y la buena gobernanza presupuestaria en sus sectores públicos o entidades sanitarias, según corresponda. Luego, a partir de información secundaria sobre estudios PEFA en Guatemala y República Dominicana y un cuestionario específico diseñado para analizar gobernanza presupuestaria y que fue completado para Costa Rica y Panamá.

Principios de la buena gobernanza presupuestaria

Una adecuada gestión de las finanzas del sector público es el elemento clave que articula los recursos disponibles, la prestación de los servicios y el logro de los objetivos de las políticas públicas. Los mecanismos presupuestarios vinculados a logros cuantificables a corto/mediano plazo promueve aún más la eficiencia y la efectividad del sector público, lo

anterior toma mayor relevancia en nuestra región debido a que los gobiernos suelen contar con recursos limitados que obligan establecer mecanismos de eficiencia, donde se logre identificar el “como” y “a donde” se destinaron determinados fondos.

Es preciso mencionar que todo sistema gubernamental bajo los principios de buena gobernanza presupuestaria, deben cumplir de forma general con un ciclo de gestión en donde se evalúa en todo momento las acciones y resultados obtenidos. Como se destaca en la figura, se deben definir todos aquellos resultados que se desean obtener dentro de la primera etapa de “Planificación por Resultados” y de igual manera tomar en consideración los elementos relacionados a los aspectos financieros necesarios para lograr dichos resultados dentro de la fase de “Presupuestación por Resultados”. Seguidamente, dentro de la fase de “Gestión Financiera” se debe de tomar en consideración todos aquellos elementos administrativos para la captación de recursos financieros para así concretar los objetivos formulados al inicio del ciclo. Posteriormente, dentro de la “Gestión de Programas y Proyectos” se debe detallar la conformación del personal a cargo, metas del proceso y responsables de cada programa. Por último, el proceso de “Monitoreo y Evaluación” permite determinar si se han alcanzado los resultados esperados o en su defecto en qué etapa se encuentra el mismo.

Figura 1. Ciclo para una buena Gestión Presupuestaria



Fuente: García et al. (2010)

Debido a la importancia de establecer estos mecanismos de buena gobernanza presupuestaria en las finanzas públicas es que distintas organizaciones a nivel internacional

como la OCDE, PEFA, BM y FMI, se han interesado por formular estándares que favorezcan el desarrollo económico, con el objetivo de brindarle confianza a la población sobre el accionar del aparato estatal. Debe de destacarse que dichos mecanismos emplean diversos tipos de indicadores y estos se ajustan a las distintas etapas del ciclo presupuestario, con el objetivo de unificar el uso de criterios cuantitativos y cualitativos. El enfoque PEFA fue utilizado en el presente estudio. Esta perspectiva metodológica estructura su evaluación a partir de siete pilares cada uno con subdivisiones analíticas:

I. Confiabilidad del presupuesto. El presupuesto público es realista y se aplica según lo previsto. Esto se mide comparando los ingresos y gastos reales con el presupuesto aprobado originalmente.

II. Transparencia de las finanzas públicas. La información sobre las finanzas públicas es completa, coherente y accesible para los usuarios. Esto se logra mediante una clasificación integral del presupuesto, la transparencia de todos los ingresos y gastos públicos (incluidas las transferencias intergubernamentales), la publicación de información sobre el desempeño en la prestación de servicios y el fácil acceso a la documentación fiscal y sobre el presupuesto.

III. Gestión de activos y pasivos. Una gestión eficaz de los activos y pasivos públicos garantiza la optimización de los recursos para las inversiones públicas, el registro y la gestión de los activos, la identificación de los riesgos fiscales y la planificación prudente, la aprobación y el seguimiento de las deudas y garantías.

IV. Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas. La estrategia fiscal y el presupuesto se preparan teniendo debidamente en cuenta las políticas fiscales, los planes estratégicos y las proyecciones macroeconómicas y fiscales preparadas por el gobierno.

V. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria. El presupuesto se aplica en el marco de un sistema de normas, procesos y controles internos eficaces que garantiza que los recursos se obtengan y utilicen conforme a lo previsto.

VI. Contabilidad y presentación de informes. Se mantienen registros exactos y confiables, y se genera y da a conocer información en forma oportuna para atender las necesidades en materia de toma de decisiones, gestión e información.

VII. Escrutinio y auditoría externos. Las finanzas públicas se examinan en forma independiente y se hace un seguimiento externo de la aplicación de las recomendaciones y acciones de mejora por parte del Poder Ejecutivo.

La otra pieza metodológica utilizada en la preparación del cuestionario responde al enfoque de la OCDE, misma que comprende 10 principios y buenas prácticas en lo que se denominada Gobernanza Presupuestaria. Estos principios son:

- I. Presupuestos dentro de objetivos fiscales.
- II. Alineamiento con prioridades y planes estratégicos a mediano plazo.
- III. Marco del presupuesto de capital diseñado para satisfacer las necesidades nacionales (meta de cantidad de consultas).
- IV. Transparencia, apertura y accesibilidad.
- V. Debate incluyente, participativo y realista sobre las alternativas presupuestarias.
- VI. Cuentas completas, exactas y fiables de las finanzas públicas.
- VII. Ejecución del presupuesto planificada, gestionada y supervisada.
- VIII. Resultados, evaluación y relación coste/prestación.
- IX. Identificación de riesgos fiscales.
- X. Promoción de la integridad de las previsiones presupuestarias, los planes fiscales y la implementación presupuestaria mediante un riguroso control de calidad.

Principales lecciones y patrones a nivel internacional

A nivel internacional, los casos compilados evidenciaron patrones comunes que caracterizan el diseño y operación de modelos de GpR en los distintos países, incluyendo reformas propias de los sectores sanitarios. En primer lugar, vale rescatar que todo proceso de planificación para resultados tiene como base la elaboración de Planes Estratégicos a 3-5 años que son correspondidos de proyecciones financieras para periodos idénticos. Sustentado en ello, las instancias públicas establecen objetivos y metas cuantificables que suelen considerar tanto el valor general de la meta como su desagregación por criterios de género y territorio, usualmente. Tercero, la identificación del concepto de producto resulta en un ejercicio vital en la construcción de los modelos de GpR en estos países por cuanto define la unidad de servicio con la cual se compromete la clínica u hospital respectiva con la población que atiende. Cuarto, y en línea con lo anterior, el Presupuesto para Resultados es el producto de identificar las unidades de servicio estimadas y el costo unitario de cada uno de esos servicios. Esto presupone dos cosas. Primero, que hay metas claras de producción por año, alejándose de los enfoques anteriores donde se obvian los compromisos y lo importante es el inventario de recursos disponibles, no lo que dichos recursos alcancen. Segundo, se asume la existencia de modelos de contabilidad de costos que permitan calcular el valor unitario de cada servicio.

Quinto, bajo GpR, los países suelen definir sus estructuras programáticas siguiendo una línea por resultados. Sobre esto, el Ministerio de Finanzas de Perú expresa que un Programa Presupuestal o Estructura Programática es “...una unidad de programación de las acciones

de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos (bienes y servicios), para lograr un Resultado Específico a favor de la población y así contribuir al logro de un Resultado Final asociado a un objetivo de la política pública”.

Sexto, todo sistema de Monitoreo y Evaluación para Resultados incorpora indicadores de diversa naturaleza, trascendiendo las métricas de insumos y actividades que suelen caracterizar los sistemas de los sectores públicos. En ese sentido, la batería de indicadores suele considerar medidas de producción, efectos e impacto a la vez que se implementan evaluaciones regulares.

Sétimo, la aplicación de incentivos al desempeño es quizás el componente más omiso entre los países que fueron parte de esta revisión. Estos incentivos, que aplican como incrementos a los presupuestos una vez verificado el cumplimiento de las metas anuales, suelen evitarse en los primeros años de implementación de los modelos de PxR y en algunos casos no se aplican del todo por la sensibilidad política que representa evaluar unidades que no alcanzan los objetivos propuestos.

Finalmente, propiamente dentro del sector salud, la definición de objetivos y metas se enmarca en el perfil de la Carga de Enfermedad del país como base para discusión, tanto la presente como la evolución futura. Además, y eso lo hace distintivo del resto de sector, la aplicación de mecanismos de pago suele acompañar reformas económico-financieras en los seguros de salud. Puntualmente, el establecimiento de métodos capitados para primer nivel de atención y de mecanismos prospectivos a nivel hospitalario suelen ser las opciones preferidas, eso sí, sujetas a valoración previa de las condiciones-país.

Resultados de la evaluación para muestra de países

Los resultados de las respectivas evaluaciones se muestran a continuación. La primera tabla analiza los datos obtenidos a partir del cuestionario aplicado a Costa Rica y a Panamá en tanto la segunda de ellas se enfoca en los resultados para Guatemala y República Dominicana.

A nivel general, Costa Rica cumplió con el 83% de los rubros, siendo tres las áreas donde el país no alcanza el rubro respectivo. En el caso de Panamá, dicha tasa de cumplimiento alcanzó el 61% de los parámetros equivalente a siete ámbitos en los cuales no se cumplió la norma.

Estos resultados, vistos en su integralidad, dan pautas importantes en materia de fortalezas y debilidades. Por ejemplo, de manera conjunta, ambos Seguros Sociales muestran fortalezas en la institucionalización del proceso presupuestario, su formulación y organización a lo largo del año. En lo puntual sobresalen aspectos como el establecimiento

de un modelo presupuestario estandarizado, no sujeto a vaivenes temporales, la aprobación externa de los mismos y los progresos en transparencia y acceso de la información. De manera contraria, ambos grupos presentan debilidades, en relación con las buenas prácticas, en cuanto a la creación de espacios para que la sociedad civil participe en la discusión presupuestaria y a la valoración de los efectos e impactos que los servicios tienen en la población. La debilidad en los procesos de evaluación es una constante que también se observa en los otros dos países.

Cuadro 1. Resultados por país del cuestionario

Criterio	Costa Rica	Panamá
¿El presupuesto se formula sobre la base de lineamientos internacionalmente aceptados en cuanto clasificación y composición?	✓	✓
¿Se encuentra estandarizado el ciclo presupuestario?	✓	✓
¿Se aprueba el presupuesto por un ente externo al seguro de salud?	✓	✓
Resultados del gasto agregado	✓	✓
Resultados en la composición del gasto	✓	✓
Resultados de los ingresos agregados	✓	X
¿Se provee información sobre el desempeño de la prestación de servicios?	✓	X
¿Se aplican auditorías al proceso de formulación y ejecución presupuestaria?	✓	X
¿Se resguardan los datos financieros con protocolos internacionalmente aceptados?	X	✓
¿Se emiten públicamente informes presupuestarios de forma regular a lo largo del año fiscal?	✓	✓
¿Se emiten públicamente informes presupuestarios anuales?	✓	✓
¿Pasa la ejecución presupuestaria por escrutinio legislativo?	✓	✓
¿Se elabora una proyección presupuestaria a 3-5 años plazo?	✓	X
¿El acceso a información pasada y presente sobre formulación y ejecución presupuestaria se encuentra a disposición de las personas de forma fácil y electrónica?	✓	✓
¿Participan grupos externos al seguro social en la formulación presupuestaria?	X	X
¿Se preparan evaluaciones de desempeño entre recursos aprobados- efectos en salud?	X	X
¿Se evalúa de forma periódica la sostenibilidad financiera del seguro?	✓	✓
¿Se identifican y miden pasivos contingentes?	✓	X

Fuente: Instrumento de Evaluación de la GxR en países de análisis

La segunda parte de la comparación se prepara con base en la información de las evaluaciones PEFA para Guatemala y República Dominicana. La tabla a continuación resume los ítems de evaluación más importantes para los propósitos de este análisis en donde el color verde representa un desempeño adecuado en dicha área, el amarillo califica el rubro como de moderado cumplimiento y una celda roja indica un rezago sustantivo. De los 26 indicadores considerados, Guatemala obtuvo 8 en condición verde (30.8% del total) en tanto República Dominicana alcanzó 12 rubros en dicha situación (46.2%). En cuanto a los



ítems de moderado desempeño, los valores respectivos fueron 34.6% (9 indicadores) y 30.8% (8 ítems). Finalmente, el total de rubros de bajo desempeño ascendió, respectivamente, a 9 indicadores en Guatemala y a 6 indicadores en República Dominicana.

Cuadro 2. Indicadores seleccionados de estudios PEFA, Guatemala y República Dominicana

Norma	Guatemala	República Dominicana
Confiability del presupuesto		
Resultados del gasto agregado	Green	Green
Resultados en la composición del gasto	Yellow	Green
Resultados de los ingresos agregados	Yellow	Green
Transparencia de las finanzas públicas		
Clasificación del presupuesto	Green	Green
Documentación del presupuesto	Green	Green
Información de desempeño para la prestación de servicios	Yellow	Yellow
Acceso público a la información fiscal	Green	Green
Gestión de los activos y pasivos		
Informe de riesgos fiscales	Red	Red
Gestión de la inversión pública	Yellow	Yellow
Gestión de los activos públicos	Red	Red
Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas		
Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto	Red	Yellow
Proceso de preparación del presupuesto	Green	Yellow
Escrutinio legislativo del presupuesto	Yellow	Green
Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria		
Administración de ingresos	Red	Yellow
Contabilidad de los ingresos	Yellow	Yellow
Previsibilidad en la asignación de recursos durante el ejercicio en curso	Green	Green
Atrasos en el pago de gastos	Yellow	Red
Controles de la nómina	Red	Yellow
Adquisiciones	Yellow	Green
Controles internos del gasto no salarial	Green	Green
Auditoría interna	Red	Red
Contabilidad y presentación de informes		
Integridad de los datos financieros	Green	Green
Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso	Red	Yellow
Informes financieros anuales	Red	Green
Escrutinio y auditoria externos		
Auditoría externa	Yellow	Red
Escrutinio legislativo de los informes de auditoría	Red	Red

Fuente: Elaboración a partir de informes PEFA para cada país

Principales conclusiones

A partir de los casos internacionales y el análisis comparado presentado en detalle capítulos arriba, las conclusiones en materia de gestión financiera-presupuestaria se detallan a continuación:

- Las experiencias internacionales señalan que los países con mayores avances en el diseño de modelo de gestión para resultados suelen preparar proyecciones presupuestarias a 3-5 años vinculadas a estrategias o planes también de mediano término. De la muestra analizada, únicamente un país afirma contar con proyecciones de medio plazo y otro lo hace parcialmente.
- La gestión para resultados precisa el establecimiento de planes estratégicos con metas cuantificadas y un costeo adecuado de sus principales programas y metas. Los ejercicios de este tipo suelen ser frecuentes en nuestras instituciones pero incompletos sea en cuanto al alcance de las metas, su definición cuantitativa, el costeo de sus componentes o los indicadores de desempeño.
- Las estructuras programáticas de las instituciones que siguen buenas prácticas en materia de gestión y gobernanza deben ser diseñados en un marco de Gestión para Resultados. Las instituciones evaluadas, si bien diseñan sus programas alrededor de estructuras programáticas, no siempre lo hacen bajo un enfoque por resultados. Esto implica, por ejemplo, que las intervenciones allí identificadas no son seleccionadas a partir de evidencia empírica sobre su costo-efectividad. Este proceso de valoración no suele incorporarse.
- Otra de las condiciones de la buena gestión y gobernanza presupuestarias tiene que ver con los sistemas de Monitoreo y Evaluación. La existencia por sí sola no basta sino que deben cumplirse una serie de condiciones, en particular aquellas relacionadas con la selección de los indicadores. En buena práctica, todo sistema debería contar con indicadores de insumo, actividad, producto, efecto e impacto. La información disponible, sin embargo, es clara en señalar que los sistemas de información de los suele centrarse en indicadores de las dos primeras categorías, siendo escaso o nulo el componente de evaluación de impacto. En general, los efectos de los servicios los seguros sociales no suelen aparecer dentro de los análisis que ejecutan las instituciones para evaluar su desempeño.
- Uno de los aspectos más controvertidos en el modelo de gestión para resultados corresponde a la existencia de la evaluación del desempeño, misma que permite conocer los avances en las metas planteadas en la fase de planeamiento y vincular la asignación de recursos a los buenos resultados. De la información recabada se concluye que ningún país excepto parcialmente República Dominicana se acerca a

este ideal. Si bien la evaluación existe en muchos campos, lo cierto es que la misma no se vincula a la presupuestación del siguiente ciclo, de forma que desaparecen de esta forma los incentivos en pro de mayores coberturas, calidad de servicios o mejoras en acceso, por detallar algunas áreas.

Además de los puntos anteriores, los datos reflejan otras áreas que requieren trabajo futuro intenso para mejorar la gobernanza presupuestaria de los seguros sociales estudiados. Dentro de los más importantes se tiene:

- Inexistencia de sistemas de costeo unitario de servicios y prestaciones
- Carencia de enfoque de género y territorialidad en las metas consideradas en los planes estratégicos
- Debilidades generalizadas en la aplicación de auditorías regulares, internas o externas
- Esquema limitado de informes trimestrales y anuales, enfocados en aspectos financieros, pero con menos prevalencia de informes de servicios y sus características (calidad, acceso, etc). Como consecuencia de ellos, las baterías de indicadores suelen estar circunscritas a un ámbito muy restringido de análisis.
- Grosso modo, los países se desempeñan bastante bien en materia de confiabilidad del presupuesto y transparencia de las finanzas públicas con algunos retos en materia de información de desempeño para la prestación de servicios. Sin embargo, en el plano de la Administración Financiera (gestión de recurso humano, activos, etc) y en la aplicación de auditorías a lo largo de toda la gestión del ciclo presupuestario, nuestras instituciones de seguridad social suelen experimentar vacíos importantes.

Introducción

El advenimiento de la Nueva Gestión Pública trajo consigo cambios fundamentales en la forma de planear la acción del Estado. Las prácticas anteriores, sustentadas en deficiente estructuración programática, presupuestos inflacionarios, incentivos perversos y poca transparencia y rendición de cuentas, dieron poco espacio a la administración por resultados.

A medida que los sectores públicos a nivel mundial se sometieron a reformas estructurales de diferente tipo, el debate sobre eficiencia y calidad de los servicios cobró relevancia y se pasó de modelos cuya asignación procedía según el número de insumos que se tuviera a otro donde lo importante es lo logrado con ello. Todo esto transformó no sólo el presupuesto mismo sino a todo el ciclo de gestión orientándolo a lo que se denomina Gestión para Resultados. Como paradigma de administración pública moderna, la Gestión para Resultados, donde se inserta la Presupuestación para Resultados, se convierte en una herramienta clave para el sector salud donde el volumen de recursos es usualmente importante, los resultados podrían identificarse con relativa facilidad y existen condiciones particulares como los mecanismos de pago y los sistemas de Monitoreo y Evaluación que podrían facilitarse esa implementación.

A nivel internacional, diversas agencias financieras y de desarrollo como la OCDE, el BID y el Banco Mundial han venido trabajando sobre aquellos elementos constitutivos de un PxR tanto desde una perspectiva macro como desde un planteamiento micro. La promesa de mejores resultados a partir de determinado gasto público se encuentra explícita en el PxR si bien el camino para su aplicación total suele requerir muchos detalles, paciencia, apoyo político y una ruta bien trazada.

Este documento presenta dos elementos de relevancia para la discusión en torno a la transformación presupuestaria en la región. Primero, el mismo compila seis casos de interés sobre naciones que han incorporado, en diferentes grados, mecanismos de presupuestación para resultados tanto a nivel del Sector Público como un todo como dentro del sector sanitario en particular. Posteriormente, a partir de un cuestionario diseñado para el presente informe, el análisis expone las principales fortalezas y debilidades de cada país en una serie de temas de naturaleza macro (gobernanza presupuestaria) así como otro tanto en microelementos sobre la constitución de un PxR.



Documento con casos y análisis local

Parte I: Experiencias internacionales en transformaciones de los modelos presupuestarios

La primera parte del documento detalla 6 experiencias internacionales en cuanto a sus transformaciones presupuestarias tanto a nivel del sector público general como del sector sanitario en particular. En ese sentido, los relatos incluyen historias de reforma en España, Tailandia, Singapur y Holanda para el sector público y en Perú y Kirguistán en el caso de modelos presupuestarios dentro del sector salud.

España

La seguridad presupuestaria en España por resultados ha sido un tema de vital importancia a partir del año 1989 donde fue introducida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, debido a la ineficiencia del Estado para la ejecución adecuada de los recursos financieros. Esta ley establece una serie de programas y los procedimientos de seguimiento del grado de realización de los objetivos definidos de cada uno de ellos. Esta señala que la programación se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos según lo menciona el mismo Ministerio de Hacienda de este país. Dicha ley basa sus principios de asignación de recursos a partir de objetivos, actividades, medios e indicadores asociados a los mismos. Así, además de concretar las inversiones reales y financieras, se señala que:

- Los objetivos plurianuales expresados de forma objetiva, clara y mensurable a alcanzar en cada período, estarán estructurados por programas o grupos de programas presupuestarios.
- Se determinará la actividad a realizar para la consecución de los objetivos.
- Se concretarán los medios económicos, materiales y personales necesarios, con especificación de los créditos que, para el logro de los objetivos anuales que dichos programas establezcan, se pongan a disposición de los centros gestores del gasto responsables de su ejecución.
- Se incluirán los indicadores de ejecución asociados a cada uno de los objetivos que permitan la medición, seguimiento y evaluación del resultado en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

Esta ley busca que los programas plurianuales tengan un contenido coherente con los planes sectoriales y otros programas de actuación existentes en el ámbito de cada departamento. La normativa española señala que la comprobación del grado de cumplimiento de un programa presupuestario se efectuará en función de los resultados cuando éstos sean mensurables e identificables. Cuando no lo sean, la efectividad del programa se hará mediante indicadores que permitan su medición indirecta.

La aplicación estricta de este diseño normativo ha permitido avanzar extraordinariamente en el proceso de racionalización de las políticas públicas, en la planificación y gestión presupuestaria. Sin embargo, el desarrollo efectivo de la mecánica presupuestaria no parece cumplir suficientemente este propósito y, aunque se ha avanzado en los últimos años, especialmente en momentos de recorte del gasto, el camino por recorrer es todavía importante

En la actualidad el programa presupuestario anual está constituido por el conjunto de créditos que, para el logro de los objetivos anuales que el mismo establezca, se ponen a disposición del gestor responsable de su ejecución. La concatenación de los distintos ejercicios se articula en términos normativos al señalar que las asignaciones presupuestarias a los centros gestores de gasto se efectuarán tomando en cuenta, entre otras circunstancias, el nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores. En este sentido, los objetivos de carácter instrumental habrán de ponerse en relación con los objetivos finales en cuya consecución participan.

La normativa española señala que la comprobación del grado de cumplimiento de un programa presupuestario se efectuará en función de los resultados cuando éstos sean mensurables e identificables. Cuando no lo sean, la efectividad del programa se hará mediante indicadores que permitan su medición indirecta.

La estructura institucional de la política presupuestaria determina que las directrices para la distribución del gasto, estableciendo los criterios de elaboración de las propuestas de presupuestos y sus límites cuantitativos con las prioridades y limitaciones que deban respetarse, se determinarán por la Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Comisión de Políticas de Gasto. Esta Comisión está integrada por los titulares de los departamentos ministeriales y tiene como misión concretar las prioridades de gasto a las que se ha de ajustar la elaboración de las propuestas de los centros gestores, y analizar el contenido presupuestario de las políticas y actuaciones públicas de gasto a través de la propuesta de criterios de asignación de las dotaciones entre las distintas políticas de gasto.

A su vez, las comisiones de Análisis de Programas, constituidas en cada departamento ministerial bajo la dirección del Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos, analizan la adecuación y validez de los programas de gasto respecto de los objetivos perseguidos por los mismos y sus necesidades financieras, conforme a las prioridades de las políticas de

gasto y dentro de las disponibilidades financieras establecidas. En concreto, sus funciones son:

- a. El análisis de los programas de gasto, sus correspondientes objetivos y la prioridad que presenten en orden a su dotación, en coherencia con las directrices definidas por la Comisión de Políticas de Gasto, y el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en el último ejercicio liquidado.
- b. La previsión del coste que comportan los programas de gasto, atendiendo especialmente a los proyectos cofinanciados por la Unión Europea o que cuenten con otras fuentes de financiación ajenas. Asimismo, se tendrán en cuenta las actuaciones que, estando sometidas a calendario determinado y afectando a cualquier tipo de gasto, se consideren ya concluidas, liberando los recursos correspondientes para su reasignación.
- c. La adecuación de las dotaciones financieras de los programas al volumen de recursos disponibles.
- d. El análisis del impacto de los programas de gasto en igualdad de género.

Las comisiones presupuestarias de los diferentes departamentos ministeriales, con el apoyo técnico de las oficinas presupuestarias, coordinarán el contenido y extensión de los programas presupuestarios del anteproyecto de presupuesto de su departamento, manteniendo sus dotaciones dentro de los límites que se fijen en el proceso de asignación. Corresponderá a estas comisiones la identificación del responsable de cada programa, cuando varios centros u organismos del departamento cooperen a su realización.

El presupuesto de gastos de los agentes integrantes del sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo se estructura teniendo en cuenta: las finalidades u objetivos que el presupuesto pretende conseguir, la organización de los distintos entes integrantes del sector público administrativo estatal y la naturaleza económica de los gastos. Adicionalmente, informará de la distribución territorial de las inversiones reales.

La asignación de recursos se efectúa dentro de una estructura de programas de gasto, que es adecuada a los contenidos de las políticas de gasto que delimitan y concretan las distintas áreas de actuación del presupuesto, y permite a las instituciones gestoras agrupar los créditos presupuestarios atendiendo a los objetivos a conseguir.

La aplicación de prácticas presupuestarias por resultados enfrenta numerosas dificultades, en el caso específico de España la ejecución de esas técnicas ha encontrado resistencia derivada al mantenimiento de usos presupuestarios tradicionales.

A pesar de la experiencia evaluadora en diferentes campos, como en la asignación y empleo de los fondos comunitarios realizada por el Ministerio de Economía y Hacienda, las

evaluaciones de la calidad de los servicios impulsadas por el Ministerio de Administraciones Públicas, en las memorias justificativas y económicas de propuestas normativas, en las funciones del Tribunal de Cuentas o, más recientemente, en la actividad desarrollada por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), la evaluación sistemática de las políticas de gasto en el proceso presupuestario no ha tenido todo el desarrollo que potencialmente se asocia a la aplicación efectiva de la técnica del presupuesto por programas u objetivos.

La reforma presupuestaria no ha tenido un impacto relevante en la gestión financiera de la administración de los recursos públicos del Estado, ya que siguen primando los aspectos formales, administrativos y legales, frente a los de eficacia y eficiencia. En primer lugar, por la escasez de medios, técnicos y humanos, adecuados para implantar técnicas de gestión y evaluación más complejas. En segundo lugar, por el desinterés de la clase política por basar la negociación presupuestaria en el análisis y la evaluación, tanto en la fase de elaboración presupuestaria, como en las actividades parlamentarias para establecer modificaciones y alcanzar su aprobación. En este sentido, queda un amplio recorrido para que el proceso presupuestario discurra hacia una cultura presupuestaria basada en análisis, la evaluación, la eficacia y la eficiencia en la asignación de recursos.

Por otro lado, el mal uso de recursos públicos y algunos casos de corrupción detectados no contribuyen precisamente a la extensión de técnicas de presupuestación que introducen una mayor flexibilidad frente al teórico mayor control de los modelos presupuestarios tradicionales. En este contexto, los logros más inmediatos están en la consecución de un proceso presupuestario por objetivos o “por tareas” que contribuya a racionalizar el instrumento presupuestario y avanzar, con reformas más profundas, hacia la presupuestación efectiva por programas.

Singapur

La gestión financiera pública de Singapur ha sido uno de los principales pilares de su surgimiento como un país de ingresos altos desde su consolidación como República en 1965. Una implicación importante de este éxito es que los formuladores de políticas no han estado y no están limitados a la disponibilidad de ingresos fiscales para abordar los desafíos que enfrenta la sociedad.

El sistema presupuestario de Singapur ha evolucionado de un presupuesto por partidas en el primer año de la independencia a un sistema de presupuestación basado en programas y en resultados en 1977, y actualmente se basa en un sistema que hace hincapié en los límites agregados al tiempo que otorga discrecionalidad a los ministerios sobre las asignaciones. Cada ministerio recibe un tope de gasto plurianual (como porcentaje del PIB)

para todas las asignaciones (incluidos los gastos corrientes y de capital). El financiamiento es fungible a lo largo de los horizontes de tiempo, y los ministerios pueden ejercer discrecionalidad sobre la participación que desean asignar para cada año fiscal. El tope de financiamiento no se hace público y se utiliza como una “herramienta para asistir en la formulación del presupuesto más que como un compromiso público”. En 2005, el Gobierno introdujo un Fondo de Reinversión, financiado con recortes presupuestarios, en el cual alienta a los ministerios y agencias a “ofertar” para utilizar estos fondos para programas especiales.

Actualmente, el sistema presupuestario de Singapur consta de cuatro “pilares”: el propio sector presupuestario; el Fondo Central de Previsión que asume la financiación de muchos servicios sociales como el de salud; las agencias gubernamentales de inversión; y varios fondos especiales no consolidados en el presupuesto. El proceso presupuestario se caracteriza por una estrecha cooperación interministerial y el uso de normas fiscales constitucionales, topes de gastos por resultados para los ministerios (“presupuestos en bloques”), extracciones presupuestarias generales (recortes de gastos), fondos de dotación, controles centrales de mano de obra y gasto insuficiente continuo.

El proceso de presupuestación de Singapur ha evolucionado a lo largo de los años desde un sistema ascendente tradicional basado en partidas detalladas a un sistema descendente avanzado que hace hincapié en los sólidos límites agregados del gasto al tiempo que concede a los ministerios sectoriales la máxima discrecionalidad en sus asignaciones finales entre sus diversos programas. El proceso de formulación del presupuesto de Singapur incorpora varias características únicas e innovadoras que son descritas a continuación:

- a) **Las normas fiscales que están contenidas en la Constitución:** La Constitución establece el principio de que un gobierno no debe hacer uso de los recursos financieros acumulados durante períodos de gobierno anteriores. Esto significa que los déficits de cualquier año deben equilibrarse con los superávits acumulados en años anteriores durante su mandato. Además, un gobierno sólo puede considerar como ingresos para estos fines hasta la mitad de los ingresos netos anuales de inversión de las reservas acumuladas. Y finalmente, existe una “cláusula de escape” que permite a un gobierno participar en la financiación del déficit y recurrir a reservas pasadas, para lo cual debe estar de acuerdo el Presidente de la República y el Parlamento.
- b) **Techos de gasto (“bloques”):** La formulación del presupuesto se basa en que cada ministerio reciba un tope de gasto multianual, denominado “presupuestos en bloque” (los topes no se expresan en montos nominales, sino en términos de porcentaje del PIB). Dentro de este tope, los ministerios que realizan los gastos tienen autonomía para realizar las asignaciones finales entre sus diversas

actividades. El Ministerio de Finanzas adopta un enfoque de no intervención y faculta a los ministerios que realizan los gastos para que hagan las asignaciones finales, ya que son los que están en la mejor posición para tomar tales decisiones. Este concepto de “Techos de gasto por bloques” ha sido aplicado en Singapur desde alrededor del año 2000. En primer lugar, estos techos se suelen hacer durante cinco años y su objetivo es proporcionar una mayor previsibilidad y un patrón de gastos más estable. Dentro de este horizonte de tiempo de cinco años, los ministerios pueden pedir prestado en un año contra asignaciones en años subsiguientes y retrasar las asignaciones de un año a un año subsiguiente. En el horizonte de cinco años, el límite de gasto es fijo pero cada año individual es variable.

- c) **Fondo de Reinversión:** En 2004, se introdujo un sistema de extracciones presupuestarias generales (recortes de gastos) con el fin de que los fondos estuvieran disponibles para su reasignación a través de un fondo de reinversión central. Luego, los ministerios hacen ofertas para las asignaciones de este fondo. El dinero sustraído a los ministerios puede o no representar una reducción permanente de sus techos presupuestarios; el dinero “devuelto” se considera un aumento único que no afecta sus techos presupuestarios para los años siguientes si el requisito de financiación es inferior a cinco años. Sin embargo, si el requisito de financiación es superior a cinco años, el dinero “devuelto” aumentará los techos presupuestarios para los años siguientes. Esto ayuda a garantizar que los ministerios tengan suficiente dinero para financiar sus nuevas funciones permanentes.

Además de promover las reasignaciones a nuevas áreas prometedoras, el sistema actual de extracciones presupuestarias generales y el Fondo de Reinversión están diseñados para “ajustar el tamaño” de los presupuestos de los ministerios y promover ciertos “buenos comportamientos” por parte de los ministerios.

- d) **Fondos de dotación:** Durante los altísimos superávits presupuestarios de principios de la década de 1990, el gobierno creó una serie de fondos de dotación, mediante los cuales el gobierno colocó una gran cantidad de dinero (en miles de millones de dólares) en fondos independientes que, a su vez, utilizaron sus ingresos de inversión anuales para financiar servicios sociales como la salud.

Desde su creación, el gobierno ha utilizado los superávits presupuestarios para aumentar el tamaño de su capital, lo que hace que haya más dinero disponible para su distribución anual a través de sus ingresos por inversiones. Además, el presupuesto anual en algunos casos complementa la distribución anual de estos fondos a buenas causas.

- e) **Controles de mano de obra:** Singapur mantiene estrictos controles sobre la mano de obra donde se incluye el detalle de puesto para cada ministerio. Esto se

implementó debido a las preocupaciones sobre el creciente número de empleados gubernamentales en Singapur, que fue especialmente alto durante los años de superávit presupuestarios en la década de 1990.

f) **Gasto Insuficiente:** Si bien no es una característica del sistema de Singapur como tal, sino más notable en los ministerios que normalmente no usan todos sus recursos. Este comportamiento de gastar menos parece estar justificado en:

- Los Ministerios necesitan mantener un fondo de contingencia interno para satisfacer cualquier demanda inesperada de sus servicios.
- El sistema de personal de Singapur implica una gran cantidad de factores variables, muchos de los cuales no se conocen hasta el final del año fiscal. Como resultado, se considera prudente tener suficiente dinero disponible para este propósito, que generalmente supera con creces la cantidad real necesaria.
- La infrautilización está relacionada con la regla fiscal constitucional según la cual un gobierno no puede gastar más dinero del que recibe durante su mandato. Los gobiernos tienden a ser especialmente prudentes durante el inicio de sus mandatos electorales, aumentando el gasto hacia el final cuando saben que están seguros de no violar la regla fiscal. Sin embargo, la actitud de no violar la regla fiscal constitucional ha repercutido en los ministerios que gastan para reforzar la frugalidad en todo momento.

El año fiscal en Singapur comienza el 1 de abril y el ciclo de formulación presupuestario diez meses antes del inicio del año fiscal. Para la formulación del presupuesto se inicia con reuniones bilaterales entre el secretario del Ministerio de Hacienda y el secretario de cada uno de los Ministerios. Estas son reuniones de medio día a las que también asiste el personal superior de finanzas de cada ministerio de gasto y el personal sectorial relevante del Ministerio de Finanzas. Estas reuniones, conocidas como “revisión estratégica anual”, se enfocan en repasar los desafíos clave de cada ministerio y proponer la mejor manera de enfrentarlos. Las reuniones se enfocan en el “panorama general” y generalmente no se reducen a las especificidades de programas individuales o requisitos presupuestarios.

De igual manera durante esta etapa se calculan los supuestos económicos para el presupuesto, en donde se establecen los techos presupuestarios vinculados al PIB para cada una de las instituciones. Dicho cálculo lo lleva a cabo un comité conjunto con la Autoridad Monetaria de Singapur (el banco central) y el Ministerio de Comercio e Industria (el ministerio de economía). Al final de esta operación se emiten a los ministerios una circular con el monto destinado.

Singapur hace un uso extensivo de información sobre desempeño y resultados durante su proceso presupuestario. En la actualidad, el trabajo se centra en seguir desarrollando indicadores de resultados.

El objetivo de Singapur no es vincular directamente la financiación con indicadores de desempeño y resultados. Sino por el contrario para informar las decisiones de asignación de recursos. De hecho, se reconoce que el uso mismo de los topes presupuestarios (“presupuestos en bloque”) debilita explícitamente tales vínculos desde la perspectiva del Ministerio de Hacienda. El Ministerio de Hacienda no “impone” indicadores específicos de desempeño y resultados a los ministerios, sino que su función es crear el marco apropiado para que estos sean desarrollados por cada uno de los ministerios sectoriales. La filosofía es que los ministerios sectoriales deben responsabilizarse del área de desempeño y resultados de la misma manera que lo hacen con la asignación de sus techos presupuestarios (“presupuestos en bloque”). Además, se reconoce que los principales usos de la información sobre desempeño y resultados están dentro de los ministerios sectoriales.

Existen tres “lugares” externos principales para la información sobre desempeño y resultados:

- En primer lugar, la propia documentación presupuestaria, en donde los resultados deseados de cada ministerio se enumeran junto con los indicadores clave de desempeño, que en la actualidad suelen estar orientados a los resultados. La información de desempeño y resultados en el presupuesto utiliza un horizonte plurianual (resultados reales de los dos años anteriores, estimaciones para el año en curso, y una proyección para el próximo año).
- En segundo lugar, las organizaciones gubernamentales individuales a menudo publican informes anuales detallados donde se publica una mayor cantidad de indicadores de desempeño y resultados.
- En tercer lugar, actualmente se está desarrollando una iniciativa emblemática conocida como “boletas de calificaciones del ministerio”. Cada ministerio los completará en una estructura estandarizada prescrita por el Ministerio de Hacienda. El Ministerio de Finanzas proporcionará comentarios sobre las boletas de calificaciones de los ministerios de línea. Esto incluiría comentarios sobre cuán exigentes fueron sus objetivos y sobre la gestión de los recursos. Luego, las boletas de calificaciones se envían al gabinete para su revisión. Como las boletas de calificaciones aún están en desarrollo, su contenido no se hace público.

Al avanzar hacia un enfoque en los resultados, existe la preocupación de que los resultados por sí mismos no sean suficientes para impulsar mejoras adicionales. Por ejemplo, la mortalidad infantil es un indicador principal de resultados para el Ministerio de Salud. En la

actualidad, la mortalidad infantil en Singapur es la segunda más baja del mundo. En tales casos, la práctica es revisar los indicadores con frecuencia para garantizar su relevancia para impulsar mejoras adicionales.

Holanda

Holanda se presenta como uno de los países modelo en la transformación presupuestaria dentro del Sector Público con reformas que datan de los años 70. Durante muchas décadas, estas reformas iniciales no fueron implementadas (Van Nispen & Posseth, 2006) y por lo tanto los avances respectivos a nivel del gobierno fueron limitados o nulos. Para los ochenta, sin embargo, los impulsos por reformar el modelo presupuestario se sustentaron en tres cambios estructurales según lo describe Debets (2007). Estas tres reformas se pueden sintetizar en:

- La Etapa 1 estuvo centrada en promover medidas a favor de la transparencia y eficiencia
- La Etapa 2 tuvo un interés particular en fortalecer la asociación Plan-Presupuesto de manera que el plano financiero se encontrara vinculado con la política de desarrollo del país así como sus objetivos puntuales. Aparecen en esta etapa los indicadores de desempeño
- Finalmente, la Etapa 3 incorpora tareas de mayor complejidad técnica tales como las revisiones de política y las valoraciones costo-beneficio en determinados proyectos con el fin de mejorar el nivel de información en manos de los tomadores de decisiones antes de definir la asignación de recursos públicos. Además, se instauro el modelo presupuestario por programas.

El progreso de inicios de siglo, sin embargo, resultaron no ser del todo satisfactorias de manera que se hizo necesaria una nueva ola de reformas presupuestarias. Múltiples autores (Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, 2018; de Jong, van Beek y Posthumus, 2013; Debets, 2007; Van Nispen & Posseth, 2006) han identificado múltiples factores que afectaron el desempeño del proceso presupuestario. Por ejemplo, en las etapas de planificación, se han hallado dificultades para formular metas y sus correspondientes indicadores de desempeño, cerca de la mitad de las metas eran poco claras y la enorme cantidad de objetivos y metas puntuales hacía difícil su monitoreo y evaluación. De hecho, una de las críticas más recurrentes se refería a la complejidad de los lineamientos técnicos que hacían lenta la comprensión de la política presupuestaria así como a la estandarización de diseño y lineamientos para todos los sectores cuando es claro que no toda actividad o institución se puede alinear a un único modelo de este tipo.

En el 2013 el país adopta lo que ha venido a llamarse el “Accountable Budget”, mismo cuyo objetivo fue “atacar algunos de los problemas más persistentes observados durante los pasados ejercicios presupuestarios” (Pacheco y Pacheco, 2018: 24) según fue descrito en el párrafo anterior. Los cambios promovidos por la nueva reforma contemplaron particularmente reformas en el rol supervisor del Parlamento y mejoras en los controles internos que podía ejercer el Ministerio de Finanzas. Además, según lo cuentan De Jong et al (2013), la reforma también apuntó a una mejor identificación de indicadores de desempeño para convertirlos en herramientas estratégicas y no en instrumentos para justificar los presupuestos de cada institución y cumplir con los legal. En corto, tres aspectos parecen ser fundamentales en la reforma presupuestaria reciente del Sector Público holandés que permiten integrar el tema presupuestario a lo largo del ciclo de gestión, como se espera en este tipo de reformas. Primero, el reforzamiento del denominado Plan-Presupuesto o lo que es lo mismo, la política con lo financiero. Según, el nexo que existe entre Presupuesto y la Administración Financiera no deja de ser menor dada la relevancia que obtiene la ejecución. Tercero, el fomento de la transparencia particularmente en las evaluaciones respectivas sobre el impacto o los efectos de determinadas intervenciones en la población. La introducción del Memorandum (Pacheco y Pacheco, 2018), un resumen estratégico-financiero del Presupuesto que condensaba las prioridades por criterio económico y funcional.

En adición a lo anterior, cinco requisitos operativos parecieran ser claves en la explicación de la transformación presupuestaria holandesa. Primero, la capacitación adecuada de funcionarios. Segundo, la tecnificación del proceso con interconexión que permita el acceso rápido a la información. Finalmente, la revisión de las reglas operativas es esencial por cuanto parte del proceso de éxito está en la implementación misma donde muchos cuellos de botellas reducir la eficiencia global del modelo. Cuarto, la aplicación de una estrategia de comunicación para diseminar los mensajes claves de la reforma. Quinto, a nivel macro, el país avanzó en el establecimiento de techos presupuestarios multianuales, Marco Presupuestario de Mediano Plazo y estabilizadores automáticos del gasto.

En corto, según la OCDE (2019), la siguiente tabla sintetiza las características del modelo presupuestario público de los Países Bajos a partir de los criterios de buena gobernanza emitidos por la misma organización. En general, Holanda mantiene niveles calificaciones elevadas tanto en el diseño como en la implementación de un Presupuesto por Resultados en todo el sector público. Sin embargo, la OCDE considera que hay ámbitos en los cuales este país tiene un desempeño muy superior dentro de la Organización y bien pueden considerarse ejemplos de cómo proceder en distintos componentes. Estos ámbitos son: formulación y cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo, simplicidad en el diseño del presupuesto por resultados con indicadores seleccionados según factibilidad de seguimiento y calidad de la evaluación de programas.

Cuadro 3. Valoración de la gobernanza presupuestaria en Holanda según OCDE

Criterio de Gobernanza	Desempeño del modelo holandés
Objetivos de política fiscal	Reglas fiscale de la Comunidad debidamente incorporadas. Cada nuevo gobierno revisa el funcionamiento de la regla y los objetivos fiscales respectivos
Alineamiento estratégico	Fuerte alineamiento con indicadores de desempeño vinculados a objetivos de desarrollo
Marco Fiscal de Mediano Plazo	Se prepara y se sigue aun cuando los ingresos fluctúen a favor del gobierno.
Gastos de capital e infraestructura	Manejo a través de los presupuestos. Proyectos priorizados según planes nacionales y análisis costo-beneficios
Transparencia y accesibilidad	Elevada transparencia y extensa publicación de informes presupuestarios. Existencia de datos abiertos y análisis técnicos profundos en temas sobre distribución y beneficiarios del gasto.
Compromiso parlamentario	Elevado. Legislación obliga a presentar presupuestos al Parlamento en fechas definidas
Debate público/inclusivo	No existe mecanismos en esta línea para debatir presupuestos a nivel de sociedad civil
Reportes financieros y contables	Existentes con técnicas aceptadas
Ejecución presupuestaria	Cada ministerio la monitorea y reporta al Ministerio de Finanzas de forma mensual.
Presupuestación por resultados	Existente si bien los indicadores varían según el sector y el grado de control que tenga el Gobierno de dicha actividad.
Evaluación y Valor por Dinero	Ministerios individuales encargados de las evaluaciones y revisiones de gasto periódicas
Riesgos fiscales y sostenibilidad de largo plazo	Buenos reportes sobre el tema por parte del Ministerio de Finanzas y otras instancias. Seguimiento y control de contingencias fiscales en pie.
Aseguramiento de la calidad y auditorías	Múltiples instancias independientes con roles en esa línea. La Oficina de Análisis de Política Económica, La Corte Holandesa de Auditoría, el Consejo de Estado.

Fuente: OCDE (2019)

Propiamente en lo que se refiere al tema **presupuestario dentro del sector salud**, resulta importante señalar que una porción importante del gasto en Holanda se encuentra fuera del ámbito público por la existencia de múltiples aseguradoras de salud de naturaleza no estatal. Los rubros que se encuentran cobijados por la estructura presupuestaria pública incluyen los programas de política sanitaria, seguro social y programas de apoyo. La simplicidad de diseño del presupuesto por resultados resaltada anteriormente se detalla asimismo en el caso del sector sanitario, mismo que, junto a Canadá, Estonia y Francia, se ubica dentro de los países con menor cantidad de indicadores de desempeño (menos de 50) en sus presupuestos.

Tailandia

El modelo presupuestario tailandés tiene su marco de referencia mayor en el conjunto de estrategias de largo plazo que el Gobierno ha definido como parte de su Estrategia Nacional de 20 años. Derivado de esta estrategia de largo plazo, el país ha operativizado su implementación a través de planes de mediano plazo y presupuestos anuales que van identificando las prioridades nacionales (Blazey et al, 2020). En realidad, el uso de estrategias de largo plazo es histórico en Tailandia dado que desde inicios de los 60s el país formula este tipo de documentos para orientar su política de desarrollo. La experiencia acumulada por el país en ese sentido ha permitido que la vinculación Plan-Presupuesto se haya venido consolidado en los últimos años (Blöndal and Kim, 2006). Eso sí, tomo cerca de 30 años para que el Gobierno impulsara reformas en materia presupuestaria con una orientación hacia resultados.

Previo a 1999, la formulación presupuestaria en el Sector Público tailandés seguía la línea tradicional de asignaciones históricas más un crecimiento anual a partir de un factor de ajuste poco claro y transparente. Además, el presupuesto se asignaba sobre múltiples líneas específicas que si se sub-ejecutaban, entonces recibirían menos fondos el año siguiente. No se definían responsabilidades por el gasto ejecutado ni el manejo de los fondos esto en cuanto al efecto que deberían generar en las poblaciones. Los incentivos que dicho modelo generaba conducían a una preocupación extrema de los Ministerios por al menos mantener sus presupuestos dejando de lado cualquier preocupación por mejorar la calidad del servicio y/o el impacto sobre las poblaciones inicialmente beneficiarias.

A partir de 1999, el Gobierno respectivo inicia una serie de reformas presupuestarias con el fin de introducir mayor flexibilización en múltiples ámbitos. En lo particular, el Ministerio de Finanzas opta por el denominado “enfoque de obstáculos” (*hurdle approach*) el cual consiste en la flexibilización de los controles presupuestarios a cambio de que las instituciones públicas alcanzaran ciertos estándares (*hurdle standards*) en planeamiento presupuestario, costeo de productos, compras públicas, control presupuestario y de

fondos, reporte financiero y de desempeño, manejo de activos y auditoría interna. Según el avance en la consecución de dichas metas, así era el grado de libertad del manejo presupuestario. Si bien en el diseño del proceso se esperaba que el intercambio de controles por cumplimiento acelerara la obtención de resultados, la verdad es que los años posteriores a la reforma no mostraron cambios importantes debido a la carencia de habilidades organizacionales para proceder de la forma adecuada. En otras palabras, no se trataba simplemente de eliminar controles, sino que se hacía necesario fortalecer las capacidades de gestión del recurso humano y elevar la inversión en tecnología y sistemas informáticos (Banco Mundial, 2022). Además, los estándares se fijaron en niveles muy avanzados, difíciles de alcanzar sin otros cambios en paralelo.

En vista de lo anterior, para el 2003, el Gobierno optó por replantear su estrategia e impulsar un *Presupuesto Estratégico Basado en Resultados*. En este caso, flexibilidad en las directrices con reforzamiento de los conceptos de desempeño y resultados caracterizaron el diseño del cambio. El problema mayor es que esta nueva reforma no fue estandarizada sino que las modificaciones se aplicaron de una forma ad-hoc, según las capacidades de cada ministerio. Los ajustes desde entonces han sido introducidos en múltiples ámbitos.

A partir de una revisión detallada de las principales características del modelo tailandés, cinco aspectos podrían considerarse. Primero, el país formula un Marco Fiscal de Mediano Plazo derivado de lo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal. El Marco incorpora una definición de los objetivos fiscales, una estimación de las principales variables macroeconómicas, un cálculo de ingresos y gastos públicos así como su balance y evolución de la deuda. Como parte del cumplimiento de lo establecido en el MFMP, el Gobierno establece techos presupuestarios por sector, incluyendo el sanitario.

Segundo, el Gobierno tiene establecido un sistema presupuestario por resultados con una larga lista de indicadores de desempeño que ha hecho complicada su administración. Los esfuerzos recientes por parte del Ministerio de Finanzas se orientan a simplificar el total de métricas y a revisar los posibles efectos en las áreas claves de la Estrategia.

Tercero, el Gobierno mantiene en pie un programa de revisiones de gasto y evaluaciones de política tendientes a mejorar la efectividad de las distintas iniciativas (Blazey et al, 2020).

Cuarto, en la pasada década, el país ha incrementado el uso de tecnologías aplicadas a temas presupuestarios y de desempeño. El uso de sitios únicos de manejo de datos presupuestarios, acceso más abierto a datos y mejora en los reportes

Quinto, el establecimiento de los Acuerdos de Desempeño constituye un hito distintivo del modelo tailandés. Al día de hoy, cualquier institución que desee recursos del Gobierno de Tailandia debe ajustar sus planes y estrategias en línea con el Plan general gubernamental. Con cada entidad se firma un Acuerdo de Desempeño que se define como una herramienta

de monitoreo y evaluación del desempeño de cada agencia participante. Basados en un Cuadro de Mando Integral, los incentivos otorgados a las instituciones están en línea con el cumplimiento de las metas definidas en dicho Cuadro (Lorsuwannarat and Buracom, 2011).

No obstante lo anterior, al parecer todavía existen brechas importantes en los roles que deben ejercer ciertas entidades como la Asamblea Nacional y los organismos internaciones. La pasada década vio al país avanzar en temas como la creación de la Oficina Presupuestaria del Parlamento y el fortalecimiento de la Auditoría Suprema. Sin embargo, siempre desde la perspectiva institucional, la voz del Parlamento es aún débil en el proceso de formulación del presupuesto al tiempo que la sociedad civil tiene muy poca participación en la discusión del plan de gastos (Lorsuwannarat, 2016).

Siguiendo las evaluaciones sobre gobernanza presupuestaria de la OCDE, el cuadro a continuación muestra el desempeño de Tailandia en cada uno de los principios establecidos por la organización. El país muestra avances importantes en materia de legislación e implementación de buenas prácticas si bien hay retos en la complejidad con que se ha diseñado el Presupuesto para Resultados, en la fragmentación informática e institucional y en la formulación de un plan más participativo.

Cuadro 4. Valoración de la gobernanza presupuestaria en Tailandia según OCDE

Criterio de Gobernanza	Desempeño del modelo tailandés
Objetivos de política fiscal claros, creíbles y con límites predecibles	Legislación sólida y creíble con múltiples reglas fiscales en pie que tienen apoyo político. Reglas, sin embargo, sólo aplican al Gobierno Central, no a gobiernos locales. Mejoras en el ciclo presupuestario para simplificar las etapas y sub-etapas que lo comprenden parecen ser necesarias.
Alineamiento estratégico de mediano plazo	Histórica tradición en la formulación de planes de largo plazo. Hoy día, además, el Marco Fiscal se enlaza con las Estrategias Nacionales.
Gastos de capital e infraestructura costo-efectivos	Proyectos son sometidos a evaluaciones rigurosas, estando todas las ideas aprobadas en línea con los planes nacionales de largo plazo. Existe una política

	puntual y revisada en materia de Alianzas Público-Privadas
Transparencia y accesibilidad a documentos presupuestarios	Mayoría de reportes están disponible pero aún existen lagunas en este punto. No se tienen portales con datos presupuestarios a mano.
Debates realistas, participativos e inclusivos sobre alternativas presupuestarias	Parlamento con mayor voz en el debate nacional a partir de la creación de la Oficina de Presupuesto. Participación de sociedad civil es escasa. Existe un plan para proceder con Presupuestos con Enfoque de Género
Reportes financieros y contables amplios, precisos y confiables	Tailandia utiliza normas contables internacionales. Sin embargo, el 28% de los fondos presupuestarios se manejan fuera del ámbito mismo del Presupuesto Gubernamental. Resultados financieros se preparan de forma apropiada. Sin embargo, el Presupuesto posee excesiva cantidad de líneas presupuestarias y debería ser simplificado.
Planeamiento, gestión y monitoreo de la ejecución presupuestaria	Existe solidez informática e institucional para monitorear la ejecución del presupuesto
Evaluación de resultados y Valor por Dinero	Existe un presupuesto por resultados si bien se podrían aplicar ajustes importantes en el número de programas e indicadores considerados, así como en la relación entre indicadores de producción y resultados. Además, fragmentación informática y roles institucionales más claros deben ser mejorados.
Riesgos fiscales y sostenibilidad de largo plazo	Se emiten informes de riesgos y los mismos son considerados en el Marco Fiscal. Debe trabajarse más la perspectiva fiscal de largo plazo y su sostenibilidad.
Aseguramiento de la calidad y auditorías	La Institución de Auditoría Suprema desempeña sus labores de forma independiente. Auditorías de desempeño son incorporadas.

Fuente: Blazey et al (2020)

Perú¹

Las reformas de financiamiento del sector salud en Perú dieron inicio en el 2001. El primer hito fue la implementación del Aseguramiento Público de Salud, que buscaba eliminar los gastos de bolsillo en los servicios públicos, así como proteger a la población pobre y vulnerable.

El segundo elemento de estas reformas fue la aprobación de la Ley de Aseguramiento Universal de Salud (AUS). Esta ley se fundamenta en los siguientes tres elementos: 1) El establecimiento de un paquete mínimo para todos los planes de aseguramiento, lo que incluye a los paquetes privados y los del sistema de seguridad social, 2) La creación de la Superintendencia Nacional de Salud (SUNASA), para la supervisión y el monitoreo de la calidad de las aseguradoras y los proveedores, y 3) El establecimiento de la posibilidad que el Seguro Integral de Salud (SIS) o cualquier esquema de aseguramiento público comprara servicios a los proveedores privados. Se debe destacar que la implementación de esta ley ha sido lenta.

Aunado a lo anterior, el Ministerio de Salud (MINSA) aprobó el Plan Esencial de Aseguramiento (PEAS), en el que se establece un conjunto mínimo de derechos. Pese a que este plan incluía gran cantidad de condiciones y diagnósticos, no ha recibido suficiente financiamiento.

Asimismo, el país implementó una expansión del SIS, que inicialmente cubría a las mujeres pobres embarazadas, los niños menores de cinco años en el sistema educativo, y se incluyó a la población de bajo ingresos. Asimismo, los servicios provistos se transformaron para ser más integrales.

Fruto de estas reformas, el país denota un gran avance en el mejoramiento de la cobertura de salud. En el 2004 cerca de seis de cada diez personas en el país no estaba afiliado a ningún esquema de aseguramiento y tenían que recurrir a los pagos de bolsillo cuando accedían al sistema público de salud. Para el 2020, alrededor de nueve de cada diez personas en el país estaba cubierto por algún esquema de aseguramiento de salud.

Otro elemento de las reformas y cambios en el sector de salud peruano fue la descentralización. Se transfirió responsabilidad a los proveedores públicos de los niveles regionales en cuanto a la provisión de los servicios de salud. Actualmente, el MINSA continúa siendo el responsable de la provisión de los servicios de salud en Lima y en los hospitales nacionales, además de cumplir con el rol de administrador del sector.

¹ Tanto el caso de Perú como el de Kirguistán se sustentan en las publicaciones de la OMS en la siguiente página web: <https://www.who.int/teams/health-systems-governance-and-financing/health-financing/policy/budgeting-in-health/programme-budgets-in-health-country-evidence>

Específicamente en el área de Presupuesto por Resultados (PXR), el país inició una serie de reformas en la gestión financiera pública para mejorar el desempeño en la gestión de los recursos públicos y la rendición de cuentas. Para esto, se introdujeron programas en todos los sectores bajo la metodología de PxR. Lo anterior buscaba priorizar los recursos públicos a través de los programas presupuestarios, los cuales contaran con objetivos bien definidos y que respondieran a una cadena de resultados clara y a indicadores de desempeño. En total en el sector salud se han establecido nueve programas. Los dos primeros respondieron a 1) Nutrición (PAN) y 2) Salud Maternal y Neonatal (SMN).

En términos de la organización del sector de salud en Perú, cabe denotar que existen cuatro esquemas de aseguramiento. El esquema EsSalud cubre a los trabajadores formales y es financiado a través de contribuciones de los trabajadores y patronos, responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Promoción Laboral. Existen dos esquemas separados que cubren a la policía nacional y otro a las fuerzas armadas, financiados tanto por contribuciones como por el presupuesto general nacional. Estos esquemas están bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, respectivamente. Por último, el esquema SIS que como se mencionó cubre a mujeres pobres en estado de embarazo, niños menores de cinco años y población de bajos ingresos. El presupuesto de este esquema es provisto por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y requiere de aprobación legislativa.

El presupuesto del SIS tiene la misma estructura del MINSa. En cuanto a la provisión del servicio, los afiliados de SIS pueden acceder a los servicios de EsSalud y viceversa. En ambos esquemas los usuarios reciben como mínimo el PEAS. Otra entidad relevante en la organización del sector es SuSalud, la cual es responsable de la supervisión de los proveedores y aseguradores de salud, así como de la ejecución de la legislación del sector.

Los proveedores públicos en el Área Metropolitana de Lima se encuentran organizados en cuatro Direcciones de Redes Integradas de Salud (DIRIS), operadas por el MINSa. En el resto del país la estructura administrativa descentralizada está organizada en 25 Direcciones Regionales de Salud (DIRESA) o Gerencias Regionales de Salud (GERESA), las cuales son responsabilidad de los gobiernos locales.

El SIS tiene acuerdos con los gobiernos regionales quienes dan la atención primaria. El pago del SIS a estos gobiernos se da a través de un **sistema de capitación** conformado por un componente variable que se basa en el desempeño y un componente fijo establecido de acuerdo con factores como la pobreza, ruralidad, áreas priorizadas y grupos etarios priorizados. El establecimiento de un mecanismo de pago capitado encuentra un vínculo directo con el presupuesto institucional y actúa como un freno al crecimiento acelerado que suele mostrar el gasto de los seguros. Así, dada una cantidad esperada de personas registradas, el gasto se compone de dicha cantidad y el monto fijo de la cápita, algo que

permite mantener una mayor precisión y predictibilidad sobre el gasto del sector, especialmente a nivel primario.

La estructura presupuestaria en la que está inmersa la función de salud (todas las actividades e intervenciones relacionadas con salud en los niveles nacional, regional o local), se ve reflejada en los siguientes cinco sectores: justicia, defensa, salud, interior y agricultura. Cada uno de estos sectores tiene sus propios pliegos, como lo son las entidades de gasto. El sector de salud tiene cinco pliegos, a saber Instituto Nacional de Salud (INS), MINSA, SuSalud, SIS y el Instituto Nacional de Neoplasias (INEN). En el nivel regional existen 25 sectores y cada gobierno regional cuenta con un pliego. Por su parte, a nivel local los pliegos lo conforman los gobiernos locales. Cada uno de los pliegos en los tres niveles (nacional, regional y local), cuenta con unidades ejecutoras encargadas de la gestión de los recursos.

La aprobación presupuestaria de cada pliego está asociada a las siguientes tres categorías: 1) programas presupuestarios (PP), 2) asignaciones presupuestarias que no resultan en productos para una población específica (APNOP), y 3) acciones centrales (AC), que cubren presupuestos para actividades de gestión. Las APNOP y las AC se determinan con base en presupuestos históricos que no están asociados a resultados o productos específicos. Para los pliegos del sector salud a nivel nacional, solo un tercio del presupuesto se asigna con base en los PP (Cuadro 3.1).

El MEF realiza asignaciones presupuestarias por pliego trimestralmente según la fuente de financiamiento, programas, actividades y líneas de insumos. Dentro de cada fuente de gastos se realiza la clasificación de las tres categorías PP, APNOP o AC.

Otro elemento del ciclo presupuestario a destacar es la posibilidad que le da la ley de presupuesto nacional al MINSA y a los gobiernos regionales para solicitar al MEF la reasignación de presupuesto entre programas. Lo anterior no debe generar incrementos al presupuesto general, y se deben respetar topes establecidos en dicha ley. Pese a lo anterior, no existe la posibilidad de traspasar recursos entre líneas específicas como lo son las remuneraciones.

Se deben destacar una serie de elementos positivos de la implementación del PxR en Perú. El primero de ellos es que el país cuenta con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Este sistema fue diseñado con el objetivo de integrar todas las etapas del gasto público de los niveles nacional, regional y local a través del mismo clasificador presupuestario. Una característica notable de este sistema es que su módulo de planeación presupuestaria incorpora la presupuestación basada en resultados con un marco lógico, con indicadores de productos y resultados al nivel de los programas. Este sistema se ha catalogado como robusto y se ha posicionado como una de las claves del éxito de la presupuestación basada en desempeño. Este tipo de sistemas no es típico en la mayoría de

Los países con ingresos bajos y medios. Este sistema permite la generación de reportes, el apoyo a la gestión de los presupuestos públicos, la contabilidad y la tesorería.

Asimismo, el SIAF cuenta con un módulo especial para los programas presupuestario llamado SIGA-PpR, el cual guía a las unidades ejecutoras (UE) en la estimación de las necesidades de financiamiento para la provisión de los productos y servicios de los programas. Dicho módulo alimenta al SIAF.

El segundo elemento está relacionado con el buen diseño de los programas presupuestarios desde sus inicios. Los mismos están basados en análisis técnicos rigurosos basados en evidencia, lo que ha generado una clara formulación del problema y objetivos. Estos análisis se fundamentan tanto en información cuantitativa como cualitativa. Esto incluye revisiones de literatura de las causas de los problemas de salud y sus intervenciones, alternativas y justificación de las intervenciones elegidas.

La siguiente lista enumera los programas presupuestarios del sector salud en Perú:

1. PAN (Programa de Nutrición)
2. SMN (Salud maternal y Neonatal)
3. TBC-HIV/AIDS
4. Enfermedades zoonóticas y transmitidas por vectores
5. Enfermedades no transmisibles
6. Prevención y Control de Cáncer
7. Prevención y Manejo de Condiciones Secundarias de Salud en Personas con Discapacidad
8. Control y Prevención de la Salud Mental
9. Reducción de Mortalidad por Urgencias y Urgencias Médicas

Existen dos mecanismos de incentivos vinculados a los PP. El primero es el Convenio de Apoyo Presupuestario (CAP), establecido entre el MINSA, los gobiernos regionales y el MEF. Este se basa en un incentivo de desempeño para mejorar la gestión de los PP de Salud y busca promover PP específicos como es el caso del PAN y el SMN. Evaluaciones independientes han mostrado que CAP tiene un efecto positivo en la gestión e incremento de la cobertura de servicios prioritarios. El segundo mecanismo es el Fondo de Estimulo de Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), dirigido por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Este mecanismo es financiado con fondos regulares, y se ha ido implementado gradualmente en regiones seleccionadas.

En el sector persisten una serie de **limitaciones** que frenan la implementación del PxR. Dentro de estas se resalta la alta fragmentación financiera que impidió que el objetivo de las reformas se cumpliera totalmente. Dicha fragmentación se fundamenta en la permanencia de otros mecanismos de asignación de fondos para el financiamiento de servicios y actividades de salud en los diferentes niveles de provisión. Asimismo, cada proveedor puede ser asignado a diferentes programas, lo que requiere la división de recursos específicos. Lo anterior genera una carga mayor en monitoreo e incrementa los recursos administrativos utilizados en este fin. Además, existen actividades o intervenciones permanentes como lo es inmunización, que se implementan en los diferentes programas. Esta situación complica la gestión de recursos y el monitoreo.

Otra de las limitaciones del sector es la dualidad en la implementación de la política pública. Mientras que el MINSA es el encargado del diseño e implementación de la política pública a nivel nacional, los gobiernos regionales gozan de autonomía para implementar sus propias políticas. Esto le resta capacidad al rol del MINSA. Además, el MINSA comparte el liderazgo del sector con otros Ministerios que se encargan de la provisión de los diferentes esquemas de aseguramiento. Asimismo, solo la tercera parte del presupuesto del sector se asigna con base en los PP.

En cuanto a los PP, pese a que están formulados de manera clara, los mismos están muy enfocados condiciones específicas o tipos de enfermedades. Lo anterior está asociado a que nacieron para responder a prioridades del sector salud muy específicas. Esto es una particularidad que no se repite en otros países. Aunado a lo anterior, no existe un programa que se encargue de la administración y gestiones generales. Como recomendación general debe existir un programa en el que se concentren este tipo de gastos.

A pesar de que en el país la provisión del PEAS es una de las prioridades del Sector, los gastos de este paquete no son fácilmente identificables bajo la estructura programática actual. Esta estructura incluye programas verticales o focalizados que no permite identificar el PEAS. Asimismo, los programas como el PAN, el SMN, TB y VIH/SIDA, y Cáncer se priorizan frente al PEAS. Cerca del 40% de los servicios cubiertos por el PEAS no forman parte de los PP.

Otra característica del PxR en Perú es la gran cantidad de indicadores de desempeño por programa. Esto va en contra de las recomendaciones generales. El rango de indicadores por programa varía de 2 a 14, para un total de 51 indicadores. En promedio se contabilizan 6 indicadores por programa. Cada indicador se reporta a nivel nacional y regional. Existen retrasos en la información y no todos los indicadores se miden de manera regular. Aunado a lo anterior, su utilidad de estas medidas no es del todo clara. Por ejemplo, su uso para las decisiones de política es cuestionable debido a la falta de capacidad técnica. Además, los sistemas SIAF y SIGA no están bien enlazados.

Los indicadores de desempeño se definen a los niveles de programa, producto y actividad. A su vez, los indicadores de programa se definen por nivel de resultado final, resultados intermedios y resultados específicos o inmediatos. Además, existen indicadores a nivel producto y actividad, pero no existen indicadores individuales para todos los productos.

Otro elemento por destacar es que no existen acciones asociadas al no cumplimiento de las metas de estos indicadores de desempeño. Debido a lo anterior, Perú se podría describir más como un país con una presupuestación informada o basada en información que basada en desempeño, pese a la existencia de dos mecanismos de incentivos.

La presupuestación basada en resultados se ha aplicado por más de una década, sin embargo está asociada a menos del 50% del gasto público en el sector. Este escenario se da debido a que no se logran incorporar gran parte de las actividades gubernamentales, las cuales no siempre están identificadas. Para superar esta limitación es requerida una reclasificación general del presupuesto.

La implementación de PxR y las reformas del sector en general, han generado resultados positivos, los cuales se exponen a continuación. Primero, se ha generado una mejora en la contabilidad hacia resultados para áreas específicas. Además, el PxR ha permitido un enfoque en los resultados, la relación calidad-precio y la priorización del gasto. Las autoridades de salud a nivel regional han recibido incrementos en el presupuesto al alcanzar las metas de desarrollo como en el caso de desnutrición crónica, agua y saneamiento. En tercer lugar, este tipo de presupuestación también ha promovido el uso de SIGA y la vinculación de resultados a gastos. Ejemplo de ello es que en el 2010 se dio un incremento presupuestario del 331% para monitoreo y 150% para vacunación al programa PAN. Asimismo, se registran resultados positivos en el control del VIH/SIDA.

Kirguistán

En 1997 se inician en el país una serie de reformas en el área de compras y del presupuesto por programas. En 1997 se crea el Fondo de Seguro Médico Obligatorio (MHIF, por sus siglas en inglés). El MHIF es una entidad administrativa independiente. Pese a lo anterior, su junta directiva no está reconocida en ninguna normativa por lo que no posee una autoridad legal. Esta entidad cubre al 70% de la población del país, lo que incluye empleados, pensionados y los beneficiarios de beneficios sociales, y a los niños menores de 16 años. En este mismo el MHIF estableció el pago a través de la capitación sobre los ingresos provenientes de contribuciones.

Durante los primeros tres años de la reforma (1997-2000), el pago a los proveedores aún se realizaba con base en insumos. Durante este periodo, el MHIF introdujo nuevos métodos de pago a los proveedores basados en resultados. Esto se estableció únicamente para la

proporción del financiamiento proveniente de las contribuciones. Pese a lo anterior, en el 2000 solo un 10% del gasto en salud se basaba en un método de capitación y basado en casos. Estas reformas fueron un proceso lento que permaneció como proyectos piloto en muchos casos.

Dentro de las limitaciones que se enfrentaron en la introducción de los nuevos métodos de pago basados en resultados, se destaca la permanencia de normativa soviética asociada al personal. Esta normativa se entiende con una serie de beneficios y privilegios que reciben los trabajadores. Lo anterior implica que gran parte del ingreso de los proveedores se dedicaba a remuneraciones. Por otro lado, los salarios de los trabajadores de la salud se definían con un sistema de tarifas centralizado, lo que impedía a los administradores la negociación local. Asimismo, el presupuesto se establecía a nivel de proveedor, lo que dificultaba la realización de cambios entre proveedores sin contar con la autorización del Ministerio de Finanzas.

Otra limitación es la persistencia en la formulación de los presupuestos de los proveedores con base en insumos. Además, la ejecución presupuestaria estaba expuesta a controles centrales rígidos con relación a los cambios en líneas de insumos. Por último, existían regulaciones estrictas a nivel de proveedor según fuente de financiamiento.

En el periodo 2001-2006 el país implementó una reforma integral en el financiamiento del sector salud en el que se realizó la unificación de los sistemas de pagos a los proveedores y se estableció un sistema de pago único a proveedores. Los ingresos fiscales del presupuesto y las contribuciones de MHIF fueron agrupados inicialmente a nivel provincial. Su administración estaba a cargo de las oficinas regionales de MHIF.

En el 2006 los fondos iniciaron a agruparse a nivel nacional, lo que permitió al MHIF reasignar fondos de manera más equitativa entre los administradores regionales. En la última fase de la reforma en 2016, el gobierno agrupó gran parte de los fondos paralelos restantes del presupuesto del Ministerio de Salud, principalmente de los servicios especializados, y el presupuesto de salud de la ciudad de Bishkek (capital de Kirguistán) en el MHIF. Pese a lo anterior, el Ministerio de Salud continúa financiando y administrando algunos insumos de atención médica e instalaciones directamente de su propio presupuesto fuera del sistema único de pago.

Como parte de las reformas también se incluyeron al seguro una serie de beneficios conocidos como el paquete de beneficios con garantía estatal (SGBP, por sus siglas en inglés). Además, se establecieron copagos oficiales a los pacientes y se definieron excepciones para grupos vulnerables. En el 2006 se introdujo una única línea presupuestaria con el objetivo de solucionar las rigideces presupuestarias del sector salud. Otro hito se dio en el 2009, cuando se creó el Sistema Electrónico Unificado de Gestión de Tesorería.

En el 2006 se adoptó en la Ley de Presupuesto la presupuestación por programa. Anteriormente esta metodología no tenía una base legal sólida, pues se basaba en decretos. Ya en el 2019 se definió que el Ministerio de Salud debe reportar sobre la base de indicadores de desempeño de los resultados trimestrales, como parte de un plan piloto.

En la última fase de la reforma en 2016, el gobierno agrupó gran parte de los fondos paralelos restantes del presupuesto del Ministerio de Salud, principalmente de los servicios especializados, y el presupuesto de salud de la ciudad de Bishkek (capital de Kirguistán) en el MHIF. Pese a lo anterior, el Ministerio de Salud continúa financiando y administrando algunos insumos de atención médica e instalaciones directamente de su propio presupuesto fuera del sistema único de pago.

De manera positiva, en el 2019 se aprobó una ley que incrementó la autonomía financiera del MHIF para formular, negociar y ejecutar el presupuesto. Producto de esta ley, el MHIF tiene la autoridad para formular y negociar su presupuesto con el Ministerio de Finanzas de manera independiente del Ministerio de Salud. Asimismo, se eliminaron los controles anteriores a la asignación del presupuesto impuestos por el Ministerio de Finanzas. El control y regulación del presupuesto de los proveedores se pasó al MHIF. Sin embargo esta institución no tiene reservas ni una junta directiva con autoridad para aprobar el presupuesto del MHIF y sus políticas financieras. El Ministerio de Salud y el Ministerio de Finanzas MOH continúan siendo las autoridades principales.

La introducción de la presupuestación por programa en el sector salud da inicio en el 2000 en el marco de la introducción de un marco de gasto de mediano plazo. El Ministerio de Salud formó parte de los cuatro ministerios que conformaron un plan piloto para la preparación de una estrategia de mediano plazo, que incluía la descripción de los objetivos, actividades y resultados esperados. En esta fase muchos actores externos hicieron explícito su apoyo (capacitaciones y generación de guías), sin embargo, no hubo respuesta nacional para su apropiación. El Ministerio de Finanzas y el MHIF jugaron un papel pasivo en la transición hacia la presupuestación por programa. Estos ministerios percibían esta metodología como un elemento para satisfacer a los donantes y no veían más allá su utilidad. Pese a lo anterior, estos actores fueron comprendiendo la utilidad de este tipo de presupuestación y se convirtieron en parte de sus principales defensores.

Producto del descontento general de la población ante incrementos del gasto público sin mejoras en los servicios públicos, en el 2009 se realizó una evaluación del Gasto Público y la Contabilidad Financiera, la cual dio como resultado un plan de reforma para el 2009-2013. Dentro de este plan se incluía la transición a la presupuestación basada en resultados.

En cuanto a la organización del sector, se debe destacar que predominan los proveedores de salud públicos. Estos se amparan en una ley que les otorga autonomía financiera y de gestión. Pese a lo anterior, en la práctica existe una gran cantidad de regulaciones que

impiden que los proveedores de salud gocen de autonomía financiera y de su gestión. Por ejemplo, existen normativas operacionales del presupuesto que los proveedores de salud deben seguir, aunque no formen parte del presupuesto nacional. Asimismo, aunque estos proveedores estén incluidos en el sistema de pago único del MHIF, continúan ejecutando sus presupuestos por medio del sistema de gestión unificado de Tesorería y mantienen su efectivo en una cuenta de Tesorería. Además, los proveedores tienen que seguir una normativa relacionada con el gasto de insumos, (ratios de gasto a insumos específicos), lo que impide el traspaso de recursos entre líneas.

Se denota como Kirguistán no ha optado por darle mayor flexibilidad financiera a los proveedores, contrario a otros países que sacan los mismos del sistema de gestión del Tesoro. Para este país es relevante mantener dentro del presupuesto al MHIF para brindarle al Congreso, a los ciudadanos y a los financistas externos garantías de probidad, transparencia y control financiero y fiscal general, en un contexto de gestión financiera débil.

El presupuesto en Kirguistán se basa en un marco de tres años. Dicho presupuesto está sujeto a topes impuestos por el Ministerio de Finanzas. Estos topes se definen con base en con una serie de indicadores macro (ingresos públicos esperados, tendencias históricas, necesidades de financiamientos para las nuevas políticas gubernamentales, etc.). Gracias al incremento de la autonomía financiera del MHIF, el sector no está sujeto a estos topes. Sin embargo, el MHIF y el Ministerio de Finanzas si lo están. Ambas entidades deben negociar sus topes de manera separada, e incluso compiten en el proceso. Lo anterior impide que el financiamiento del sector sea visto de manera global.

El proceso presupuestario en Kirguistán incluye el establecimiento de topes a las instalaciones de salud a través del sistema único de pago. Estos topes se basan en la cantidad de población inscrita y el número de casos del año anterior. Cada instalación prepara su propio presupuesto con base en una clasificación económica y se envía para consolidación a la oficina regional del MHIF. Esta última instancia prepara un borrador que envía al Ministerio de Finanzas.

Dentro de las desventajas de la formulación presupuestaria se debe señalar la ausencia de elementos prospectivos en dicho proceso. No se incluye el crecimiento esperado en el costo de los servicios de salud incluido el SGBP, ni la proyección del costo para cubrir la demanda por crecimiento o envejecimiento de la población. Tampoco existen metodologías basadas en evidencia para determinar la proporción del presupuesto asignado al paquete.

Otro elemento que merece atención es que el presupuesto del MHIF es aprobado por una ley separada de las transferencias estatales que conforman su principal ingreso. Las últimas son aprobadas como parte de la ley nacional de presupuesto. Esto genera confusiones e impide tener el panorama general del presupuesto del sector, así como sus prioridades.

Los ingresos del MHIF están constituidos por ingresos, contribuciones y transferencias del MOF. Su presupuesto se clasifica en cuatro categorías, a saber: económica, programática, funcional y administrativa. Pese a lo anterior, solo la administración central y regional administrativa de la institución presenta sus presupuestos usando una clasificación económica detallada. El presupuesto para la provisión de servicios se presenta en una única línea en la clasificación económica para bienes y servicios. Lo anterior se da como respuesta a la gran rigidez y controles en el presupuesto que impide el traslado de recursos entre proveedores.

Otra desventaja es que al 2019 persistían las reducciones presupuestarias ante las reducciones de personal o ante incrementos de la productividad. Esto genera una profunda desconfianza entre el sector y el Ministerio de Finanzas, por lo que no había incentivos para cerrar instalaciones o recortar insumos.

Aunado a lo anterior, hasta el 2019 la clasificación por programas era meramente informativa y servía como alternativa para la presentación del presupuesto. Lo anterior se da aunque de acuerdo con la Ley General de Presupuesto la clasificación programática debería convertirse en la base principal para realizar las asignaciones presupuestarias. La implementación de esta ley ha sido gradual, se debe destacar que el Ministerio de Salud forma parte de un plan piloto para su implementación.

Por su parte, la ejecución presupuestaria sigue la estructura de apropiaciones y utiliza una única cuenta de tesorería. A partir del 2019 es posible realizar cambios de +/-5% del gasto entre líneas de las unidades de gasto, pero la persistencia de regulaciones ha impedido que esto se ponga en práctica.

Una ventaja producto de las reformas en el sector es la menor fragmentación de recursos financieros del MHIF, específicamente producto de la ley introducida en el 2019. Con esto se eliminaron las rigideces impuestas por la presupuestación, reporte y ejecución de cada una de las fuentes de ingreso del MHIF por separado.

Asimismo, se debe resaltar que desde el 2019 el MHIF y los proveedores de salud utilizan un módulo del Sistema Integrado de Información de Gestión Financiera que fue diseñado para el sector salud. Dicho módulo les permite a los proveedores realizar pagos sin estar expuestos a los controles que anteriormente les imponía Tesorería.

Por último, en el área de ejecución del presupuesto, se debe resaltar que el Ministerio de Finanzas ya no ejerce control sobre la ejecución del presupuesto a los proveedores. Lo anterior se eliminó con la ley del 2019 del MHIF. Es la última entidad mencionada la que tiene la responsabilidad en cuestión.

Ahora bien, en términos del monitoreo y reporte, el Ministerio de Salud y el MHIF hacen reportes trimestrales al Ministerio de Finanzas a nivel de programa. Estos reportes también se generan por tipo de ingresos y por proveedor.

Se debe mencionar que pese a que la mayoría de las de instalaciones públicas de salud le pertenecen al Ministerio de Salud, este no cumple con un rol de monitoreo del desempeño financiero. Esta función es delegada al MHIF en conjunto con su rol de comprador en el seguimiento de contratos. Además del MHIF, los proveedores están sujetos a inspección y auditoría de una serie de entes externos.

Pese a que el Ministerio de Finanzas debe elaborar reportes trimestrales con base en indicadores de desempeño, la asignación presupuestaria no sigue dicha lógica. Además, no existe claridad acerca de la utilidad que les da el Ministerio de Finanzas a dichos indicadores. Se debe sumar que estos indicadores no están disponibles en el Sistema Integrado de Información de Gestión Financiera y que se recolectan de manera separada e incluso en papel.

La calidad de los programas de salud es diversa en cuanto a su diseño. Estos programas se estructuran en dos niveles, programas y subprogramas. Al 2019 se registraban en total programas, cuatro en el Ministerio de Salud y cuatro en el MHIF. Asimismo, se contabilizaban 61 medidas presupuestarias.

Los programas del Ministerio de Salud corresponden a (entre paréntesis su peso relativo del presupuesto total): 1) Educación médica y gestión de los recursos humanos (26%), 2) Planeamiento, administración y gestión (3%), 3) Salud Pública (28%) y 4) Organización y provisión del servicio (43%). Por su parte, el MHIF tiene los siguientes programas: 1) Provisión del servicio hospitalario (60%), 2) Provisión del servicio de atención primaria de salud (37%), 3) Planeamiento, administración y gestión (1%), y 4) Garantizar el acceso a servicios médicos y otros más allá del SGBP (contrato de proveedor privado de hemodiálisis).

La estructura programática no ha estado invariable desde sus inicios. En un primer momento el MHIF tenía tres programas y el Ministerio de Salud cinco. Además, los programas no estaban organizados por nivel de atención, de hecho todos los gastos de atención primaria y los servicios hospitalarios bajo SGBP constituían el 68% del presupuesto del sector y estaban bajo un único programa. La revisión de los programas en el periodo 2015-2017, coincidió con el desarrollo del programa estatal de protección de la salud pública y desarrollo del sistema de salud “Persona Sana – País Próspero”, conocido como la Estrategia Nacional de Salud. Esto permitió vincular los objetivos e indicadores del programa con el ejercicio de asignación presupuestaria.

Otra característica de los programas presupuestarios en Kirguistán es que estos no son multisectoriales, ya que se definen como medidas presupuestarias implementadas para el cumplimiento de un mismo objetivo en un sector dado. Un elemento negativo en este tema es que pese a que el Ministerio de Salud y el MHIF comparten objetivos, estos poseen programas separados.

Un elemento por resaltar es que el país sigue en buena medida las buenas prácticas del diseño de programas y subprogramas. Estos son una combinación de unidades organizacionales, categorías especiales de enfermedades, niveles de atención y actividades muy limitadas. Asimismo, es destacable que existe un equilibrio en el tamaño de los tres principales programas del Ministerio de Salud, en línea con las recomendaciones. Además, existe un programa separado para servicios de apoyo, lo cual está en línea con las prácticas recomendadas para las economías en desarrollo. Otro elemento que destacar es que en general los programas poseen objetivos bien definidos. Sin embargo, al igual que en otros países presentan problemas presupuestarios nivel de subprograma.

El marco de medición del desempeño forma parte integral de la presupuestación por programas en Kirguistán desde el 2019, vinculando los programas presupuestarios y la Estrategia Nacional de Salud. En esta área se debe destacar que contrario a otros países de ingresos bajos y medios, hay un número limitado de indicadores por programa. Lo anterior evita la sobrecarga de información y reportes. En total existen 14 indicadores, con un promedio de tres a cuatro indicadores por programa. Además, existen 90 indicadores de medidas presupuestarias que también se informan al Ministerio de Finanzas y a la Oficina del Primer Ministro.

Por ejemplo, el programa Provisión del Servicio Hospitalario tiene como objetivo el incremento en la calidad y efectividad del SGBP a nivel de hospital. En este programa se incluyen los indicadores: a) Tasa de hospitalización por cada 100 personas, b) Tasa de satisfacción del paciente, c) Proporción del gasto público en comida y medicamentos a nivel de hospital

Una limitación acerca del desempeño del PxR en Kirguistán, es que la visión del marco de desempeño está más enfocada en la rendición de cuentas y el control, en lugar de verse como un elemento que alienta positivamente el desempeño. Lo anterior es un rasgo cultural, proveniente de la influencia de la unión soviética en el país. Existe asimismo temor asociado a la inclusión de ciertos indicadores o metas por temor a sanciones administrativas.

Además, se debe destacar como elemento positivo que la estructura programática actual está enfatizada en la atención primaria de salud y los servicios de salud públicos en la nueva estrategia de salud. Lo mismo puede decirse del marco de medición de desempeño.

Asimismo, un elemento positivo es que los programas no se cruzan entre agencias. Además, los programas del Ministerio de Salud corresponden a la estructura organizacional existente, los tres principales programas corresponden a los tres principales departamentos. Los programas administrados por el MHIF son más complejos, estos siguen niveles de atención que corresponden a diferentes tipos de métodos de pago de proveedores.

Pese al avance logrado en el país en materia de presupuestación por programas en salud y en el marco de medición de desempeño, estos elementos aún no se comprenden ampliamente y el papel de sus administradores aún no es claro. Además, otra limitante es que aún no existen departamentos o unidades específicos responsables de programas presupuestarios específicos. Debe destacar que la transparencia presupuestaria ha mejorado. El presupuesto por programas para la salud está disponible para el público en el sitio web del Ministerio de Finanzas. Previamente existía una gran dificultad para vincular la financiación a los servicios, con la presupuestación por programas. Sin embargo, la presupuestación por programas aún no se utiliza para establecer prioridades presupuestarias, y las asignaciones presupuestarias no parecen reflejar las prioridades establecidas.

Un último punto detalla los mecanismos de pago utilizados por el sistema de salud de Kirguistán y su vínculo con el presupuesto institucional. Según lo menciona Beith, Wright and Ergo (2017), en la actualidad la República de Kirguistán aplica Grupos Relacionados de Diagnóstico a nivel hospitalario. Si bien los GRD permiten una asignación más justa y eficiente por cuanto remuneran sobre la base de uso de recursos y complejidad de casos, además de promover estancias más cortas, lo cierto es que también abre la puerta a prácticas como la codificación inadecuada de los diagnósticos hacia aquellos más caros, todo lo cual tendría una afectación sobre el presupuesto de la institución. Ante la presión por acortar estancias, también se toma el riesgo de egresar pacientes antes de tiempo que luego podrían requerir nuevos internamientos.



Documento con casos y análisis local

Parte II: Evaluación de cumplimiento de buenas prácticas

La segunda parte de este documento analiza el desempeño de los cuatro países analizados en materia de gobernanza presupuestaria, esto según los aspectos previamente descritos. Para ello, el equipo de trabajo preparó un cuestionario con dos capítulos. El primero de ellos se refería al cumplimiento de los principios de gobernanza según recomendaciones de entidades como OCDE y el Banco Mundial. Luego, en un segundo momento, el cuestionario se enfocaba en los micro-componentes de un modelo de Presupuesto para Resultados. Dos de los países, Panamá y Costa Rica, contestaron este cuestionario enviado online o vía una entrevista estructurada. Las respuestas obtenidas se refieren, en estos dos casos, a la situación de los seguros sociales. Para los otros dos se optó por sintetizar resultados de los estudios PEFA desarrollado en años anteriores para el Sector Público.

Principios de la buena gobernanza presupuestaria

Es de vital importancia que los gobiernos centrales de cada país velen por el uso adecuado de mecanismos de monitoreo de desempeño de la gestión financiera del sector público y en específico de sectores tan relevantes como el de salud pública. Esto con el objetivo, de evaluar las prácticas locales versus las buenas prácticas internacionales referidas a la buena gobernanza presupuestaria. El empleo de estos mecanismos cumple un papel fundamental en la formulación de políticas nacionales referidas al uso adecuado de los activos financieros, debido a que estos permiten que los gobiernos planifiquen y gasten de forma efectiva sus recursos.

Una adecuada gestión de las finanzas del sector público es el elemento clave que articula los recursos disponibles, la prestación de los servicios y el logro de los objetivos de las políticas públicas. Los mecanismos presupuestarios vinculados a logros cuantificables a corto/mediano plazo promueve aún más la eficiencia y la efectividad del sector público, lo

anterior toma mayor relevancia en nuestra región debido a que los gobiernos suelen contar con recursos limitados que obligan establecer mecanismos de eficiencia, donde se logre identificar el “como” y “a donde” se destinaron determinados fondos.

Es preciso mencionar que todo sistema gubernamental bajo los principios de buena gobernanza presupuestaria, deben cumplir de forma general con un ciclo de gestión en donde se evalúa en todo momento las acciones y resultados obtenidos. Este ciclo de gestión presupuestaria se centra en el cumplimiento de acciones estratégicas dentro de los planes gubernamentales de cada uno de los países dentro de un periodo de tiempo y dentro del cual se han establecido una cierta cantidad de recursos. Dentro de cada etapa de este ciclo presupuestario los entes encargados son libres de elegir los indicadores que utilizaran para medir el avance logrado y así tomar las mejores decisiones basados en los objetivos planteados. La siguiente imagen muestra el ciclo general para el logro de una buena gobernanza presupuestaria.

Figura 2. Ciclo para una buena Gestión Presupuestaria



Fuente: García et al. (2010)

Como se destaca en la figura anterior, se deben definir todos aquellos resultados que se desean obtener dentro de la primera etapa de **“Planificación por Resultados”** y de igual manera tomar en consideración los elementos relacionados a los aspectos financieros necesarios para lograr dichos resultados dentro de la fase de **“Presupuestación por Resultados”**. Seguidamente, dentro de la fase de **“Gestión Financiera”** se debe de tomar en consideración todos aquellos elementos administrativos para la captación de recursos financieros para así concretar los objetivos formulados al inicio del ciclo. Posteriormente, dentro de la **“Gestión de Programas y Proyectos”** se debe detallar la conformación del personal a cargo, metas del proceso y responsables de cada programa. Por último, el proceso de **“Monitoreo y Evaluación”** permite determinar si se han alcanzado los resultados esperados o en su defecto en qué etapa se encuentra el mismo.

Debido a la importancia de establecer estos mecanismos de buena gobernanza presupuestaria en las finanzas públicas es que distintas organizaciones a nivel internacional como la OCDE, PEFA, BM y FMI, se han interesado por formular estándares que favorezcan el desarrollo económico, con el objetivo de brindarle confianza a la población sobre el accionar del aparato estatal. Debe de destacarse que dichos mecanismos emplean diversos tipos de indicadores y estos se ajustan a las distintas etapas del ciclo presupuestario, con el objetivo de unificar el uso de criterios cuantitativos y cualitativos.

En el caso específico de la OCDE, se proponen diez principios de buena gobernanza tomando como base una síntesis de buenas prácticas aplicadas en los países de la OCDE. Estos principios proporcionan una orientación para el diseño, la implementación y la mejora de los sistemas presupuestarios que garanticen la utilización efectiva de los recursos públicos.

- XI.** Presupuestos dentro de objetivos fiscales.
- XII.** Alineamiento con prioridades y planes estratégicos a mediano plazo.
- XIII.** Marco del presupuesto de capital diseñado para satisfacer las necesidades nacionales (meta de cantidad de consultas).
- XIV.** Transparencia, apertura y accesibilidad.
- XV.** Debate incluyente, participativo y realista sobre las alternativas presupuestarias.
- XVI.** Cuentas completas, exactas y fiables de las finanzas públicas.
- XVII.** Ejecución del presupuesto planificada, gestionada y supervisada.
- XVIII.** Resultados, evaluación y relación coste/prestación.
- XIX.** Identificación de riesgos fiscales.
- XX.** Promoción de la integridad de las previsiones presupuestarias, los planes fiscales y la implementación presupuestaria mediante un riguroso control de calidad.

Como se observa, el segundo de los principios sugiere realizar un alineamiento basado con las prioridades estratégicas a mediano plazo del gobierno. Según este segundo principio, los gobiernos son los órganos que deben fomentar la estructuración de los presupuestos vinculados a metas estratégicas y planes de desarrollo basados en objetivos tomando en consideración los recursos públicos. Para esto se deben utilizar marcos de gastos de mediano plazo, que serán umbrales presupuestarios vinculados con los objetivos.

Por su parte el programa PEFA es un marco de referencia utilizado para la evaluación de fortalezas y debilidades de la gestión de las finanzas públicas mediante la utilización de indicadores cuantitativos para medir el desempeño de las finanzas públicas. El uso de un sistema de gestión financiera público abierto y ordenado es uno de los elementos necesarios para alcanzar los objetivos fiscales y presupuestarios como:

- La disciplina fiscal global requiere un control eficaz del presupuesto total y la gestión de los riesgos fiscales.
- La asignación estratégica de recursos supone la planificación y ejecución del presupuesto conforme a las prioridades gubernamentales dirigidas a lograr objetivos de política pública.

- Una eficiente prestación de servicios requiere el uso de los ingresos presupuestados para lograr los mejores niveles de servicios públicos con los recursos disponibles.

Además, el PEFA se basa en siete pilares de desempeño que son fundamentales y los cuales se mencionan a continuación.

I. Confiabilidad del presupuesto. El presupuesto público es realista y se aplica según lo previsto. Esto se mide comparando los ingresos y gastos reales con el presupuesto aprobado originalmente.

II. Transparencia de las finanzas públicas. La información sobre las finanzas públicas es completa, coherente y accesible para los usuarios. Esto se logra mediante una clasificación integral del presupuesto, la transparencia de todos los ingresos y gastos públicos (incluidas las transferencias intergubernamentales), la publicación de información sobre el desempeño en la prestación de servicios y el fácil acceso a la documentación fiscal y sobre el presupuesto.

III. Gestión de activos y pasivos. Una gestión eficaz de los activos y pasivos públicos garantiza la optimización de los recursos para las inversiones públicas, el registro y la gestión de los activos, la identificación de los riesgos fiscales y la planificación prudente, la aprobación y el seguimiento de las deudas y garantías.

IV. Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas. La estrategia fiscal y el presupuesto se preparan teniendo debidamente en cuenta las políticas fiscales, los planes estratégicos y las proyecciones macroeconómicas y fiscales preparadas por el gobierno.

V. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria. El presupuesto se aplica en el marco de un sistema de normas, procesos y controles internos eficaces que garantiza que los recursos se obtengan y utilicen conforme a lo previsto.

VI. Contabilidad y presentación de informes. Se mantienen registros exactos y confiables, y se genera y da a conocer información en forma oportuna para atender las necesidades en materia de toma de decisiones, gestión e información.

VII. Escrutinio y auditoría externos. Las finanzas públicas se examinan en forma independiente y se hace un seguimiento externo de la aplicación de las recomendaciones y acciones de mejora por parte del Poder Ejecutivo.

Cada uno de los 7 pilares anteriormente descritos comprende un grupo de indicadores que mide el desempeño de los sistemas, procesos e instituciones y los cuales se detallan a continuación.

Tabla 27. Indicadores de desempeño presupuestario PEFA

Pilares	Indicadores	Dimensiones
Confiabilidad del presupuesto	Resultados del gasto agregado	Gasto agregado
	Resultados en la composición del gasto	Resultados en la composición del gasto por la clasificación funcional

Pilares	Indicadores	Dimensiones
	Resultados de los ingresos agregados	Resultados en la composición del gasto por la clasificación económica
		Gasto con cargo a reservas para contingencias
		Ingresos efectivos agregados
		Resultados en la composición de los ingresos
Transparencia de las finanzas publicas	Clasificación del presupuesto	Clasificación del presupuesto
	Documentación del presupuesto	Documentación del presupuesto
	Operaciones del Gobierno central no incluidas en informes financieros	Gasto no incluido en informes financieros
		Ingresos no incluidos en informes financieros
		Informes financieros de las entidades extrapresupuestarias
	Transferencias a los Gobiernos subnacionales	Sistema de asignación de transferencias
		Puntualidad de la información sobre las transferencias
	Información de desempeño para la prestación de servicios	Programación del desempeño para la prestación de servicios
		Resultados de desempeño para la prestación de servicios
		Recursos recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios
Evaluación del desempeño para la prestación de servicios		
Acceso público a la información fiscal	Acceso público a la información fiscal	
Gestión de activos y pasivos	Informe de riesgos fiscales	Seguimiento a las empresas o corporaciones publicas
		Seguimiento a los Gobiernos subnacionales
		Pasivos contingentes y otros riesgos fiscales
	Gestión de la inversión publica	Análisis económico de los proyectos de inversión
		Selección de los proyectos de inversión
		Determinación de costos de los proyectos de inversión
		Seguimiento de los proyectos de inversión
	Gestión de activos públicos	Seguimiento de los activos financieros
		Seguimiento de los activos no financieros
		Transparencia en la enajenación de activos
	Gestión de la deuda	Registro y preparación de informes sobre deuda y garantías
		Aprobación de deuda y garantías
		Estrategia de gestión de deuda
Estrategia fiscal y presupuestación	Previsiones macroeconómicas y fiscales	Previsiones macroeconómicas
		Previsiones fiscales
		Análisis de sensibilidad macrofiscal

Pilares	Indicadores	Dimensiones	
basadas en políticas	Estrategia fiscal	Impacto fiscal de las propuestas de política pública	
		Adopción de la estrategia fiscal	
		Presentación de informes sobre los resultados fiscales	
	Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto	Estimaciones de gasto de mediano plazo	
		Límites de gasto de mediano plazo	
		Articulación de los planes estratégicos y los presupuestos de mediano plazo	
		Coherencia de los presupuestos con las estimaciones del ejercicio anterior	
	Proceso de preparación del presupuesto	Calendario presupuestario	
		Orientaciones para la preparación del presupuesto	
		Presentación del presupuesto al Poder Legislativo	
	Escrutinio legislativo del presupuesto	Alcance del escrutinio presupuestario	
		Procedimientos legislativos para el escrutinio presupuestario	
		Oportunidad en la aprobación del presupuesto	
		Reglas para las modificaciones presupuestarias por parte del Poder Ejecutivo	
	Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria	Administración de ingresos	Derechos y obligaciones sobre la generación de ingresos
			Gestión de riesgos para la generación de ingresos
Auditoría e investigación para la generación de ingresos			
Seguimiento de los atrasos en la generación de ingresos			
Contabilidad de los ingresos		Información sobre recaudación de ingresos	
		Transferencia de los ingresos recaudados	
		Conciliación de cuentas sobre ingresos	
Previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso		Consolidación de los saldos de caja	
		Previsiones y seguimiento sobre la disponibilidad de efectivo	
		Información sobre límites máximos para compromisos	
		Importancia de los ajustes presupuestarios en el curso del ejercicio	
Atrasos en el pago de gastos		Volumen de los atrasos en el pago de los gastos	
		Seguimiento a los atrasos en el pago de gastos	
Controles de la nómina		Integración de la información de la nómina y los registros de personal	

Pilares	Indicadores	Dimensiones	
		Gestión de cambios a la nomina	
		Controles internos a la nomina	
		Auditoria a la nomina	
	Adquisiciones		Seguimiento de las adquisiciones
			Modalidades de las adquisiciones
			Acceso público a la información sobre las adquisiciones
			Gestión de las reclamaciones en materia de adquisiciones
	Controles internos del gasto no salarial		Separación de funciones
			Eficacia de los controles para los compromisos de gasto
			Cumplimiento de las normas y los procedimientos de pago
	Auditoría interna		Cobertura de la auditoría interna
			Naturaleza de las auditorías realizadas y normas aplicadas
			Ejecución de auditorías internas e informes
Respuesta a los informes de auditoría interna			
Contabilidad y presentación de informes	Integridad de los datos financieros	Conciliación de cuentas bancarias	
		Cuentas de orden	
		Cuentas de anticipos	
		Procedimientos para asegurar la integridad de los datos financieros	
	Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso		Cobertura y comparabilidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso
			Oportunidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso
			Exactitud de los informes presupuestarios del ejercicio en curso
	Informes financieros anuales		Integridad de los informes financieros anuales
			Presentación de los informes para auditoría externa
			Normas contables
Escrutinio y auditoría externa	Auditoría externa	Cobertura y normas de auditoría externa	
		Presentación de los informes de auditoría al Poder Legislativo	
		Seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa	
		Independencia de la entidad fiscalizadora superior	
	Escrutinio legislativo de los informes de auditoría		Oportunidad del escrutinio de los informes de auditoría
			Audiencias acerca de las conclusiones de las auditorías

Pilares	Indicadores	Dimensiones
		Recomendaciones del Poder Legislativo sobre la auditoría
		Transparencia del escrutinio legislativo de los informes de auditoría

Fuente: PEFA

Por su parte, el BM ha desarrollado un marco de referencia para la buena gobernanza presupuestaria, tomando en consideración diversos tipos de indicadores dentro de los cuales destacan los siguientes.

- I. Contabilización y presentación de informes de todos los proyectos.
- II. Compromisos de presupuestos antes de las decisiones de inversión.
- III. Publicidad de los contratos.
- IV. Rol de las agencias de supervisión/regulación externas o independientes.
- V. Refuerzo del análisis de asequibilidad presupuestaria.
- VI. Análisis de riesgo.
- VII. Gestión de la inversión en el sector público.
- VIII. Rendición de cuentas.
- IX. Marco legal en favor del desarrollo de los objetivos planteados.
- X. Transparencia y acceso a la información.

Finalmente, el FMI destaca algunos indicadores para mejorar la gobernanza presupuestaria dentro de los que destacan.

- I. Elaboración del presupuesto basado en programas.
- II. Programas vinculados a resultados y productos.
- III. Objetivos de desempeño vinculados al presupuesto.
- IV. Marco presupuestario a mediano plazo.
- V. Evaluación sistemática de las nuevas propuestas de gasto.
- VI. Flexibilidad de gestión.
- VII. Gasto eficiente y eficaz.
- VIII. Clasificación del gasto por tipos de servicios y objetivos.
- IX. Gestión de política macro fiscal.
- X. Calificación de resultados (desempeño) de los programas

1.2 Evaluación de la gobernanza presupuestaria

Al realizar el análisis comparativo de las cuatro matrices de buena gobernanza presupuestaria anteriormente descritas llama la atención la gran cantidad de puntos en común entre metodologías y dentro de los cuales destacan los siguientes:

- La transparencia de la información referida a los impuestos, gastos, contabilidad pública y de las reglas presupuestarias entre los poderes del Estado, lo que permite una mejor información a los ciudadanos.

- Elaboración de controles a los procedimientos presupuestarios que sirvan de garantía para el primer aspecto. Esto mediante la realización de auditorías internas y externas para acceder a información referida a la elaboración y ejecución de los presupuestos públicos, con objetivo identificar fácilmente a los funcionarios responsables de asegurar la adecuada ejecución de los recursos financieros.
- Finalmente, se destaca la necesidad de mostrar el desempeño de las finanzas públicas con el fin de asegurar que el dinero recaudado se ha gastado según los objetivos establecidos en las etapas iniciales.

Es debido a esta similitud metodológica y con el objetivo de brindar una sola matriz para la evaluación de la buena gobernanza presupuestaria que Sanigest Internacional presenta el siguiente diseño metodológico.

Tabla 1. Matriz Integrada de Indicadores

Indicador	Dimensión
Confiabilidad del presupuesto	Resultados del gasto agregado
	Resultados en la composición del gasto
	Resultados de los ingresos agregados
Transparencia de las finanzas publicas	Clasificación del presupuesto
	Documentación del presupuesto
	Transferencias a los Gobiernos subnacionales
	Información de desempeño para la prestación de servicios
	Acceso público a la información fiscal
Gestión de activos y pasivos	Informe de riesgos fiscales
	Gestión de la inversión publica
Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas	Previsiones macroeconómicas y fiscales
	Estrategia fiscal
	Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto
	Proceso de preparación del presupuesto
	Escrutinio legislativo del presupuesto
Previsión y control de la ejecución presupuestaria	Controles de la nomina
	Auditoría interna
Contabilidad y presentación de informes	Integridad de los datos financieros
	Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso
	Informes financieros anuales
Escrutinio y auditoría externa	Auditoría externa
	Escrutinio legislativo de los informes de auditoria

Fuente: Sanigest Internacional con datos del OCDE, PEFA, BM y FMI.

República Dominicana

El presente capítulo examina las fortalezas y debilidades de la administración pública sanitaria de República Dominicana en lo referido a su gobernanza presupuestaria, para ello se analizarán las mejores prácticas reconocidas internacionalmente y dentro de las que destacan las establecidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA por sus siglas en inglés), Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI). Además, se pretende trazar una ruta clara para mejorar el desempeño del estado en lo referido a sus prácticas presupuestarias para así mejorar la coordinación institucional del gobierno, colaborar a con el logro de los objetivos planteados durante la presupuestación especialmente durante la compra de suministros médicos y así asegurar el cumplimiento eficiente-efectivo de la prestación de los servicios de salud pública para todos los habitantes.

Los indicadores planteados en la sección anterior se realizarán como una evaluación para República Dominicana. Esto nos permitirá tener el detalle de su calificación, lo que podría diferir o no de una evaluación a nivel de todo el presupuesto.

Para el caso específico de República Dominicana se ha adoptado en años recientes recomendaciones elaboradas por organizaciones internacionales como el BM, el FMI, PEFA y la OCDE con el objetivo de gestionar adecuadamente sus recursos financieros. Estas buenas prácticas internacionales han sido implementadas dentro de diferentes instituciones gubernamentales mediante una serie de programas ambiciosos a mediano y largo plazo, dentro de los cuales se pueden citar los END 2010-2030 del MEPyD y el NSPD elaborado en 2014 por el DIGEPRES que tiene como objetivo modernizar la administración pública, mejorar la calidad del gasto público y las intervenciones estatales, cambiando para ello la cultura presupuestaria en la administración pública y contribuyendo con la consolidación de la gobernabilidad del sistema democrático de derecho.

Este proceso para la buena gobernanza presupuestaria se ha venido implementando mediante la evaluación de ciertos indicadores que permiten cuantificar su progreso. A continuación, se evalúa el avance de cada uno de los indicadores utilizando la matriz integrada propuesta en cada uno de ellos.

1.1.1. Confiabilidad del presupuesto

En lo que respecta a la confiabilidad del presupuesto se evaluarán:

a) Resultados del gasto agregado:

Este indicador se evalúa calculando la desviación porcentual entre el presupuesto inicial del gasto aprobado para el MSP contra los resultados de ejecución efectiva al final del año. En República Dominicana este indicador utiliza la información suministrada por el MSP al

DIGEPRES. Todos los datos suministrados son contrarrestados contra los informes de ejecución presupuestaria emitidos por el MSP al final del año fiscal. A continuación, se muestra la diferencia porcentual general entre el gasto agregado programado y el ejecutado para el año 2020.

Tabla 2. Gasto del Gobierno Central presupuestario en el PGE, Presupuestado vs ejecutado, 2020

Año	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	Relación B/A (%)
2020	861,074	973,062	113%

Fuente: SIGEF.

Como se observa en la tabla anterior para el 2020 el Gobierno de Republica Dominicana ejecuto un gasto mayor al presupuesto inicialmente aprobado, presentando un incremento del 13%.

b) Resultados en la composición del gasto:

Este indicador valora la razón de proporción en que las reasignaciones durante la ejecución del presupuesto han contribuido a la varianza en la composición del gasto del gobierno central.

Tabla 30. Variación total en la composición del gasto programado y ejecutado MSAS, 2020.

Presupuesto inicial	Presupuesto ejecutado	Presupuesto ajustado	Desviación	Porcentaje
94,537	109,678	107,944	1,734	1.6%

Fuente: SIGEF.

Cabe destacar como se sabe bien que las medidas de contingencias implementadas para contrarrestar los efectos del COVID-19 provocaron un incremento del gasto público debido a la ampliación de los programas de protección social y servicios de atención sanitaria a la población vulnerable.

c) Resultados de los ingresos agregados:

Este indicador cuantifica la variación entre el presupuesto original aprobado y el total ejecutado. Para el año 2020 los ingresos fiscales ascendieron a unos RD\$637,269 millones, lo que representa una reducción de RD\$24,349 millones (-3.7%) en relación con el 2019, debido principalmente al impacto causado por el COVID-19. La inestabilidad producida por la pandemia genero que se tuviera que reformular en dos ocasiones el presupuesto general,

causando así una reducción aproximada de RD\$136,825 millones (-18.2%). Con esto, si comparamos los ingresos efectivos con relación a los estimados en el presupuesto original del 2020, se alcanzó un nivel de cumplimiento de 84.9%.

Tabla 31. Ingresos del presupuesto general del estado.

Programado vs Ejecutado, 2018-2020.

Año	Presupuesto Aprobado (A)	Presupuesto Ejecutado (B)	Relación B/A
2018	602,887	604,099	100.2%
2019	689,930	661,618	95.9%
2020	750,823	637,269	84.9%

Fuente: SIGEF.

1.1.2. **Transparencia de las finanzas publicas**

Sobre la transparencia de las finanzas públicas se evalúa:

Clasificación del presupuesto: Este indicador evalúa la clasificación del presupuesto y el catálogo de cuentas del gobierno con los estándares internacionales. Para ello la DIGEPRES realiza la aplicación y actualización constante de los clasificadores presupuestarios del sector público, los cuales están basados en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI, el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) de la Federación Internacional de Contadores y el Catálogo de Bienes y Servicios de las Naciones Unidas. Estos clasificadores están sistematizados con el objetivo de que puedan ser utilizados por todas las instituciones públicas de Republica Dominicana durante el ciclo presupuestario, respetando sus características jurídicas, económicas y financieras. Esta estructura de clasificación comprende el clasificador institucional, económico, de funciones, por conceptos de ingresos, de fuentes de financiamiento, del objeto del gasto, de organismos financiadores, de concepto y usos del financiamiento y geográfico.

De igual manera la DIGEPRES cuenta con la “Guía Alfabética de Imputaciones Presupuestarias” donde se suministra orientación sobre cómo y dónde asignar de manera correcta cada gasto que ejecutan para la adquisición de un bien o un servicio.

Documentación del presupuesto: Este indicador valora la integridad de la información suministrada en la documentación del presupuesto anual. Además, las buenas prácticas internacionales sugieren que se debe incluir la siguiente información mínima, dividida entre documentos básicos y documentos adicionales.

Tabla 3. Requisitos para la documentación del presupuesto.

REQUISITOS	EVIDENCIA
<p>1) Previsión del déficit o superávit fiscal (o resultado operativo acumulado).</p>	<p>Se presenta una previsión del déficit fiscal en el Informe Explicativo y Política Presupuestaria 2021. El siguiente link presenta la matriz Ahorro-Inversión-Financiamiento, que contiene información de forma específica e individualizada: https://www.digepres.gob.do/pubs/2021/Libros/Tomo-I/Noviembre/ANEXO-5-CUENTA-AHORRO-CAIF.pdf.</p>
<p>2) Resultados del presupuesto.</p>	<p>El resultado financiero del Gobierno Central para el año anterior y el proyecto de ley con el mismo formato se encuentra en el “Informe Explicativo y Política Presupuestaria”: https://www.digepres.gob.do/pubs/2021/libros/Tomo-I/aprobado/Informe-Explicativo-Ley-No-237-20-PGE-2021.pdf.</p>
<p>3) Presupuesto del ejercicio corriente (el presupuesto revisado o los resultados estimados), presentado con el mismo formato que la propuesta de presupuesto.</p>	<p>La información de ejecución presupuestaria revisada o estimada a fin del periodo para el presupuesto del año 2020, año en el que se prepara el proyecto de presupuesto 2021 se incluye en el Informe Explicativo: https://www.digepres.gob.do/pubs/2021/libros/Tomo-I/aprobado/Informe-Explicativo-Ley-No-237-20-PGE-2021.pdf.</p>
<p>4) Datos presupuestarios agregados correspondientes al ingreso y al gasto, conforme a los principales rubros de las clasificaciones utilizadas, incluyendo datos para el ejercicio corriente y el anterior, además de un desglose detallado de las estimaciones de ingresos y gastos.</p>	<p>En el “Informe Explicativo y Política Presupuestaria”, se presentan los ingresos ejecutados del ejercicio anterior, una estimación de los ingresos esperados al cierre del ejercicio corriente y estimaciones detalladas para el periodo en preparación. Para los gastos se presenta la ejecución del año anterior y el presupuesto de gastos esperados al cierre del ejercicio corriente según las clasificaciones económica, funcional, institucional y programática. Además, se presentan proyecciones de los gastos para todas las clasificaciones mencionadas anteriormente https://www.digepres.gob.do/pubs/2021/libros/Tomo-I/aprobado/Informe-Explicativo-Ley-No-237-20-PGE-2021.pdf</p>
<p>Elementos adicionales</p>	
<p>5) Financiamiento del déficit, incluida una descripción de su composición prevista.</p>	<p>Se presenta en detalle la previsión del déficit con una descripción de su financiamiento en el Informe Explicativo y Política Presupuestaria 2021, Capítulo IV - Política Presupuestaria y Ley de Presupuesto General del Estado 2021, acápite referido a la Política de Financiamiento 2021. https://www.digepres.gob.do/pubs/2021/libros/Tomo-I/aprobado/Ley-de-presupuesto-General-del-Estado-2021-Tomo-I.pdf</p>
<p>6) Supuestos macroeconómicos, incluidos, por lo menos, estimaciones del crecimiento del producto interno</p>	<p>Se presenta de forma detallada en el Informe Explicativo y Política Presupuestaria 2021, Capítulo IV - Supuestos Macroeconómicos Presupuesto General del Estado 2021, Panorama Macroeconómico Plurianual 2020-2024.</p>

bruto (PIB), de la inflación, de las tasas de interés y del tipo de cambio.	https://www.digepres.gob.do/pubs/2021/libros/Tomo-I/aprobado/Ley-de-presupuesto-General-del-Estado-2021-Tomo-I.pdf
7) Saldo de la deuda , incluidos detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio corriente.	Se presenta una explicación del saldo de la deuda pública del año anterior (2019) y del año corriente (2020) al mes de junio en el Informe Explicativo y Política Presupuestaria 2021, Capítulo IV - Política Presupuestaria y Ley de Presupuesto General del Estado 2021, referido al Análisis de Composición de la Deuda del Sector Público https://www.digepres.gob.do/pubs/2021/libros/Tomo-I/aprobado/Ley-de-presupuesto-General-del-Estado-2021-Tomo-I.pdf
8) Activos financieros.	Los activos financieros se incluyen en el Anexo No. 7 Activos Financieros del Tomo I. https://www.digepres.gob.do/pubs/2021/Libros/Tomo-I/Noviembre/ANEXO-NO-7-ACTIVOS-FINANCIEROS.pdf
9) Información resumida de los riesgos fiscales (que incluya pasivos contingentes como garantías y obligaciones contingentes incorporadas a contratos de asociaciones público-privadas, etc.)	Se analiza el impacto de variaciones en los supuestos macroeconómicos, pasivos contingentes asociados al sistema de pensiones, desastres naturales y Asociaciones Público-Privadas. https://www.digepres.gob.do/pubs/2021/Libros/Tomo-I/Noviembre/ANEXO-NO-6-RIESGOS-FISCALES.pdf
10) Explicación de las consecuencias presupuestarias de la introducción de nuevas iniciativas de política pública o proyectos de inversión pública importantes , así como estimaciones del impacto presupuestario de todas las modificaciones propuestas a la política de ingresos y principales programas de programas de gastos.	En el “Informe Explicativo y Política Presupuestaria” que se presenta junto con el proyecto de presupuesto se incluye información sobre la política de ingresos y gastos, describiendo nuevas iniciativas de política públicas y su impacto presupuestario. https://www.digepres.gob.do/pubs/2021/libros/Tomo-I/aprobado/Informe-Explicativo-Ley-No-237-20-PGE-2021.pdf .

Fuente: Informe sectorial de Gestión de Finanzas Publicas 2020.

Transferencias a los gobiernos subnacionales: Este indicador tiene como finalidad evaluar la transparencia y puntualidad de las transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales. Estas transferencias desde el gobierno central a los subnacionales se efectúan en base a un mecanismo de distribución horizontal denominada la “Ley de Ayuntamientos No.166-03” y su reglamento de aplicación No.360-04 de fechas 6 de octubre del 2003 y 23 de abril del 2004, respectivamente. Cabe mencionar que la distribución de las transferencias se realiza tomando en consideración la variable poblacional, la distribución equitativa y el valor per cápita por incremento de población.

La distribución de las transferencias que otorga el Gobierno Central a los Gobiernos Sub-Nacionales, es realizada tomando en consideración la variable establecida en la ley 166-03 “Nivel Poblacional”. Es importante resaltar que, a partir del año 2013, los incrementos surgidos para este ámbito, se ha tomado en consideración, además, variables como:

distribución equitativa, (monto igual por categoría de gobierno) y valor per cápita por incremento de población. Finalmente, los recursos ordinarios del gobierno central se transfieren por parte del Ministerio de Hacienda a cada una de las 393 entidades municipales en partes iguales.

Información de desempeño para la prestación de servicios: Este evalúa información referida al desempeño en la prestación de servicios incluidos en el proyecto de presupuesto y en informes de ejecución presupuestaria. Este indicador determina, si se llevan a cabo auditorías o evaluaciones del desempeño. Además, este indicador evalúa la medida en que se recopila y registra la información sobre los recursos recibidos por las unidades responsables.

Se debe ser claros que la programación del desempeño está contenida en “Anexo a la Ley No. 237-20 del PGE 2021: Presupuesto Físico”. Dicho documento incluye información específica de la producción de bienes y servicios que generan las instituciones del sector público no financiero. En lo que corresponde al PGE 2011 presenta información sobre tres instituciones incluyendo poderes y órganos constitucionales, organismos autónomos y descentralizados y las instituciones públicas de seguridad social que suman un total de 97, de las cuales un 96 fueron presupuesto por producto y 88 se vincularon al menos a un resultado.

Tabla 4. Estructura programática de la Ley de Presupuesto General del Estado 2021. Entidades con programas orientados a productos.

Ámbito institucional	Ley de Presupuesto 2021				
	Número de entidades	Entidades con programas orientados a productos		Entidades con resultados vinculados	
		Número	Porcentaje (%)	Número	Porcentaje (%)
Poderes y órganos constitucionales	8	8	100	7	88
Ministerios	22	22	100	22	100
Organismos autónomos y descentralizados no financieras	59	58	98	51	86
Instituciones públicas de la seguridad social	8	8	100	8	100
Total entidades	97	96	99	88	91

Fuente: DIGEPRES, Ley de Presupuesto 2021 – Tomo III

Para el 2021 se incluyeron programas orientados a la “Prevención y Atención a la Tuberculosis”, “Prevención, Diagnóstico y Tratamiento del VIH-SIDA”, “Salud Materno Neonatal”, “Desarrollo Infantil para Niños y Niñas de 0-4 años y 11 meses”, “Atención Integral a Adultos Mayores”, “Reducción de crímenes y Delitos que Afectan la Seguridad Ciudadana”, “Reducción de los Accidentes de Tránsito”, “Fomento y Desarrollo de la Productividad de los Sistemas de Producción de Leche Bovina” y “Prevención y Control de Enfermedades Bovinas”.

Se debe destacar que al final de cada periodo fiscal el DIGEPRES elabora una evaluación de cada una de las instituciones basado en la Ley Orgánica de Presupuesto Público. Utilizando dichas evaluaciones de los programas se permite establecer el grado de avance y los desvíos de cada uno de los programas con respecto a las metas planificadas en la formulación.

Acceso público a la información fiscal: Este indicador valora la facilidad de acceso a la información fiscal de carácter público, utilizando elementos específicos de información que se consideran fundamentales que se pongan a disposición del público. La siguiente tabla muestra la situación del cumplimiento con los requisitos propuestos para la disponibilidad de información fiscal de acceso público.

Tabla 5. Requisitos para la evaluación de información fiscal

Requisitos	Cumplimiento
Elementos básicos	
<p>1) Documentación del proyecto de presupuesto anual del Poder Ejecutivo. Se pone a disposición del público el conjunto completo de documentos del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo en el plazo de una semana a partir de su presentación ante el Poder Legislativo.</p>	<p>La documentación sobre proyecto de presupuesto 2021 como fue presentada a la Legislatura está disponible al público en el portal informático de la DIGEPRES inmediatamente después de su entrega formal. El conjunto completo de documentos se encuentra en el enlace: https://www.digepres.gob.do/presupuesto/gobierno-general-nacional/proyecto-de-ley-de-presupuesto-2021/</p>
<p>2) Presupuesto aprobado. La ley de presupuesto anual aprobada por el Poder Legislativo se publica dentro del plazo de dos semanas a partir de la aprobación de la ley</p>	<p>La Ley General de Presupuesto 2021, como fue aprobada por la Legislatura, está disponible en el portal informático de la DIGEPRES en un plazo máximo de tres días desde su publicación oficial. El enlace relevante es: https://www.digepres.gob.do/pubs/2021/libros/Tomo-I/aprobado/Ley-237-20-PGE-2021.pdf</p>
<p>3) Informes de ejecución presupuestaria del ejercicio en curso. Los informes se ponen a disposición del público de forma regular en el plazo de un mes a partir de su emisión.</p>	<p>El público tiene acceso a informes mensuales y trimestrales de ejecución presupuestaria: tal como se señala en el indicador ID-28, estos informes de ejecución presupuestaria de ingresos y gastos están a disposición del público en un plazo no mayor de treinta días del fin de cada mes y trimestre. Los informes de ejecución presupuestaria para 2020 están en el enlace: https://www.digepres.gob.do/publicaciones/informes/ejecucion-presupuestaria-2020/</p>
<p>4) Liquidación o informe anual de ejecución presupuestaria. El informe se pone a disposición del público en el plazo de seis meses a partir del cierre del ejercicio fiscal correspondiente.</p>	<p>Los informes anuales de ejecución presupuestaria se publican dentro de los tres meses del cierre del año fiscal correspondiente. La información para el año 2019 está disponible en: https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2020/03/Informe-Enero-Diciembre-2019-version-Web.pdf</p>

<p>5) Informe financiero anual auditado, que incorpora o está acompañado del informe de auditoría externa. El informe se pone a disposición del público dentro de los 12 meses a partir del cierre del ejercicio fiscal correspondiente.</p>	<p>Los informes financieros anuales auditados se presentan a más tardar el 1ero de marzo a partir del cierre del ejercicio fiscal correspondiente. Actualmente, dicho informe está en proceso de elaboración. Se encuentra disponible el correspondiente al año 2019 en el siguiente enlace: http://digecog.gob.do/index.php/publicaciones/estado-de-recaudacion-e-inversion-de-las-rentas-erir</p>
<p>Elementos adicionales</p>	
<p>6) Declaración previa al presupuesto. Los parámetros generales del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo relativos a gastos, ingresos previstos y deuda se ponen a disposición del público por lo menos cuatro meses antes del comienzo del ejercicio fiscal correspondiente.</p>	<p>El documento preliminar, o Informe de Avance de las Proyecciones Macroeconómicas y Fiscales es elaborado y publicado cada julio, en el siguiente enlace, se encuentra la última publicación: https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Avance-de-las-Proyecciones-Macroeconomicas-y-Fiscales-2021-web-2.0.pdf</p>
<p>7) Otros informes de auditoría externa. Todos los informes no confidenciales sobre las operaciones consolidadas del Gobierno Central se ponen a disposición del público dentro de los seis meses posteriores a la presentación.</p>	<p>Los informes de auditoría externa elaborados por la Cámara de Cuentas de República Dominicana se ponen a disposición del público inmediatamente después de que hayan cumplido las formalidades de ley. Están disponibles en el enlace: https://portal.camaradecuentas.gob.do/index.php/seccion-de-auditorias-356/auditorias-realizadas-por-categoria.html</p>
<p>8) Resumen del proyecto de presupuesto. Se pone a disposición del público un resumen simple y claro del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo o del presupuesto aprobado, accesible para personas que no son expertas en presupuestos (presupuesto ciudadano), traducido, donde sea aplicable, al idioma local de mayor uso, dentro de un plazo de dos semanas a partir de la presentación del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, o dentro un mes a partir de la aprobación del presupuesto, respectivamente.</p>	<p>El conjunto de documentación que se conoce en República Dominicana como el Presupuesto Ciudadano se encuentra disponible en el enlace: https://digepres.gob.do/presupuesto-ciudadano/, pero también en folletos y otros documentos impresos. Esta documentación se produce durante el año, pero aquella que corresponde al presupuesto aprobado se difunde dentro de un mes del momento de su promulgación.</p>
<p>9) Previsiones macroeconómicas. Las previsiones, se ponen a disposición del público en el plazo de una semana a partir de su validación.</p>	<p>Las previsiones macroeconómicas que sustentan el presupuesto son preparadas por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), con apoyo del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de República Dominicana. Se publican anualmente en: http://economia.gob.do/marcomacro.</p>

Fuente: Informe sectorial de Gestión de Finanzas Publicas 2020.

1.1.3. Gestión de activos y pasivos

Informe de riesgos fiscales: Este indicador evalúa los riesgos fiscales debido a situaciones macroeconómicas adversas, la posición financiera de los gobiernos subnacionales o de las

empresas y corporaciones públicas, los pasivos contingentes de programas y las actividades propias del gobierno central, fallas de mercado o desastres naturales entre muchos más.

En República Dominicana la Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF) tiene bajo su responsabilidad dar seguimiento y supervisión de la ejecución presupuestaria de las empresas públicas para incluirlas dentro de las estadísticas fiscales del gobierno. De esta manera la DGAPF recibe de manera mensual información de flujos (ingresos y gastos) y saldos (activos y pasivos), lo cual hace posible el manejo de las finanzas públicas.

Como parte de la evaluación de los riesgos fiscales durante el 2020, se realizó una captura de la información financiera a nivel de gobierno local, esto con el objetivo de brindar una mayor transparencia durante el proceso de fiscalización. Los resultados obtenidos fueron incluidos dentro del Presupuesto General del Estado aprobado para el año 2021 y los cuales hacían referencia a los riesgos asociados a variaciones de supuestos macroeconómicos, al sistema de pensiones y la ocurrencia de fenómenos naturales.

Gestión de la inversión pública: Este indicador se encarga de realizar evaluaciones económicas y realiza proyecciones de los costos y el seguimiento de los proyectos de inversión pública, enfocándose principalmente en aquellos proyectos de mayor relevancia.

En República Dominicana, el MEPyD publicó durante 2017 el documento de “Normas Técnicas y Guía Metodológica General” con el objetivo de hacer más eficiente el proceso de gestión de la inversión pública, involucrando aspectos como la gestión del riesgo a desastres, el enfoque de género, etc. Esta normativa tuvo vital relevancia durante la pandemia por COVID-19 debido a que permitió priorizar los aspectos sanitarios que se vieron afectados.

De la misma manera, durante el 2020 el MEPyD obtuvo la certificación ISO 9001-2015 de su “Proceso de Inversión Pública” lo cual vino a respaldar el trabajo realizado durante las etapas de pre-inversión, seguimiento de proyectos y su finalización. Por su parte, la selección de los proyectos para inversión pública se realiza por nivel de prioridad o por periodo de ingreso al Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública para que sea analizado según los topes presupuestarios notificados por la DIGEPRES. Durante la etapa de pre-inversión se realiza una evaluación ex antes del proyecto y se documenta todo para realizar su presentación a la Dirección General de Inversión Pública del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo la cual emitirá un informe al Ministerio de Hacienda y el MEPyD.

Por su parte será la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) la que tenga la responsabilidad de realizar la fiscalización del progreso de los proyectos y al mismo tiempo, será esta la que registre de forma digital toda la información correspondiente al proyecto.

1.1.4. Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas

Previsiones macroeconómicas y fiscales: Este analiza la capacidad del gobierno para formular previsiones macroeconómicas y fiscales robustas. Además, este indicador estima el posible impacto fiscal de los cambios en las condiciones económicas.

En República Dominicana la DGAPF debido al impacto de la pandemia por COVID-19, actualizó el Marco Fiscal de Mediano Plazo para el periodo 2020-2024, el cual sirvió para el diseño de la política presupuestaria 2021. Además, esta institución actualizó su sistema de pronóstico a través de los cuales se generaron proyecciones de variables macroeconómicas y fiscales como lo es el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020-2024, el cual contiene proyecciones de los ingresos, gastos y financiamientos del estado que tiene por objetivo garantizar la consistencia de los agregados fiscales con el resto de las variables macroeconómicas y con la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Estrategia fiscal: La metodología para el Análisis Macro-Fiscal implementada por la DGAPF, considera la interrelación entre los distintos sectores de la economía, permite medir impactos referidos a cambios estructurales o exógenos que afectan la macroeconomía de un país. Dentro de esta metodología para el periodo 2020-2024 se incluye un desglose de las partidas de gasto del gobierno central por función o finalidad y un detalle de las transferencias corrientes para gasto de consumo público del gobierno.

Adicionalmente, la DGAPF diseño un Nuevo Código de Transparencia Fiscal, para promover la transparencia y la buena gobernanza. Este nuevo código está orientado de acuerdo con los siguientes pilares:

- **Declaración de datos fiscales:** Actualmente se captura la información financiera de más de 100 instituciones los cuales son publicados en el Estado de Operaciones del Gobierno.
- **Pronósticos y presupuestos fiscales:** La metodología para el análisis Macro-Fiscal que desarrolla la DGAPF tiene por finalidad fortalecer los pronósticos que se utilizan como base para el diseño y evaluación de la política fiscal.
- **Análisis y gestión del riesgo fiscal:** este incorpora un análisis de los diversos riesgos que enfrenta la gestión fiscal como lo ha sido el impacto del COVID-19 a la sociedad de Republica Dominicana o el paso de ondas tropicales.

Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto: Este indicador analiza en qué medida el presupuesto de gastos se formula con una visión de mediano plazo y dentro de los límites. El “Informe Explicativo y Política Presupuestaria 2021” preparado por el DIGEPRES y presentado al Congreso de la Republica para el ejercicio fiscal 2021 toma como referencia los compromisos contraídos en años anteriores, las asignaciones establecidas

por ley, las proyecciones de programas y proyectos prioritarios como la salud pública, saneamiento del agua, educación, seguridad, etc. A continuación, se presenta el gasto 2019-2024 basado según clasificación administrativa y económica.

Tabla 6. Clasificación Institucional del Gasto en el periodo 2019-2024
Valores en millones de RD\$ y cómo % del PIB

DETALLE	EJECUTADO 2019	PRESUPUESTO APROBADO Ley No. 222-20	Proyecto Presupuesto 2021	Proyecciones		
	1	2	3	2022	2023	2024
0207 - MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL	79,894.9	120,528.8	107,448.1	111,209.8	115,658.2	120,882.8

Fuente: SIGEF

De igual forma y basados en las buenas prácticas internacionales se establece que el Gobierno debe de aprobar y comunicar los límites de gastos distribuidos por entidades para la preparación presupuestaria. Para esto la DIGEPRES prepara las proyecciones del gasto global y a nivel institucional, las cuales deberán ser aprobadas por el Consejo de Ministros. No sucede lo mismo con los techos institucionales para los gastos, los cuales no son comunicados a las entidades, ni surgen un proceso previo de aprobación.

Por su parte el Ministerio de Salud incluye dentro de sus planes estratégicos las estimaciones a mediano plazo de los costos de los impactos futuros de los proyectos de inversión en los gastos corrientes y de los posibles déficits de financiamiento.

Proceso de preparación del presupuesto: Este indicador se encarga de medir el grado de participación de los ministerios y entidades públicas durante el proceso de preparación presupuestario y establece si dicha participación se realiza de forma ordenada y conforme a un calendario predeterminado de formulación del presupuesto.

El calendario presupuestario 2021 fue elaborado según lo dictado por la Ley No. 423-06 y basado en las mejores prácticas internacionales que velan por la transferencia presupuestaria. Además, debido a la pandemia por COVID-19 la ejecución de presupuestos se vio considerablemente afectada y se presentó la siguiente situación:

- Aproximadamente el 60% de las actividades (12) fueron cumplidas dentro del plazo establecido.
- El 25% de las actividades (5) no se cumplieron.
- El 10% de las actividades (2) fueron cumplidas sin evidenciar el plazo. Además, el 75% no generan evidencia de su realización.
- El 5% de las actividades (1) fue cumplida fuera del plazo.

Escrutinio legislativo del presupuesto: El MSP debe de presentar de forma periódica según el artículo 128 de la Constitución de la República, su presupuesto ante el Congreso para su aprobación.

1.1.5. Previsión y control de la ejecución presupuestaria

Controles de la nómina: Con la utilización de este indicador se pretende efectuar una evaluación de la nómina de los empleados públicos, basados en la calidad y coherencia de los registros del personal, así como de los controles internos realizados por cada una de las instituciones y de las auditorías realizadas durante el periodo establecido. Estos controles son el resultado de un programa de auditorías consensuadas y acordadas entre la Cámara de Cuentas, las Unidades de Auditoría Interna de la Contraloría General de la Republica y la Dirección de Administración Financiera Integrada.

Auditoría interna: La Contraloría General de la República (CGR), dispone de la Dirección de Auditoría Interna Gubernamental (DAIG), la cual está integrada por departamentos especializados para practicar auditoría interna financiera, de cumplimiento y de desempeño. Cada una de las auditorias aplicadas se sustentan en planes y programas específicos, que se ajustan a los objetivos y alcances previstos de cada uno de los proyectos.

1.1.6. Contabilidad y presentación de informes

q) Integridad de los datos financieros: El Gobierno de Republica Dominicana garantiza la integridad de los datos financieros mediante la implementación de constantes auditorías internas por parte de las instituciones ejecutoras del presupuesto y por parte de aquellas encargadas de velar por la transparencia en el uso de los recursos financieros. Esta integridad de los datos se fomentará realizando una conciliación periódica de las cuentas bancarias de tesorería, las cuentas de orden y las cuentas de anticipos.

r) Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso: La aplicación de estándares internacionales de buena práctica internacional requiere la presentación de informes que cubran con i) información sobre el gasto en las etapas de compromiso y de pago, ii) un análisis de ejecución de forma semestral y iii) una alta calidad de la información.

Por su parte la DIGEPRES prepara de forma trimestral un análisis de la ejecución del presupuesto comparando el presupuesto programado y el presupuesto devengado. Los informes trimestrales se alimentan fundamentalmente de los datos que ingresan las instituciones en el proceso de ejecución del presupuesto al SIGEF. En la actualidad para asegurar la calidad de la información, la DIGEPRES sigue normas, clasificaciones y fechas de registro y de imputación de las operaciones para la obtención de la información que se utiliza como base para los informes.

Informes financieros anuales: Dentro de este indicador se establece la medida en que los informes financieros anuales son ejecutados de forma completa, puntual y coherente bajo los principios y normas de contabilidad generalmente aceptados.

Para el cierre del periodo fiscal al 2020 de 119 instituciones desconcentradas, descentralizadas y autónomas, públicas de la seguridad social y empresas públicas, se recibió un total de 95 estados financieros. De estos un total de 5 no se consideraron por no cumplir con los requerimientos establecidos, 59 de instituciones descentralizadas y autónomas, 6 de instituciones públicas de la seguridad social, 14 de empresas públicas no financieras, 3 de instituciones públicas financieras monetarias y 8 de instituciones desconcentradas. Además, un total de 21 instituciones no remitieron información.

1.1.7. *Escrutinio y auditoría externa*

Auditoría externa: Este garantiza la transparencia durante el proceso de rendición de cuentas del uso de fondos públicos mediante la elaboración de informes financieros. Estos procesos de auditoría traen consigo una reducción de los tiempos de ejecución y una mejora en los procesos, procedimientos, programación presupuestaria, estructura organizativa y resultados esperados. Este proceso de auditorías es regulado por la Cámara de Cuentas de Republica Dominicana y registra el porcentaje de efectividad de las instituciones públicas.

Tabla 7. Cobertura de las auditorías vs presupuesto anual.

Año	% PGE con auditorías ejecutadas
2016	86
2017	75
2018	82
2019	60
Promedio	80

Fuente: Preparación propia de información suministrada por la CCRD.

Escrutinio legislativo de los informes de auditoría: Según la Ley 10-04 del 20 de enero del 2004 la presentación de auditorías al poder legislativo es de carácter obligatorio. En la siguiente tabla se muestra el porcentaje de respuesta de las entidades auditadas que debían enviar planes de acción para indicar como se abordan las oportunidades de mejora o si ya se han abordado.

Tabla 8. Cobertura de las auditorías vs presupuesto anual.

Año	Porcentaje de planes de acción recibidos en relación con informes emitidos	Porcentaje de recomendaciones no implementadas
-----	--	--

2016	78	89
2017	87	47
2018	80	66
2019	61	46
Promedio	77	62

Fuente: Preparación propia de información suministrada por la CCRD.

Este escrutinio de las finanzas públicas amerita la profundización de acciones de alto impacto que ayuden a mejorar la manera en cómo se controla la ejecución de los recursos públicos. Para esto es de vital importancia dotar a las instituciones del estado de mecanismos y herramientas adecuadas con las que puedan realizar su trabajo adecuadamente.

Costa Rica

El presente capítulo muestra los resultados de una entrevista aplicada a funcionarios de la CCSS a partir de la definición y sistematización de una serie de criterios internacionales de buenas prácticas presupuestarias. Con esta entrevista se busca hacer un análisis de las brechas existentes entre las mejores prácticas presupuestarias internacionales y el caso costarricense.

Esta entrevista se realizó específicamente a personal de los Departamentos de Planificación, Presupuesto, y de Gerencia Financiera de la CCSS. La entrevista se dividió en dos sets de preguntas, uno relacionado con las buenas prácticas presupuestarias en salud y otro asociado con los micro-componentes del Presupuesto por Resultados (PxR).

El primer set de preguntas y sus respuestas se resumen en la siguiente tabla. En términos de la transparencia del presupuesto, en el SEM se siguen lineamientos aceptados internacionalmente en cuanto a la clasificación y composición del mismo. Como fue expuesto en la sección anterior, los ingresos presupuestarios se desagregan por clasificación económica, al igual que sucede en el caso de los gastos. Además, los gastos se desagregan por objeto del gasto. Adicionalmente, se registra el origen y aplicación de recursos y se contabilizan los ingresos según fuente de financiamiento. En la sección anterior también se expuso que el SEM debe apegarse a los lineamientos dictados por la CGR. Dentro de estos lineamientos se encuentran las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE.

Otro indicador asociado a la transparencia del presupuesto su estandarización. Dicho indicador se cumple para el SEM. El presupuesto del seguro de salud en Costa Rica está dividido en las fases de formulación, aprobación, ejecución y evaluación. Dicha estandarización está documentada en el reporte “Instructivo para la Formulación del Plan Presupuesto 2020-2021”.

Aunado a lo anterior, la transparencia del presupuesto del SEM se favorece con la medición y provisión de información acerca del desempeño de los servicios de salud provistos. En los servicios de salud provistos por el SEM se miden gran cantidad de indicadores de desempeño. Por ejemplo, se miden indicadores asociados a los insumos, como lo es la cantidad de cantidad de personal, camas y recursos financieros. Además, se cuantifican indicadores asociados a la producción en salud, dentro de los que se encuentran la cuantificación de urgencias, consultas externas, exámenes de laboratorio, medicamentos despachados, mamografías, ultrasonidos, atención domiciliar, entre otros.

Asimismo, la información pasada y presente sobre formulación y ejecución presupuestaria se encuentra a disposición de las personas de forma fácil y electrónica. Esto también se vislumbra como un factor que incrementa la transparencia del presupuesto. Esta

información no solo está disponible en el sitio web oficial de la CCSS, también los informes de ejecución presupuestaria y todos los documentos asociados a estos están disponibles en el sitio oficial de la CGR. Además, la CCSS publica todos los planes estratégicos, tácticos y operativos en los que está circunscrito el presupuesto del SEM.

En la dimensión de confiabilidad del presupuesto, como ya se mencionó la CCSS reporta y disemina los resultados de los gastos e ingresos agregados y según su clasificación. Dentro de las responsabilidades de la CCSS asociadas con la gestión del SEM, debe elaborar reportes de ejecución presupuestaria mensuales y anuales para la CGR. Además, la CCSS disemina información actualizada de los ingresos y los gastos en su sitio web oficial. Por último, otro elemento a destacar dentro de la confiabilidad del presupuesto es que el presupuesto del SEM cuenta con aprobación por ente externo. Como ya fue expuesto en secciones anterior, este rol lo cumple la GCR.

En el área de previsión y control de la ejecución presupuestaria se debe destacar que la CCSS realiza todos los años auditorías internas financieras y de procesos seleccionados. Los resultados de estas auditorías se exponen en las memorias institucionales.

Por otro lado, el SEM está expuesto a auditorías externas por parte de la CGR, lo que enriquece las buenas prácticas internacionales asociadas al escrutinio y auditoría externa. Sin embargo, un punto que no se apega a dichas prácticas internacionales es que la ejecución presupuestaria del SEM no pasa por escrutinio legislativo. Pese a lo anterior, la información del SEM es un insumo utilizado por la CGR para preparar informes que dicho ente envía a la Asamblea Legislativa. Estos incluyen los informes de gestión presupuestaria del sector público, de ejecución y liquidación de presupuesto.

Pese a que el SEM muestra un avance importante en el indicador de resguardo de datos financieros con protocolos internacionalmente aceptados, no es una práctica realizada al momento de preparación de esta consultoría. Lo anterior, se constituye como una brecha con las buenas prácticas internacionales en la contabilidad y presentación de informes. Pese a lo anterior, la CCSS tiene un avance del 80% en cuanto a la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)². Para la puesta en práctica de estas normas la CCSS requiere de la implementación de la solución integral Enterprise Resource Planning (ERP). El ERP forma parte del "Plan de Innovación para la Mejora de la Gestión Financiera, Administrativa y Logística, en la CCSS, basado en soluciones tecnológicas" aprobado en el 2014 por parte de la Junta Directiva de la CCSS.

² A través del Decreto Ejecutivo Nº 34918-H, denominado "Adopción e Implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), en el Ámbito Costarricense" del 2008, se definió la obligatoriedad de las instituciones públicas de aplicar las NICSP.

Un elemento favorable para el SEM dentro las buenas prácticas internacionales presupuestarias asociadas con la contabilidad y presentación de informes, es la emisión de informes presupuestarios de manera regular durante el año fiscal. La CCSS emite informes mensuales en esta área a la CGR. Asimismo, la CCSS presenta informes de la evaluación física y presupuestaria de manera mensual a la Junta Directiva y a la CGR. La información financiera y presupuestaria relevante está disponible en el sitio web oficial de la CCSS, específicamente en el módulo de transparencia.

Otra de las áreas de buenas prácticas presupuestarias bajo las que se analizó el SEM fue la estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas. En esta dimensión, la CCSS cumple con la práctica de realizar proyecciones presupuestarias en el mediano plazo. Esta práctica está cimentada normativamente, con la introducción en el 2019 del principio de plurianualidad en el artículo 176 de la Constitución Política. La CCSS realiza estas proyecciones para un periodo de cinco años. Además, a lo interno de la institución se realizan estimaciones de 10 años.

Otra de las brechas con las prácticas internacionales del SEM es que en la formulación presupuestaria no participan grupos externos. Sin embargo, las Juntas de Salud en las Unidades de Salud tienen algún grado de incidencia en la formulación. Las Juntas de Salud están conformadas por siete miembros, entre estos hay tres representantes del sector de los asegurados, dos representantes del sector de las asociaciones u organizaciones pro-salud, y dos representantes del sector de los patronos de la zona de atracción del centro de salud.

Aunado a lo anterior, otra brecha a destacar es que en el SEM no se preparan evaluaciones de desempeño entre los recursos aprobados y sus efectos en el sector salud. Pese a lo anterior, debe señalarse que la evaluación de los efectos en salud es un análisis que está en proceso. En esta línea, pero como actividad apegada a las buenas prácticas internacionales debe mencionarse que la CCSS realiza una evaluación de la sostenibilidad financiera del SEM a través de la realización de estudios actuariales. Dichos estudios se elaboran cada 3 años, según lo establecido en el artículo 42 de la Ley Constitutiva de la CCSS.

Por último, la CCSS identifica y mide pasivos contingentes, lo que se perfila como una buena práctica internacional dentro de la dimensión de gestión de activos y pasivos. El presupuesto incluye asignaciones que tienen como objetivo hacer frente a posibles indemnizaciones que tenga que afrontar el SEM. Estos pasivos están asociados principalmente a reclamos en los servicios de salud y a reclamos salariales. Estos pasivos no están denominados como contingentes dentro de su medición, pero se encuentran dentro de una categoría de Provisión para Contingencias Legales y otros Pasivos No Corrientes. Por ejemplo, la provisión para contingencias legales representó el 0.76% del total de pasivos del



SEM en el 2019. Además, al 2021 dentro de las reservas del seguro de salud se registraron CRC 48,824 millones dentro de Reserva de Contingencias.

Tabla 9. Respuestas cuestionario sobre buenas prácticas presupuestarias internacionales

Criterio	Sí	No
¿El presupuesto se formula sobre la base de lineamientos internacionalmente aceptados en cuanto clasificación y composición?	X	
¿Se encuentra estandarizado el ciclo presupuestario?	X	
¿Se aprueba el presupuesto por un ente externo al seguro de salud?	X	
Se reportan y diseminan:		
<i>Resultados del gasto agregado</i>	X	
<i>Resultados en la composición del gasto</i>	X	
<i>Resultados de los ingresos agregados</i>	X	
¿Se provee información sobre el desempeño de la prestación de servicios?	X	
¿Se aplican auditorías al proceso de formulación y ejecución presupuestaria?	X	
¿Se resguardan los datos financieros con protocolos internacionalmente aceptados?		X
¿Se emiten públicamente informes presupuestarios de forma regular a lo largo del año fiscal?	X	
¿Se emiten públicamente informes presupuestarios anuales?	X	
¿Pasa la ejecución presupuestaria por escrutinio legislativo?		X
¿Se elabora una proyección presupuestaria a 3-5 años plazo?	X	
¿El acceso a información pasada y presente sobre formulación y ejecución presupuestaria se encuentra a disposición de las personas de forma fácil y electrónica?	X	
¿Participan grupos externos al seguro social en la formulación presupuestaria?		X
¿Se preparan evaluaciones de desempeño entre recursos aprobados- efectos en salud?		X
¿Se evalúa de forma periódica la sostenibilidad financiera del seguro?	X	
¿Se identifican y miden pasivos contingentes?	X	

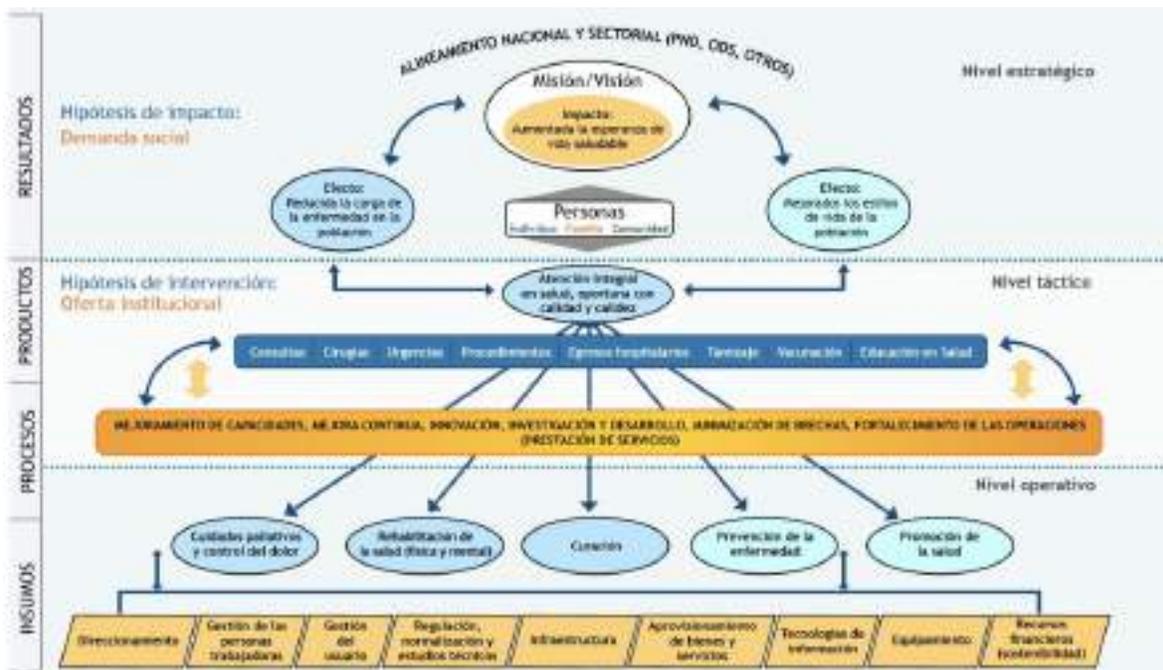
Fuente: Entrevista realizada a funcionario de la CCSS 2022

El segundo set de preguntas está conformado por micro-componentes del PxR. La CCSS ha incluido el enfoque de gestión para resultados y de presupuesto para resultados en los últimos cuatro años. Al 2019 se aprobó un documento con la metodología “presupuesto para resultados”, que incluyó algunos proyectos entre ellos las listas de espera, el servicio de hemodinamia de varios hospitales, entre otros. La institución ha venido implementando de manera paulatina estos enfoques.

La entrevista se basó en siete micro-componentes del PxR, los cuales se presentan en la siguiente tabla. El primero de estos hace referencia a la existencia de un Plan Estratégico con metas cuantificadas a mediano plazo. En el caso de la CCSS existe un Plan Estratégico vigente para el periodo 2019-2022, este incluye al SEM, al IVM y al RNC. Este elemento se cumple a cabalidad, tal y como se encuentra clasificado en la siguiente tabla.

En el PEI 2019-2022 se definen dos grandes resultados de los servicios del SEM, a saber 1. Reducida la carga de enfermedad en la población y 2. Mejorados los estilos de vida de la población. La siguiente figura muestra el árbol de resultados del SEM. El impacto del SEM es “Aumentada la esperanza de vida saludable de los asegurados”. Este impacto se mide con los Años de Vida Saludable (AVISA), el cual es un indicador sectorial y al que la CCSS aporta a través de la implementación del SEM. El producto final es la atención integral en salud, oportuna con calidad y calidez. Dentro de los productos intermedios se incluyen por ejemplo las consultas, la atención de urgencias, consultas externas, cirugías, entre otros.

Figura 3. Árbol de resultados seguro de salud



Fuente: PEI 2019-2022

La elaboración del PEI 2019-2022 incluyó un enfoque prospectivo que tuvo al usuario en el centro y como el objetivo final. Dicho plan siguió una planificación estratégica que involucró la planificación local, el nivel operativo, el nivel táctico y por último el nivel estratégico. Anteriormente, el PEI tenía un enfoque de desarrollo interno, en el que su buscaba optimizar temas administrativos como lo era el equipamiento.

El segundo microelemento está asociado con el costeo de cada programa específico según sus metas. Este módulo se encuentra en sus primeras etapas de diseño. En el 2014 la Junta Directiva aprobó el Plan de Innovación para la Mejora de la Gestión Financiera, Administrativa y Logística el cual se dividió en las siguientes fases, de acuerdo con la Memoria Institucional 2021:

- Fase Cero (2016-2017): confección de los términos de referencia para la definición de un modelo operativo integrado mediante soluciones tecnológicas.
- Proceso de Contratación (2018-2020): adquisición de las soluciones tecnológicas que apoya el modelo de gestión operativa.
- Fase Uno (2020-2023): implementación a nivel Institucional de las funcionalidades básicas tecnológicas contratadas del ERP, que permitan automatizar los procesos meta críticos definidos durante la “Fase Cero”. El Plan se encuentra en esta fase, a diciembre del 2020 se registraba un avance del de 4.2% del Programa de Implementación y Consolidación del ERP.
- Fase Dos (2023-2024): complementar las capacidades, con productos, procesos y servicios que permitan cubrir los requerimientos no implementados en Fase Uno, así como optimizar, perfeccionar y robustecer la Solución Integral.

Además, este Plan cuenta incluye la revisión del modelo actual del modelo de costos, esto con el objetivo de adaptarlo a las mejores prácticas vigentes. Este modelo se planea implementar en el ERP, y está definido en la CCSS como un proyecto estratégico. Al 2021, se había contratado la empresa E&Y para realizar la consultoría “Servicios de consultoría para el diseño y acompañamiento en la implementación del o los Modelos Conceptuales de costeo de la CCSS, el cual será automatizado mediante una herramienta tipo ERP de clase mundial”. Dentro del ERP se van a definir los requerimientos de información que van a integrar el módulo de costos, cuya implementación aún no está definida.

El ERP se define en la memoria institucional 2019 como “modelo de procesos y servicios eficientes e integrados, en el alcance financiero, logístico y administrativo de la CCSS, que esté habilitado en tecnologías de información robustas y modernas y en prácticas de gestión que las aprovechen, lo cual contribuya con el cumplimiento de las metas organizacionales, y que constituya una base que pueda extenderse a otros procesos y servicios de la

Institución”. El ERP busca de manera integral automatizar los procesos logísticos, operativos y financieros.

Aunado a lo anterior la Dirección de Planificación Institucional lidera la implementación del Sistema Automatizado de Planificación llamado NOVAPLAN. Este también se ha definido como uno de los proyectos estratégicos de la institución. De acuerdo con la CCSS, NOVAPLAN es “una solución tecnológica que permitirá agilizar y generar un valor agregado en la Planificación Estratégica, Táctica, de Red y Operativa, en los diferentes niveles de gestión a nivel nacional” (CCSS, 2021 memoria 2020). El módulo que permita realizar el costeo del SEM se planifica incluir dentro de NOVAPLAN.

Actualmente en el programa NOVAPLAN cada unidad ingresa su presupuesto de acuerdo con sus metas y actividades. Este programa permite la desagregación de las actividades que conforman la meta, no existe un límite a la cantidad de actividades. NOVAPLAN está en su primera fase de implementación, y está sustituyendo una herramienta que funcionaba en Excel. Dicha implementación robusteció el presupuesto, ya que permite realizar cruces de información y facilita la identificación de necesidades presupuestarias. Otro de los cambios que permite la herramienta es contar con el presupuesto a nivel de área o subárea y no solo a nivel de unidad ejecutora como se hacía anteriormente. Esta herramienta también permite costear cada proceso, incluyendo el tiempo utilizado por los trabajadores involucrados en las actividades.

El tercer micro-elemento del PxR hace alusión a la estructuración de los programas por estructura programática por resultados. La CCSS no tiene implementado este tipo de estructuración presupuestaria, pese a que presenta grandes avances en sus bases. Lo anterior se evidencia en el enfoque de resultados seguido en el PEI 2029-2022. Las autoridades entrevistadas reconocen la necesidad de ajustar el presupuesto por gestión por resultados.

La estructura programática es revisada en cada proceso de formulación, la cual no ha variado en la última década. Actualmente la estructura programática refleja las actividades por nivel de atención, servicios administrativos y de apoyo e inversiones físicas. Este tipo de estructura programática presenta desventajas en su utilidad, ya que por ejemplo los servicios de apoyo dan servicios a varios niveles de atención lo que dificulta su registro.

Un elemento positivo para la eventual implementación de una estructuración programática por resultados del SEM, es que el ERP contiene un módulo previsto para hacer el cambio de estructura programática. De acuerdo con los funcionarios entrevistados, los cambios en la estructura no supondrían complicaciones legales o normativas, ya que lograría mediante un acuerdo entre los departamentos de Planificación y Presupuesto que luego se elevaría al Consejo Financiero (conformado por todos los gerentes de la CCSS).

El cuarto micro-componente del PxR es la existencia de una lista de Indicadores de desempeño con resultados en materia sanitaria. La CCSS mide para el SEM una serie de indicadores de desempeño asociados a resultados, entre ellos las tasas de mortalidad según causa o enfermedad, la cobertura de inmunizaciones, así como el nivel de satisfacción de los usuarios de consulta externa y hospitalización. Pese a la existencia de estos indicadores no se realizan evaluaciones de impacto.

En cuanto al componente de diseño y funcionamiento de un sistema de costeo unitario, actualmente no se mide el costo a este nivel en los servicios provistos en el SEM. Pese a lo anterior, la CCSS se encuentra revisando su modelo de costos e incorporando en sus herramientas los elementos necesarios para realizar la medición unitaria de los costos de sus servicios. La aspiración de la actualización del modelo de costos es que se deriven costos que den referencias institucionales como lo son las cirugías, y otros procedimientos, pero a un nivel de desagregación muy fino.

El sexto componente analizado es el diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación de metas y ejecución presupuestaria. Este módulo está incluido en el NOVAPLAN y se encuentra en funcionamiento. Al año se realizan dos seguimientos, con corte a junio y diciembre. En cuanto al seguimiento de metas, cada unidad decide la periodicidad con que revisa dicho cumplimiento. Por otro lado, la evaluación de los empleados está en sus etapas iniciales, el Departamento de Planificación de la CCSS en conjunto con el Departamento de Recursos Humanos se está trabajando para asociar responsables a cada actividad en NOVAPLAN y el Sistema Integrado de la Gestión de las Personas (SIPE). Además, en 2019 se aprobó el Instructivo para la Construcción de Indicadores de Desempeño Laboral. Con base a los recursos de cumplimiento se realizará el pago del incentivo de antigüedad. El pago de este incentivo se encuentra normado en la Ley de Empleo Público N° 10159.

Por último, en el SEM no se opera ningún esquema de incentivos que vincule logro con incremento presupuestario. La institución no visualiza aplicar este tipo de esquemas en su gestión. Como fundamento se resalta la existencia de unidades pequeñas que podrían verse afectadas presupuestariamente debido a dificultades para el cumplimiento de metas.

Tabla 10. Respuestas cuestionario sobre micro-componentes del PxR

	No existe en lo absoluto	Primeras etapas de diseño	Diseño finalizado, no implementado	Primeras etapas de implementación	Funcionamiento total del módulo
1. Existencia de un Plan Estratégico con metas cuantificadas a mediano plazo					X
2. Costeo de cada programa específico, según sus metas		X			
3. Estructuración de los programas por estructura programática por resultados	X				
4. Existencia de una lista de Indicadores de desempeño con resultados en materia sanitaria					X
5. Diseño y funcionamiento de un Sistema de costeo unitario		X			
6. Diseño e implementación Sistema de seguimiento y evaluación de metas y ejecución presupuestaria					X
7. Operación de un Esquema de incentivos que vinculen logro con incremento presupuestario	X				

Fuente: Entrevista realizada a funcionario de la CCSS

Panamá

El presente capítulo examina las fortalezas y debilidades de la administración pública sanitaria de Panamá en lo referido a su gobernanza presupuestaria, para ello se analizarán las mejores prácticas reconocidas internacionalmente y dentro de las que destacan las establecidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA por sus siglas en inglés), Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI). Con esto se pretende trazar una ruta clara para mejorar el desempeño del estado en lo referido a sus prácticas presupuestarias y así mejorar la coordinación del gobierno como un todo, colaborar a con el logro de los objetivos planteados durante la presupuestación especialmente durante la compra de suministros médicos y asegurar el cumplimiento eficiente-efectivo de la prestación de los servicios para todos los habitantes.

Evaluación de la gobernanza presupuestaria

Al realizar el análisis comparativo de las matrices de buena gobernanza presupuestaria anteriormente descritas por la OCDE, BM, FEPA y el FMI llama la atención la gran cantidad de puntos en común entre metodologías y dentro de los cuales destacan los siguientes:

- La transparencia de la información referida a los impuestos, gastos, contabilidad pública y de las reglas presupuestarias entre los poderes del Estado, lo que permite una mejor información a los ciudadanos.
- Elaboración de controles a los procedimientos presupuestarios que sirvan de garantía para el primer aspecto. Esto mediante la realización de auditorías internas y externas para acceder a información referida a la elaboración y ejecución de los presupuestos públicos, con objetivo identificar fácilmente a los funcionarios responsables de asegurar la adecuada ejecución de los recursos financieros.
- Finalmente, se destaca la necesidad de mostrar el desempeño de las finanzas públicas con el fin de asegurar que el dinero recaudado se ha gastado según los objetivos establecidos en las etapas iniciales.

Es debido a esta similitud metodológica y con de brindar una sola matriz para la evaluación de la buena gobernanza presupuestaria que Sanigest Internacional presenta el siguiente diseño metodológico.

Tabla 18. Matriz Integrada de Indicadores

Indicador	Dimensión
Confiabilidad del presupuesto	Resultados del gasto agregado
	Resultados en la composición del gasto
	Resultados de los ingresos agregados
Transparencia de las finanzas públicas	Clasificación del presupuesto
	Documentación del presupuesto

	Transferencias a los Gobiernos subnacionales
	Información de desempeño para la prestación de servicios
	Acceso público a la información fiscal
Gestión de activos y pasivos	Informe de riesgos fiscales
	Gestión de la inversión pública
Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas	Previsiones macroeconómicas y fiscales
	Estrategia fiscal
	Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto
	Proceso de preparación del presupuesto
	Escrutinio legislativo del presupuesto
Previsión y control de la ejecución presupuestaria	Controles de la nomina
	Auditoría interna
Contabilidad y presentación de informes	Integridad de los datos financieros
	Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso
	Informes financieros anuales
Escrutinio y auditoría externa	Auditoría externa
	Escrutinio legislativo de los informes de auditoría

Fuente: Sanigest Internacional con datos del OCDE, PEFA, BM y FMI.

Los indicadores planteados en la tabla 18 se realizarán como una evaluación para los casos exclusivos del MINSA y la CSS. Esto nos permitirá tener el detalle de su calificación, lo que podría diferir o no de una evaluación a nivel de todo el presupuesto.

En el siguiente apartado se dará el detalle de la evaluación según la metodología establecida; para explicar cada uno de los criterios de evaluación se dará la definición de estos obtenida del marco metodológico de PEFA.

1.1.8. Confiabilidad del presupuesto

En lo que respecta a la confiabilidad del presupuesto se evaluarán:

Resultados del gasto agregado.

Este indicador evalúa la medida en que el gasto presupuestario ejecutado a nivel agregado se ajusta al monto originalmente programado y aprobado, como se define y reporta en la documentación del presupuesto público y en los informes fiscales.

Tabla 11. CSS. Desviación del gasto agregado de la CSS

Año	Presupuesto aprobado	Presupuesto Vigente	Ejecución Total	% ejecución
2019	5.732.300.000,00	5.485.000.000,00	5.044.100.000,00	88%
2020	6.108.700.000,00	5.856.490.886,00	4.137.878.736,27	68%
2021	6.123.100.000,00	6.126.951.005,00	5.285.285.168,15	88%

Al considerar que la ejecución agregada es del 88% en dos de los tres periodos, este indicador obtiene una calificación “C”, dado que se ubica entre el 85% y 115%.

Resultados de la composición del gasto

Este indicador evalúa la medida en que las reasignaciones entre las principales categorías presupuestarias durante la ejecución del presupuesto han contribuido a la varianza en la composición del gasto. Contiene tres dimensiones: (i) clasificación funcional; (ii) clasificación económica; y (iii) reservas de contingencias; y utiliza el método M1 para determinar la calificación global.

Se debe solicitar a las entidades estas clasificaciones para poder desarrollar el indicador.

Resultados de los ingresos agregados

Este indicador mide la variación en los ingresos entre el presupuesto original aprobado y el monto efectivamente ejecutado al cierre del ejercicio. Contiene dos dimensiones y utiliza el método M2 para determinar la calificación global del indicador.

La primera división, sobre los ingresos efectivos de forma agregada permite evaluar la medida en que los ingresos efectivos se desvían del presupuesto originalmente aprobado. La segunda dimensión, sobre la composición de los ingresos, mide la varianza en la composición de los ingresos durante los últimos tres ejercicios. Comprende los ingresos efectivos de cada categoría comparados con el presupuesto aprobado originalmente.

Tabla 12. Indicadores de presupuesto

Año	Presupuesto aprobado	Presupuesto Vigente	Ejecución Total
2019	5.315,4	5.347,8	4.839,1
2020	6.108,7	6.188,7	4.948,9
2021	5858,3	5.862,1	5.331,5

Según los resultados, para la primera dimensión la clasificación de este indicador es de “D” ya que ninguno de los resultados se logra ubicar entre el rango más amplio de entre el 92% y el 116%.

Tabla 13. Estructura de los ingresos

Año	Ingreso Agregado	Ingreso Compuesto
2019	91,0%	7,9%
2020	81,0%	22,9%
2021	91,0%	14,8%

Con respecto a la dimensión de la composición de los ingresos, obtiene también una clasificación de “C” debido a que, en al menos dos periodos, la varianza de la composición es menor al 15%.

Es importante resaltar, al igual que en la dimensión agregada de los ingresos, el 2020 es un año atípico por la pandemia y presenta resultados que se desvían de los otros periodos.

1.1.9. *Transparencia de las finanzas públicas*

Sobre la transparencia de las finanzas pública se evalúa:

Clasificación del presupuesto

Este indicador evalúa la coherencia de la clasificación del presupuesto y el catálogo de cuentas del Gobierno con los estándares internacionales.

Documentación del presupuesto

Este indicador evalúa la integridad de la información proporcionada en la documentación del presupuesto anual, medida según una lista específica de elementos básicos y adicionales.

Transferencias a los Gobiernos Subnacionales

Este indicador evalúa la transparencia y puntualidad de las transferencias de recursos del Gobierno central a los Gobiernos subnacionales con los que tiene relaciones financieras directas. Para la evaluación, se toma en cuenta la base sobre la que se definen y asignan estas transferencias y si los Gobiernos subnacionales reciben oportunamente la información sobre las asignaciones que les corresponden para facilitar la planificación presupuestaria. Contiene dos dimensiones y utiliza el método M2 para determinar la calificación global.

La primera dimensión evalúa la medida en que se aplican sistemas transparentes y basados en reglas al proceso de presupuestación y a la asignación efectiva de transferencias condicionales e incondicionales. La segunda evalúa la oportunidad con la que el Gobierno central entrega información confiable a los Gobiernos subnacionales sobre las transferencias de recursos que recibirán para el ejercicio siguiente.

Información de desempeño para la prestación de servicios

Este indicador examina la información sobre desempeño en la prestación de servicios que se incluye en el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo o en su documentación soporte y en los informes de ejecución presupuestaria que se presentan al final del ejercicio.

Determina, también, si se llevan a cabo auditorías o evaluaciones del desempeño. Además, evalúa la medida en que se recopila y registra la información sobre los recursos recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios. El indicador contiene cuatro dimensiones y utiliza el método M2 para determinar la calificación global.

La primera evalúa la medida en que los principales indicadores de desempeño para los productos y resultados previstos de los programas o servicios que se financian con recursos del presupuesto se incluyen en el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo o en la documentación soporte, a nivel de las funciones, los programas o las entidades.

La segunda examina la medida en que los resultados del desempeño para los productos y resultados figuran ya sea en el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo o en un informe

anual u otro documento público, en un formato y un nivel (programa o unidad) comparables a los planes establecidos previamente en el presupuesto anual o de mediano plazo.

La tercera examina la medida en que existe información disponible sobre el nivel de recursos efectivamente recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios de al menos dos ministerios importantes (como escuelas y establecimientos de atención primaria de salud) y sobre la procedencia de dichos fondos.

La cuarta considera la medida en que el diseño, la idoneidad, la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos se examinan de manera sistemática a través de evaluaciones de los programas o del desempeño. Se considera que las evaluaciones se enmarcan en esta dimensión si abarcan toda la prestación de servicios o una parte considerable de ella, o si son transversales y comprenden las distintas funciones de prestación de servicios.

Acceso público a la información fiscal

Este indicador valora la integridad de la información fiscal de acceso público, tomando como parámetros de evaluación elementos específicos de información que se considera fundamental que se pongan a disposición del público.

1.1.10. Gestión de activos y pasivos

Informe de riesgos fiscales

Este indicador evalúa la medida en que se reportan los riesgos fiscales que afectan al Gobierno central. Los riesgos fiscales pueden derivarse de situaciones macroeconómicas adversas, la posición financiera de los Gobiernos subnacionales o de las empresas y corporaciones públicas, los pasivos contingentes de programas y las actividades propias del Gobierno central, incluidas las entidades extrapresupuestarias.

También pueden ser ocasionados por otros riesgos —implícitos o externos—, como las fallas de mercado y los desastres naturales. Este indicador contiene tres dimensiones y utiliza el método M2 para determinar la calificación global.

La primera evalúa la medida en que la información sobre el desempeño financiero y los riesgos fiscales conexos de las empresas y corporaciones públicas del Gobierno central se encuentra disponible en los estados financieros anuales auditados. También evalúa la medida en que el Gobierno central publica anualmente un informe consolidado sobre el desempeño financiero del sector de las empresas y corporaciones públicas.

La segunda evalúa la medida en que la información sobre el desempeño financiero, incluida la posible exposición del Gobierno central a riesgos fiscales, se encuentra disponible en los estados financieros anuales auditados de los Gobiernos subnacionales. También evalúa si el Gobierno central publica anualmente un informe consolidado sobre el desempeño financiero de los Gobiernos subnacionales.

La tercera evalúa el seguimiento y la preparación de informes sobre los pasivos contingentes explícitos del Gobierno central, derivados de sus propios programas y proyectos, incluidos los que son atribuibles a las entidades extrapresupuestarias.

Gestión de la inversión pública

Este indicador evalúa la medida en que el Gobierno realiza evaluaciones económicas, selecciona y hace proyecciones de los costos y el seguimiento de los proyectos de inversión pública, así como la publicación de información sobre los avances logrados, con énfasis en los proyectos más grandes e importantes. Contiene cuatro dimensiones y utiliza el método M2 para determinar la calificación global.

La primera evalúa la medida en que se utilizan métodos sólidos de evaluación inicial basados en análisis económicos para realizar estudios de factibilidad o de prefactibilidad para grandes proyectos de inversión, y si se publican los resultados de dichos análisis.

La segunda evalúa la medida en que en el proceso de selección de los proyectos para inversión se establecen prioridades sobre la base de criterios definidos. Los mecanismos rigurosos y transparentes para la selección de proyectos para inversión procuran aumentar la eficiencia y la productividad de las inversiones públicas

La tercera evalúa si en la documentación presupuestaria se incluyen proyecciones a mediano plazo de los costos totales de los proyectos de inversión, y si el proceso presupuestario de los gastos de capital y los gastos recurrentes está plenamente integrado.

La cuarta evalúa la medida en que se dispone de sistemas prudentes de seguimiento y presentación de informes de los proyectos para garantizar la optimización de los recursos y la integridad fiduciaria. Como parte del sistema de seguimiento se deberá mantener un registro de los avances tanto físicos como financieros, con estimaciones sobre las actividades en curso, y se deberán elaborar informes periódicos de seguimiento de los proyectos

1.1.11. Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas

Previsiones macroeconómicas y fiscales

Este indicador mide la capacidad de un país para formular previsiones macroeconómicas y fiscales sólidas, que son cruciales para elaborar una estrategia fiscal sostenible y dar mayor previsibilidad a las asignaciones presupuestarias. También evalúa la capacidad del Gobierno para estimar el impacto fiscal de los posibles cambios en las condiciones económicas. Contiene tres dimensiones y utiliza el método M2 para determinar la calificación global.

La primera evalúa la medida en que se preparan previsiones macroeconómicas completas a mediano plazo y los supuestos básicos pertinentes con el objeto de suministrar información para los procesos de planificación fiscal y presupuestaria, y se presentan al Poder Legislativo como parte del proceso presupuestario anual.

La segunda evalúa si el Gobierno ha preparado, para el ejercicio presupuestario y los dos ejercicios siguientes, previsiones fiscales que se basen en proyecciones macroeconómicas actualizadas y reflejen el entorno normativo de gastos e ingresos aprobado por el Gobierno.

La tercera evalúa la capacidad de los Gobiernos para elaborar y publicar escenarios fiscales alternativos basados en cambios imprevistos plausibles en las condiciones macroeconómicas u otros factores de riesgo externo con impacto potencial en los ingresos, los gastos y la deuda.

Estrategia fiscal

Este indicador proporciona un análisis de la capacidad de elaborar y poner en marcha una estrategia fiscal clara. También mide la capacidad de determinar y evaluar el impacto fiscal de las propuestas de política de ingresos y gastos que contribuyen al logro de los objetivos fiscales del Gobierno. Contiene tres dimensiones y utiliza el método M2 para determinar la calificación global.

La primera evalúa la capacidad del Gobierno para estimar el impacto fiscal de las propuestas de política de ingresos y gastos formuladas durante la preparación del presupuesto.

La segunda evalúa la medida en que el Gobierno prepara una estrategia fiscal que fija objetivos fiscales, al menos, para el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes.

La tercera evalúa la medida en que el Gobierno da a conocer, como parte de la documentación del presupuesto anual presentado al Poder Legislativo, una evaluación de los logros en relación con las metas y los objetivos fiscales enunciados.

Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto

Este indicador examina en qué medida el presupuesto de gastos se formula con una visión de mediano plazo y dentro de límites de gasto explícitamente establecidos para el mediano plazo. También analiza la medida en que los presupuestos anuales se derivan de las estimaciones a mediano plazo y el grado de articulación entre las estimaciones presupuestarias de mediano plazo y los planes estratégicos. Este indicador se organiza en cuatro dimensiones y utiliza el método M2 para agregar las dimensiones en la calificación global del indicador.

La primera evalúa la medida en que se preparan y actualizan estimaciones del presupuesto de mediano plazo como parte del proceso presupuestario anual. La preparación de estimaciones de mediano plazo tiene por objeto fortalecer la disciplina fiscal y mejorar la previsibilidad de las asignaciones presupuestarias.

La segunda evalúa si los límites máximos de gasto que se aplican a las estimaciones elaboradas por los ministerios para el gasto que exceda el ejercicio presupuestario en preparación son congruentes con los objetivos del Gobierno en materia de política fiscal y presupuestaria.

La tercera mide el grado en que las propuestas de política de gasto aprobadas guardan relación con los planes estratégicos o las estrategias sectoriales costeadas de los ministerios. En los planes estratégicos se deberán señalar los recursos necesarios para alcanzar los objetivos de mediano a largo plazo y los productos y resultados planificados.

La cuarta evalúa la medida en que las estimaciones del gasto que figuran en el último presupuesto de mediano plazo son la base para la definición del presupuesto de mediano plazo actual.

Proceso de preparación del presupuesto

Este indicador mide la eficacia de la participación de los actores relevantes, incluidas las autoridades políticas, en el proceso de preparación del presupuesto y establece si esa participación es ordenada y oportuna. El indicador cuenta con tres dimensiones y utiliza el método M2 para determinar la calificación global.

La primera evalúa la existencia de un calendario presupuestario fijo y el grado de cumplimiento existente. Las entidades presupuestarias pueden, en la práctica, comenzar la labor de preparación de las estimaciones presupuestarias mucho antes del inicio de ese calendario, pero es importante que dispongan de suficiente tiempo para preparar adecuadamente los proyectos de presupuesto en detalle, conforme a las orientaciones impartidas en las circulares presupuestarias, si se han distribuido e incluyen los límites máximos de gasto.

La segunda evalúa la claridad y la integridad de las orientaciones de “arriba hacia abajo” entregadas a las entidades presupuestarias para la preparación y presentación del presupuesto.

La tercera evalúa si el proyecto de presupuesto anual se presenta puntual y oportunamente al Poder Legislativo o a un órgano con mandato similar, de modo tal que el Poder Legislativo cuente con el tiempo suficiente para la revisión y el escrutinio del presupuesto y que el proyecto pueda aprobarse antes del inicio del ejercicio.

Escrutinio legislativo del presupuesto

Este indicador evalúa la naturaleza y el alcance del escrutinio legislativo del presupuesto anual. Considera la medida en que el Poder Legislativo lo examina, debate y aprueba, en especial, la medida en que los procedimientos de escrutinio del Poder Legislativo están bien establecidos y se respetan. El indicador también evalúa la existencia de normas sobre enmiendas del presupuesto en el curso del ejercicio sin aprobación previa del Poder Legislativo. El indicador contiene cuatro dimensiones y utiliza el método M1 para determinar la calificación global.

La primera evalúa el alcance del escrutinio legislativo. Tal escrutinio deberá abarcar el examen de las políticas fiscales, las previsiones fiscales de mediano plazo y las prioridades de mediano plazo, así como los detalles específicos de las estimaciones de gastos e ingresos.

La segunda evalúa la medida en que se han establecido procedimientos para el examen del proyecto de presupuesto y estos se respetan.

La tercera evalúa la puntualidad del proceso de escrutinio en cuanto a la capacidad del Poder Legislativo para aprobar el presupuesto antes del inicio del nuevo ejercicio.

La cuarta evalúa los mecanismos utilizados para considerar las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio que requieren de aprobación legislativa.

1.1.12. Previsión y control de la ejecución presupuestaria

Controles de la nomina

Este indicador se refiere únicamente a la nómina de los empleados públicos: cómo se administra, cómo se manejan las modificaciones y cómo se logra la coherencia con la gestión de los registros de personal. Los salarios de los trabajadores ocasionales y los pagos discrecionales que no forman parte del sistema de nóminas se incluyen en la evaluación de los controles internos del gasto no salarial. El presente indicador contiene cuatro dimensiones y utiliza el método M1 para determinar su calificación global.

La primera evalúa el grado de integración entre los datos del personal, la nómina y el presupuesto.

La segunda evalúa la puntualidad en la introducción de cambios en los datos del personal y de la nómina.

La tercera evalúa los controles que se aplican para modificar los datos del personal y de la nómina.

La cuarta evalúa el nivel de integridad de la nómina.

Auditoría interna

Este indicador evalúa los estándares y procedimientos aplicados en la auditoría interna. Contiene cuatro dimensiones y utiliza el método M1 para determinar la calificación global.

La primera evalúa la medida en que las entidades gubernamentales están sujetas a auditoría interna.

La segunda evalúa la naturaleza de las auditorías realizadas y el grado de observancia de las normas profesionales.

La tercera evalúa las evidencias específicas de una función eficaz de auditoría interna (o de seguimiento de los sistemas), las que surgen de la preparación de programas anuales de auditoría y su ejecución efectiva, incluida la disponibilidad de informes de auditoría interna.

La cuarta evalúa el grado en que las instituciones (y sus autoridades) toman medidas en respuesta a las recomendaciones de la auditoría interna.

1.1.13. Contabilidad y presentación de informes

Integridad de los datos financieros

Este indicador establece la medida en que las cuentas bancarias de Tesorería, las cuentas de orden y las cuentas de anticipos se concilian periódicamente y el modo en que los procedimientos existentes respaldan la integridad de los datos financieros. Contiene cuatro dimensiones y utiliza el método M2 para determinar la calificación global.

La primera evalúa la oportunidad de la conciliación bancaria. Se debe realizar una comparación periódica y puntual entre los datos de las transacciones de las cuentas bancarias del Gobierno (en el Banco Central o en bancos comerciales) y los libros de caja del Gobierno; se deben informar los resultados y se deben tomar medidas para conciliar las diferencias. Dicha conciliación es fundamental para la integridad de los registros contables y los informes financieros.

La segunda evalúa la medida en que las cuentas de orden, incluidos depósitos y obligaciones diversas, se concilian con regularidad y se compensan de manera oportuna. La falta de compensación de las cuentas de orden puede provocar distorsiones en los informes financieros y podría dar cabida a comportamientos fraudulentos o corruptos.

La tercera evalúa la medida en que se lleva a cabo la conciliación y compensación de las cuentas de anticipos. Los anticipos incluyen los importes pagados a los proveedores en el marco de contratos de adquisiciones públicas, así como también los gastos de viaje y los gastos operacionales menores.

La cuarta abarca la manera en que los procesos respaldan el suministro de información financiera y se centra en la integridad de los datos, definida como la precisión y exhaustividad de los datos (norma internacional ISO/IEC, 2014).

Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso

Este indicador evalúa la integridad, precisión y puntualidad de la información sobre la ejecución presupuestaria. Los informes presupuestarios del año en curso deben ser coherentes con el alcance y las clasificaciones presupuestarias para permitir el seguimiento del resultado presupuestario y, en caso necesario, el uso puntual de medidas correctivas. Contiene tres dimensiones y utiliza el método M1 para determinar la calificación global.

La primera evalúa la medida en la que la información se presenta en los informes del ejercicio en curso y de un modo fácilmente comparable con el presupuesto original (es decir, que tenga la misma cobertura, base contable, presentación).

La segunda evalúa si esta información se presenta puntualmente y si está acompañada por un análisis y comentario sobre la ejecución del presupuesto.

La tercera evalúa la precisión de la información presentada, así como si se han presentado los gastos tanto para la etapa de compromiso como para la de pago.

Informes financieros anuales

Este indicador establece la medida en que los informes financieros anuales son completos, puntuales y coherentes con los principios y las normas de contabilidad generalmente aceptados. Estas cuestiones son fundamentales para la rendición de cuentas y la transparencia en el sistema de GFP. Contiene tres dimensiones y utiliza el método M1 para determinar la calificación global.

La primera evalúa la integridad de los informes financieros. Los informes financieros anuales deben incluir un análisis que permita la comparación de los resultados con el presupuesto inicial del Gobierno.

La segunda evalúa la puntualidad de la presentación de los informes financieros conciliados al cierre del ejercicio para la auditoría externa como un indicador clave de la eficacia del sistema de informes contables y financieros.

La tercera evalúa la medida en que los informes financieros anuales son comprensibles para los usuarios previstos y contribuyen a la rendición de cuentas y la transparencia.

1.1.14. Escrutinio y auditoría externa

Auditoría externa

Este indicador examina las características de la auditoría externa. Contiene cuatro dimensiones y utiliza el método M1 para determinar la calificación global.

La primera evalúa los aspectos fundamentales de la auditoría externa en cuanto a su alcance y cobertura, y al cumplimiento con las normas de auditoría.

La segunda evalúa la puntualidad de la presentación de los informes de auditoría sobre la ejecución del presupuesto al Poder Legislativo, o a quienes tienen a su cargo la dirección de la entidad auditada, como un elemento esencial para garantizar la oportuna rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Legislativo y al público en general.

La tercera evalúa la medida en que el Poder Ejecutivo o la entidad auditada llevan a cabo el seguimiento eficaz y oportuno de las recomendaciones u observaciones de la auditoría externa.

La cuarta evalúa la independencia de las EFS del Poder Ejecutivo. La independencia es esencial para que el sistema de rendición de cuentas financieras sea eficaz y confiable, y debe estar estipulada en la Constitución o en un marco jurídico similar.

Escrutinio legislativo de los informes de auditoría

Este indicador se centra en el escrutinio legislativo de los informes financieros auditados del Gobierno central, incluidas las unidades institucionales, en la medida en que a) por ley deban presentar informes de auditoría al Poder Legislativo, o b) la unidad matriz o superior deba contestar preguntas y tomar medidas en su nombre. Contiene cuatro dimensiones y utiliza el método M2 para determinar la calificación global.

La primera evalúa la puntualidad del examen por parte del Poder Legislativo, que es un factor clave para la eficacia de la función de rendición de cuentas.

La segunda evalúa la medida en que se llevan a cabo audiencias acerca de las principales conclusiones de las EFS.

La tercera evalúa la medida en que el Poder Legislativo formula recomendaciones y realiza el seguimiento de su aplicación.

La cuarta evalúa la transparencia de la función de examen en lo que respecta al acceso público.

Encuesta presupuestaria

1.1.15. Metodología

1.1.16. La encuesta presupuestaria comprende un ejercicio donde los países respondieron a dos áreas temáticas del análisis del modelo presupuestario, a saber, los elementos

de gobernanza y los de estructuración de un modelo de Presupuestos para Resultados.

1.1.17. Resultados

1.1.18. Mejores prácticas en gobernanza presupuestaria

A nivel agregado, la encuesta da como resultado una calificación de 60,4 en una escala de 0 a 100; esto es resultado al encontrar 9,66 puntos positivos de 16 posibles. Con esto se puede concluir que los procesos y procedimientos establecidos en el marco de las mejores prácticas internacionales sobre la gobernanza presupuestaria tienen un desempeño medio alto³.

Por dimensión, la referente a “Contabilidad e informes” obtuvo una puntuación perfecta (3/3). Esto quiere decir que la entidad de seguridad social en este país cumple de forma positiva con la emisión de informes anuales; así como de forma periódica durante todo el año fiscal vigente. Además, se indica que los datos financieros son resguardados bajo protocolos internacionalmente aceptados; esto permite asegurar la calidad de la información y comparabilidad en el tiempo.

Para el caso de la “confiabilidad de la información”, congruente con los resultados de la primera dimensión mencionada, tuvo una puntuación de desempeño alta de 89 (2,66/3). Se considera que el presupuesto se formula sobre la base de lineamientos internacionalmente aceptados que permiten determinar clasificaciones y composiciones en la estructura presupuestaria. Además, se tuvo una respuesta afirmativa sobre la estandarización del ciclo presupuestario; esto queda en evidencia en este informe en los apartados referente a la organización presupuestaria en el país. Por otra parte, el país reporta y disemina resultados del gasto agregado, de la composición del gasto, pero no así de los ingresos; este último afecta el resultado de esta dimensión.

En tercer lugar, se ubica la dimensión de “Transparencia” con una calificación de desempeño medio alto de 66,7 (2/3). Esto se explica considerando que se considera que el acceso a la información histórica y presente sobre la formulación y ejecución presupuestaria es de fácil acceso y en formato electrónico para las personas. Además, el presupuesto de salud es aprobado por un ente externo al seguro de salud del país lo que permite transparentar y ejercer un control sobre sus recursos. El punto negativo en esta dimensión es que no se cuenta con información pública disponible sobre el desempeño de la prestación de servicios de salud.

En un cuarto lugar, las dimensiones de “Estrategia fiscal” y “Gestión de activos y pasivos” presentan una calificación con desempeño medio bajo de 50 (1/2). Para la primera, se considera que la estrategia fiscal planteada es positiva dado que pasa por el escrutinio de la Asamblea Legislativa lo que permite que el Congreso ejerza cierto grado alineamiento con las políticas fiscales del país; sin embargo, aún mantiene ese nivel de incertidumbre que puede generar la

³ Escala de calificación: 0-25 : desempeño bajo / 26-50 : desempeño medio bajo / 51-75 : desempeño medio alto / 76-100 : desempeño alto.

economía política. De igual manera, no existe un marco fiscal de mediano plazo (3-5 años) que permita proyectar el presupuesto de la entidad en este mismo periodo.

Para el caso de la gestión de activos y pasivos, se tiene que la entidad realiza periódicamente evaluaciones actuariales para conocer la sostenibilidad financiera del seguro; no obstante, no existe una identificación de ni medición de pasivos contingentes que les permita realizar una correcta gestión de los riesgos asociados a la concreción de estos.

En el último lugar, la dimensión de “Previsión, control y escrutinio” su puntuación de desempeño es baja o nula con un 0 (0/3) dado que según la encuesta en el país no se aplican auditorías al proceso de formulación y ejecución presupuestaria, tampoco se preparan informes de desempeño entre recursos aprobado y los efectos o resultados obtenidos en materia de saludos, además, no participan agentes externos al seguro social en el proceso de formulación.

Tabla 14. Resultados de la encuesta sobre buenas prácticas en la gobernanza presupuestaria

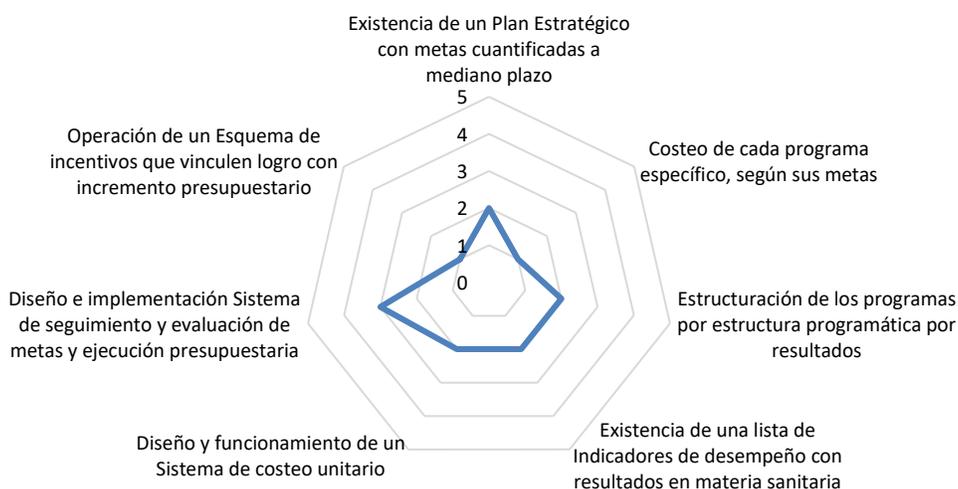
<i>Dimensión / Indicador</i>	<i>Puntaje</i>
Confiabilidad	2,7 / 3,0
¿El presupuesto se formula sobre la base de lineamientos internacionalmente aceptados en cuanto clasificación y composición?	1,0
¿Se encuentra estandarizado el ciclo presupuestario?	1,0
Se reportan y diseminan:	-
Resultados del gasto agregado	0,3
Resultados en la composición del gasto	0,3
Resultados de los ingresos agregados	0,0
Contabilidad e informes	3,0 / 3,0
¿Se emiten públicamente informes presupuestarios anuales?	1,0
¿Se emiten públicamente informes presupuestarios de forma regular a lo largo del año fiscal?	1,0
¿Se resguardan los datos financieros con protocolos internacionalmente aceptados?	1,0
Estrategia fiscal	1,0 / 2,0
¿Pasa la ejecución presupuestaria por escrutinio legislativo?	1,0
¿Se elabora una proyección presupuestaria a 3-5 años plazo?	0,0
Gestión de activos y pasivos	1,0 / 2,0
¿Se evalúa de forma periódica la sostenibilidad financiera del seguro?	1,0
¿Se identifican y miden pasivos contingentes?	0,0
Previsión, control y escrutinio	0,0 / 3,0
¿Se aplican auditorías al proceso de formulación y ejecución presupuestaria?	0,0
¿Se preparan evaluaciones de desempeño entre recursos aprobados- efectos en salud?	0,0
¿Participan grupos externos al seguro social en la formulación presupuestaria?	0,0
Transparencia	2,0 / 3,0
¿El acceso a información pasada y presente sobre formulación y ejecución presupuestaria se encuentra a disposición de las personas de forma fácil y electrónica?	1,0
¿Se aprueba el presupuesto por un ente externo al seguro de salud?	1,0
¿Se provee información sobre el desempeño de la prestación de servicios?	0,0
Total general	9,7 / 16

Fuente: Sanigest Internacional, Encuesta Presupuestaria 2022.

1.1.19. Microcomponentes de Presupuesto por Resultados

La aplicación de la presupuestación por resultados, según el resultado de la encuesta, se encuentra en un nivel de desarrollo medio bajo al obtener como resultado un 37,1 al obtener 13 puntos de 35 posibles. Como se puede observar en el gráfico radial en ninguno de los parámetros evaluados se consigna que esté durante las primeras etapas de implementación o completamente implementado, dejando así en evidencia su bajo nivel de desarrollo.

Gráfico 1. Resultados de los microcomponentes de presupuesto por resultados



Fuente: Sanigest Internacional, Encuesta Presupuestaria 2022.

El plan estratégico con metas cuantificadas a mediano plazo se encuentra en las primeras etapas de diseño. Lo anterior dificulta la presupuestación vinculada a metas claras y cuantificables que permita concretar los objetivos planteados en el plan estratégico.

En esta misma línea, también se encuentran en las primeras etapas de diseño instrumentos de gran importancia como: (i) la estructuración de los programas por estructura programática; (ii) la creación de una lista de indicadores de desempeño con resultados en materia sanitaria; y (iii) el diseño y funcionamiento de un sistema de costeo unitario.

La ausencia de estos instrumentos esenciales dentro de la estrategia de gestión de presupuestos por resultados da como resultado que no existan un costeo específico por programa según sus metas ni que se pueda operativizar un esquema de incentivos que permita realizar la vinculación entre los logros y un incremento presupuestario en los programas con buenos resultados.

Sin embargo, es importante destacar que el sistema de seguimiento y evaluación de las metas y ejecución presupuestaria cuenta con un diseño finalizado, pero no se ha implementado aún. Al momento en que esto se realice sin duda alguna es un gran primer paso para poder cuantificar las metas planteadas, pero debe ir de forma paralela con la creación de los factores indicados

anteriormente tales como indicadores de desempeño, el coste unitario y una estructura programática bien definida.

Guatemala

El presente capítulo examina las fortalezas y debilidades de la administración público sanitaria de Guatemala en lo referido a su gobernanza presupuestaria. Para ello se analizarán las mejores prácticas reconocidas internacionalmente y dentro de las que destacan las establecidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA por sus siglas en inglés), Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI). Con esto se pretende trazar una ruta clara para mejorar el desempeño del estado en lo

referido a sus prácticas presupuestarias y así mejorar la coordinación del gobierno como un todo, colaborar a con el logro de los objetivos planteados durante la presupuestación especialmente durante la compra de suministros médicos y asegurar el cumplimiento eficiente-efectivo de la prestación de los servicios para todos los habitantes.

Evaluación de la gobernanza presupuestaria

Al realizar el análisis comparativo de las matrices de buena gobernanza presupuestaria anteriormente descritas por la OCDE, BM, FEPA y el FMI llama la atención la gran cantidad de puntos en común entre metodologías y dentro de los cuales destacan los siguientes:

- La transparencia de la información referida a los impuestos, gastos, contabilidad pública y de las reglas presupuestarias entre los poderes del Estado, lo que permite una mejor información a los ciudadanos.
- Elaboración de controles a los procedimientos presupuestarios que sirvan de garantía para el primer aspecto. Esto mediante la realización de auditorías internas y externas para acceder a información referida a la elaboración y ejecución de los presupuestos públicos, con objetivo identificar fácilmente a los funcionarios responsables de asegurar la adecuada ejecución de los recursos financieros.
- Finalmente, se destaca la necesidad de mostrar el desempeño de las finanzas públicas con el fin de asegurar que el dinero recaudado se ha gastado según los objetivos establecidos en las etapas iniciales.

Es debido a esta similitud metodológica y con de brindar una sola matriz para la evaluación de la buena gobernanza presupuestaria que Sanigest Internacional presenta el siguiente diseño metodológico.

Tabla 15. Matriz Integrada de Indicadores

Indicador	Dimensión
Confiabilidad del presupuesto	Resultados del gasto agregado
	Resultados en la composición del gasto
	Resultados de los ingresos agregados
Transparencia de las finanzas publicas	Clasificación del presupuesto
	Documentación del presupuesto
	Transferencias a los Gobiernos subnacionales
	Información de desempeño para la prestación de servicios
	Acceso público a la información fiscal
Gestión de activos y pasivos	Informe de riesgos fiscales
	Gestión de la inversión pública
Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas	Previsiones macroeconómicas y fiscales
	Estrategia fiscal
	Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto

	Proceso de preparación del presupuesto
	Escrutinio legislativo del presupuesto
Previsión y control de la ejecución presupuestaria	Controles de la nomina
	Auditoría interna
Contabilidad y presentación de informes	Integridad de los datos financieros
	Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso
	Informes financieros anuales
Escrutinio y auditoría externa	Auditoría externa
	Escrutinio legislativo de los informes de auditoría

Fuente: Sanigest Internacional con datos del OCDE, PEFA, BM y FMI.

Los indicadores planteados en la tabla 15 se realizarán como una evaluación para todo el sector público del país. Es importante destacar que según la más reciente evaluación publicada para Guatemala contempla la aplicación del PEFA 2016 para el periodo comprendido entre el 2014-2016.

Se toma este informe a modo de referencia para dada a la falta de respuesta por parte de las autoridades del país para lograr completar la Encuesta Presupuestaria, dicha evaluación de PEFA realizada en 2017 cubre un 82,4% del gasto total del sector público no financiero.

De igual manera, pese a no ser específico para el sector salud, el informe es claro en indicar que según lo requerido por la metodología se realizaron trabajos de validación con los ministerios rectores entre los que destaca el MSPAS. Además, se tuvo una representación del IGSS como parte de las entidades extrapresupuestarias que define la metodología por lo que de cierta manera se incluye el sector salud.

En el siguiente apartado se dará el detalle de la evaluación según la metodología establecida en la primera sección de este apartado.

1.1.20. Confiabilidad del presupuesto

Con este indicador se valora si el presupuesto público es realista y se aplica según lo previsto. Esto se logra al comparar los ingresos y los gastos efectivamente ejecutados con el presupuesto originalmente aprobado por el Congreso.

Sobre los resultados del gasto agregado, según el MINFIN (2018) se presenta una variación mayor al 5% pero menor al 10% entre los egresos programados y los ejecutados en al menos dos años del periodo de estudio para el Gobierno Central presupuestario⁴. Esto le permite obtener un

⁴ Este grupo de instituciones representa el 68.0% del gasto público del Gobierno Central y el 56.0% del gasto total del sector público no financiero. Excluye (i) administración central extrapresupuestaria; (ii) entidades descentralizadas (no empresariales) ; (iii) entidades autónomas (no empresariales); y (iv) entidades de la Seguridad Social.

resultado superior al nivel básico de desempeño coherente con las buenas prácticas internacionales al obtener un resultado de B.

Lo que respecta a la composición del gasto y los ingresos agregados, se obtienen una calificación que les permite ubicarse dentro de un desempeño coherente con las buenas prácticas internacionales de C+ y C; respectivamente. En el caso de la composición del gasto este resultado obedece a que: (i) la varianza de los egresos por clasificación institucional es mayor al 10% en dos años pero inferior al 15% en los tres años de análisis; (ii) la varianza de los egresos por clasificación económica es mayor al 10% en dos años pero inferior al 15% en los tres años de análisis; y (iii) el presupuesto aprobado por el Congreso no contiene partidas de reservas de contingencias.

Con respecto a los ingresos agregados, su comportamiento se explica por: (i) los ingresos ejecutados representaron en dos de los tres periodos más del 92% de los ingresos programados y aprobados por el Congreso; y (ii) la varianza en la composición de los ingresos programados sobre ejecutados supera el 10% en los tres años pero inferior al 15%.

Tabla 16. PEFA Guatemala: Confiabilidad del Presupuesto

Indicador	Dimensión	Resultado
Confiabilidad del presupuesto	Resultados del gasto agregado	B
	Resultados en la composición del gasto	C+
	Resultados de los ingresos agregados	C

Fuente: Sanigest Internacional con datos del MINFIN, 2018.

1.1.21. *Transparencia de las finanzas públicas*

Este indicador valora de forma conjunta si el presupuesto es comprensivo y tiene un alcance universal así como si se programa, formula, ejecuta y reporta de forma consistente y transparente y, además, si el público tiene acceso a la información fiscal clave que se genera.

Sobre la clasificación del presupuesto, existen clasificadores que se aplican a todas las fases y son compatibles con los estándares internacionales. Los clasificadores reflejados en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala son compatibles en su estructura con el estándar del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del Fondo Monetario Internacional (FMI), y con la Clasificación de las Funciones de la Administración Pública (CFAP) de las Naciones Unidas.

Con respecto a la documentación del presupuesto, se cumple con la entrega al Congreso de siete elementos informativos necesarios para un adecuado escrutinio legislativo que permite obtener un resultado superior a los niveles básicos de un desempeño coherente con las buenas prácticas internacionales.

Con respecto a las transferencias de los gobiernos subnacionales se considera que la distribución horizontal de los recursos se realiza de forma transparente y de acuerdo con reglas claras definidas por la legislación. Sin embargo, los montos definitivos de los recursos que son transferidos se conocen hasta que el presupuesto municipal está en vigencia.

Para la valoración del desempeño para la prestación de servicios se considera que tiene un nivel básico para definir un desempeño coherente a las buenas prácticas internacionales dado que: (i) la información pública contiene detalle sobre los objetivos de los programas, productos y resultados esperados; y (ii) se presentan informes anuales sobre las actividades realizadas. Sin embargo, la información no es suficiente para valorar aspectos referentes a los recursos que reciben las unidades responsables de la prestación de servicios o sobre evaluaciones de desempeño para la prestación de servicios.

En cuanto al acceso público a la información fiscal, se pone a disposición del público siete elementos requeridos por la metodología lo que lo coloca con un nivel básico de desempeño coherente con las mejores prácticas internacionales.

Tabla 17. PEFA Guatemala: Transparencia de las finanzas públicas

Indicador	Dimensión	Resultado
Transparencia de las finanzas públicas	Clasificación del presupuesto	A
	Documentación del presupuesto	B
	Transferencias a los Gobiernos subnacionales	C+
	Información de desempeño para la prestación de servicios	C
	Acceso público a la información fiscal	B

Fuente: Sanigest Internacional con datos del MINFIN, 2018.

1.1.22. Gestión de activos y pasivos

En este apartado se busca establecer que existe una optimización en el uso de los recursos disponibles al Estado, a través de inversiones públicas más eficientes, inversiones financieras que generen rendimientos adecuados, enajenación de activos fijos que siguen reglas claras, contratación de deuda que minimicen los costos asociados a su servicio y el seguimiento adecuado de los riesgos fiscales existentes, con el fin de poder adoptar puntualmente medidas de mitigación oportunas.

Con respecto a los informes de riesgos fiscales, no se dispone de marco legal o reglamentario, ni de normas técnicas contables que requieran o guíen el proceso de identificación y registro de pasivos contingentes y otros riesgos fiscales. Por consiguiente, en las notas a los estados financieros del Gobierno Central presupuestario u otros informes financieros, no se encuentran revelaciones al menos sobre los pasivos contingentes y no es una práctica generalizada tampoco que lo incluyan las entidades extrapresupuestarias.

Para el caso de la gestión de la inversión pública se logra obtener una calificación con niveles básicos de desempeño coherente con las mejores prácticas internacionales en materia de: (i) existencia de análisis económico de los proyectos de inversión; (ii) existencia de una metodología de priorización y selección de proyectos de inversión; y (iii) existencia de un sistema de monitoreo y seguimiento a los proyectos de inversión pública. No obstante, no se ha desarrollado un presupuesto plurianual que permita desglosar los costos sobre el número de años de ejecución.

Tabla 18. PEFA Guatemala: Gestión de activos y pasivos

Indicador	Dimensión	Resultado
Gestión de activos y pasivos	Informe de riesgos fiscales	D+
	Gestión de la inversión pública	C+

Fuente: Sanigest Internacional con datos del MINFIN, 2018.

1.1.23. Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas

Se valora si la estrategia fiscal y el presupuesto se preparan y se aprueban tomando en consideración de forma debida las políticas públicas, las estrategias y las prioridades definidas por el Gobierno a nivel global y sectorial.

Sobre las previsiones macroeconómicas y fiscales se concluye que el Gobierno prepara escenarios macrofiscales de uso interno pero no realiza un análisis de sensibilidades de las provisiones fiscales, ni evaluaciones cualitativas de impacto de los supuestos macroeconómicos alternativos sobre las provisiones fiscales.

Con respecto a la estrategia fiscal, se cuenta con la adopción de una estrategia fiscal y con memorias anuales donde se evidencia los logros obtenidos; sin embargo, esta información no forma parte de la documentación anual que se remite con el proyecto de presupuesto. De igual manera, no se tiene una estimación de impacto de las propuestas de política pública por el lado del gasto.

En cuanto a la perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto; se consideran que las estimaciones de gasto de mediano plazo y la articulación de planes estratégicos y presupuesto de mediano cumplen con un desempeño coherente a niveles básicos o superiores a las buenas prácticas internacionales; más sin embargo, el desempeño referente a los límites del gasto de mediano plazo y la consistencia de los presupuestos con estimaciones anteriores no presentan niveles básicos coherentes con las mejores prácticas internacionales.

Para el proceso de preparación de presupuesto se tiene que el calendario presupuestario otorga no más de cuatro semanas a las entidades para realizar sus estimaciones de gasto; sin embargo, existe un alto nivel de desempeño con respecto a las mejores prácticas sobre la orientación para la preparación del presupuesto y su respectiva presentación ante el Congreso.

De igual manera, el escrutinio legislativo del presupuesto cumple con niveles básicos o superiores al desempeño coherente con las mejores prácticas internaciones en lo que respecta a: (i) alcance del escrutinio presupuestario sobre los ingresos, gastos y provisiones fiscales de corto plazo; (ii) procedimientos legales establecidos para el examen del presupuesto; (iii) existe una alta posibilidad de aprobación del presupuesto antes del inicio del ejercicio fiscal; y (iv) existen reglas claras para las modificaciones presupuestarias por parte del Ejecutivo pero se permiten amplias reasignaciones administrativas.

Tabla 19. PEFA Guatemala: Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas

Indicador	Dimensión	Resultado
-----------	-----------	-----------

Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas	Previsiones macroeconómicas y fiscales	D+
	Estrategia fiscal	C
	Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto	D+
	Proceso de preparación del presupuesto	B+
	Escrutinio legislativo del presupuesto	C+

Fuente: Sanigest Internacional con datos del MINFIN, 2018.

1.1.24. **Previsión y control de la ejecución presupuestaria**

Se valora de forma conjunta si el presupuesto se implementa en el marco de un sistema de normas, procesos y controles internos eficaces que garantizan, tanto que la recaudación de ingresos, como la ejecución de los gastos según lo previsto y con el objetivo último de proveer bienes y servicios públicos adecuados a la población.

Lo que respecta a los controles de la nómina y auditoría interna, no se cumplen con los niveles mínimos para indicar que los actos realizados en estos rubros conllevan un desempeño coherente con las mejores prácticas internacionales. Con respecto a las nóminas, el 58% de las entidades del Gobierno Central no utilizan GUATENOMINAS. No se dispone de base suficiente para concluir que se hacen conciliaciones de la nómina con los registros de personal. Sobre la auditoría interna, pese a que existen unidades de auditoría interna en todo el Gobierno Central no se dispone de un informe integral de la Contraloría General de Cuentas.

Tabla 20. PEFA Guatemala: Previsión y control de la ejecución presupuestaria

Indicador	Dimensión	Resultado
Previsión y control de la ejecución presupuestaria	Controles de la nomina	D+
	Auditoría interna	D+

Fuente: Sanigest Internacional con datos del MINFIN, 2018.

1.1.25. **Contabilidad y presentación de informes**

Se valoran si los registros de información se realizan de forma adecuada para proveer información oportuna para la toma de decisiones.

Sobre la integridad de los datos financieros, se puede detallar que cumple con un desempeño coherente a las mejores prácticas internacionales en aspectos como: (i) la conciliación de cuentas bancarias; (ii) cuentas de orden; y (iii) procedimientos para asegurar la integridad de los datos financieros. No obstante, sobre las cuentas de anticipo se presentan saldos sin conciliar.

Sobre los informes presupuestarios durante el ejercicio en cursos, la información disponible no permite definir que se cumplan elementos básicos para un desempeño coherente con las mejores prácticas internacionales. En cuanto a los informes financieros anuales se mantiene el detalle que no se logra determinar que cumple con los criterios mínimos de las mejores prácticas internacionales.

Tabla 21. PEFA Guatemala: Contabilidad y presentación de informes

Indicador	Dimensión	Resultado
Contabilidad y presentación de informes	Integridad de los datos financieros	B
	Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso	D
	Informes financieros anuales	D+

Fuente: Sanigest Internacional con datos del MINFIN, 2018.

1.1.26. Escrutinio y auditoría externa

Se valoran la aplicación de mecanismos de escrutinio y rendición de cuentas de las finanzas públicas. En lo que respecta a la auditoría externa, se considera que se cumple con los criterios básicos para indicar un desempeño coherente a las mejores prácticas internacionales en aspectos como: (i) la presentación de informes de auditoría al Congreso; (ii) seguimiento a las recomendaciones de los informes de auditoría externa; (iii) amplia cobertura y aplicabilidad de las normas nacionales de auditoría externa; y (iv) independencia de la Contraloría General de Cuentas, salvo en materia presupuestaria donde el Ejecutivo puede realizar modificaciones.

Con respecto al escrutinio del Congreso sobre los informes de auditoría externa, la información disponible no permite determinar que exista niveles básicos de cumplimiento con respecto a las mejores prácticas internacionales; en aspectos como: (i) oportunidad de escrutinio; (ii) audiencias acerca de las conclusiones de las auditorías; (iii) recomendaciones del Congreso sobre la auditoría; y (iv) transparencia del escrutinio legislativo de los informes.

Tabla 22. PEFA Guatemala: Escrutinio y auditoría externa

Indicador	Dimensión	Resultado
Escrutinio y auditoría externa	Auditoría externa	C+
	Escrutinio legislativo de los informes de auditoría	D

Fuente: Sanigest Internacional con datos del MINFIN, 2018

Análisis comparado

La presente sección desarrolla un análisis comparado en materia de planificación y presupuestación en los seguros sociales considerados en este informe. Para ello, se hace uso de las dos herramientas utilizadas, a saber, el cuestionario preparado para este estudio en particular y que fue respondido por Panamá y Costa Rica, y los resultados de los análisis PEFA para Guatemala y República Dominicana. Inicialmente, cada pieza de información se detalla por separado.

En el caso del cuestionario, la tabla a continuación evalúa y compara la situación de los seguros sociales de Costa Rica y Panamá en 18 rubros relacionados a buenas prácticas en gestión para resultados. A nivel general, Costa Rica alcanzó el 83% de los rubros, siendo tres las áreas donde el país no muestra cumplimiento del rubro respectivo. En el caso de Panamá, dicha tasa de cumplimiento alcanzó el 61% de los parámetros equivalente a siete ámbitos en los cuales no se cumplió la norma.

Cuadro 5. Valoración conjunta del desempeño estratégico entre Panamá y Costa Rica

Criterio	Costa Rica	Panamá
¿El presupuesto se formula sobre la base de lineamientos internacionalmente aceptados en cuanto clasificación y composición?	✓	✓
¿Se encuentra estandarizado el ciclo presupuestario?	✓	✓
¿Se aprueba el presupuesto por un ente externo al seguro de salud?	✓	✓
Resultados del gasto agregado	✓	✓
Resultados en la composición del gasto	✓	✓
Resultados de los ingresos agregados	✓	X
¿Se provee información sobre el desempeño de la prestación de servicios?	✓	X
¿Se aplican auditorías al proceso de formulación y ejecución presupuestaria?	✓	X
¿Se resguardan los datos financieros con protocolos internacionalmente aceptados?	X	✓
¿Se emiten públicamente informes presupuestarios de forma regular a lo largo del año fiscal?	✓	✓
¿Se emiten públicamente informes presupuestarios anuales?	✓	✓
¿Pasa la ejecución presupuestaria por escrutinio legislativo?	✓	✓
¿Se elabora una proyección presupuestaria a 3-5 años plazo?	✓	X
¿El acceso a información pasada y presente sobre formulación y ejecución presupuestaria se encuentra a disposición de las personas de forma fácil y electrónica?	✓	✓
¿Participan grupos externos al seguro social en la formulación presupuestaria?	X	X
¿Se preparan evaluaciones de desempeño entre recursos aprobados- efectos en salud?	X	X
¿Se evalúa de forma periódica la sostenibilidad financiera del seguro?	✓	✓
¿Se identifican y miden pasivos contingentes?	✓	X

Fuente: Instrumento de Evaluación de la GxR en países de análisis

Los resultados de la matriz anterior se pueden agrupar alrededor de cuatro categorías. La primera categoría se refiere a aquellos ítems en los cuales ambos seguros sociales cumplen con la expectativa de buena práctica. Acá se ubican 10 de los 18 rubros (22.2%) sobresaliendo aspectos como el establecimiento de un modelo presupuestario estandarizado, no sujeto a vaivenes temporales, la aprobación externa de los mismos y los progresos en transparencia y acceso de la información.

En un segundo grupo se hallan aquellos aspectos en donde las dos instituciones responden no cumplir con el lineamiento. Dos de los 18 aspectos (11.1%) aparecen acá y se refieren a la creación de espacios para que la sociedad civil participe en la discusión presupuestaria y a la valoración de los efectos e impactos que los servicios tienen en la población. Nótese que si bien existen grupo civiles con participación en la dinámica de los Seguros Sociales de Costa Rica y Panamá, este tema en particular se refiere a la discusión del presupuesto, su distribución y niveles de gasto asociado.

El tercer grupo identifica aquellos aspectos en donde hay avance en un país pero no en el otro. Como es de esperar, dos sub-categorías emergen de esta consideración. La primera apunta a aquellos rubros donde Panamá aparece cumpliendo pero no Costa Rica en tanto la segunda sub-categoría valora aquellos aspectos que son fortaleza en Costa Rica pero están omisos en Panamá.

Sobre la primera de ellas, Panamá muestra fortaleza relativa en uno de 18 ítems (5.6% del cuestionario), siendo este el apego de y resguardo de datos financieros según normativa internacional. En el caso contrario, Costa Rica muestra mejora relativa en cinco rubros (27.8%) que se enfocan principalmente en la transparencia de los ingresos percibidos por la Caja, aplicación de auditoría regulares, análisis de riesgos contingentes y existencia de reportes de desempeño en materia de servicios brindados.

Cuadro 6. Agrupamiento de principales hallazgos según categoría analítica

Fortalezas comunes	Debilidades comunes
<ul style="list-style-type: none"> • Modelo presupuestario sólido y estandarizado, según lineamiento internacionales • Aprobación política externa • Informes públicos periódicos y anuales y escrutinio político legislativo • Disponibilidad electrónica de presupuesto, en detalle. Resultados de gasto y su composición • Evaluación actuarial periódica de la sostenibilidad financiera 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de sociedad civil • Análisis de efectos e impacto de intervenciones en sociedad
	
<ul style="list-style-type: none"> • Resultados de los ingresos agregados • No reportes de desempeño de servicios brindados • No auditorías al proceso presupuestario • No proyecciones de mediano plazo • No análisis de riesgos contingentes 	<ul style="list-style-type: none"> • No resguardo de datos financieros con normativa internacional
Fortaleza CR, debilidad PN	Debilidad CR, fortaleza PN

La segunda parte de la comparación se prepara con base en la información de las evaluaciones PEFA para Guatemala y República Dominicana. La tabla a continuación resume los ítems de evaluación más importantes para los propósitos de este análisis en donde el color verde representa un desempeño adecuado en dicha área, el amarillo califica el rubro como de moderado cumplimiento y una celda roja indica un rezago sustantivo. De los 26 indicadores considerados, Guatemala obtuvo 8 en condición verde (30.8% del total) en tanto República Dominicana alcanzó 12 rubros en dicha situación (46.2%). En cuanto a los ítems de moderado desempeño, los valores respectivos fueron 34.6% (9 indicadores) y 30.8% (8 ítems). Finalmente, el total de rubros de bajo desempeño ascendió, respectivamente, a 9 indicadores en Guatemala y a 6 indicadores en República Dominicana.

Un análisis de la tabla a continuación muestra algunas tendencias generales importantes. Grosso modo, ambos países se desempeñan bastante bien en materia de confiabilidad del presupuesto y transparencia de las finanzas públicas con algunos retos en materia de información de desempeño para la prestación de servicios.

En las siguientes áreas, las valoraciones caen de manera importante. Los módulos de peor desempeño conjunto son la Gestión de Activos y Pasivos y el de Escrutinio y auditoría externos. De manera agregada, un 70% de las valoraciones en estas dos categorías recibieron una nota “roja”, siendo la gestión de la inversión pública la mejor valorada de todas.

De las tres categorías restantes (Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas, Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria y Contabilidad y presentación de informes), los países obtienen una nota elevada en el establecimiento de controles internos no

salariales, integridad de los datos financieros y previsibilidad en la asignación de recursos. Sin embargo, levanta preocupación la ausencia de prácticas adecuadas de auditoría interna, la falta de una perspectiva de mediano plazo para el presupuesto, la contabilidad de ingresos, los débiles controles de nómina y los frecuentes atrasos en los pagos.

Cuadro 7. Indicadores seleccionados de estudios PEFA, Guatemala y República Dominicana

Norma	Guatemala	República Dominicana
Confiabilidad del presupuesto		
Resultados del gasto agregado		
Resultados en la composición del gasto		
Resultados de los ingresos agregados		
Transparencia de las finanzas públicas		
Clasificación del presupuesto		
Documentación del presupuesto		
Información de desempeño para la prestación de servicios		
Acceso público a la información fiscal		
Gestión de los activos y pasivos		
Informe de riesgos fiscales		
Gestión de la inversión pública		
Gestión de los activos públicos		
Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas		
Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto		
Proceso de preparación del presupuesto		
Escrutinio legislativo del presupuesto		
Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria		
Administración de ingresos		
Contabilidad de los ingresos		
Previsibilidad en la asignación de recursos durante el ejercicio en curso		
Atrasos en el pago de gastos		
Controles de la nómina		
Adquisiciones		
Controles internos del gasto no salarial		
Auditoría interna		
Contabilidad y presentación de informes		
Integridad de los datos financieros		
Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso		
Informes financieros anuales		
Escrutinio y auditoría externos		
Auditoría externa		
Escrutinio legislativo de los informes de auditoría		

Fuente: Elaboración a partir de informes PEFA para cada país

Principales conclusiones y recomendaciones

A partir de los casos internacionales y el análisis comparado presentado en detalle capítulos arriba, las conclusiones en materia de gestión financiera-presupuestaria se detallan a continuación:

- Las experiencias internacionales señalan que los países con mayores avances en el diseño de modelo de gestión para resultados suelen preparar proyecciones presupuestarias a 3-5 años vinculadas a estrategias o planes también de mediano término. De la muestra analizada, únicamente un país afirma contar con proyecciones de medio plazo y otro lo hace parcialmente.
- La gestión para resultados precisa el establecimiento de planes estratégicos con metas cuantificadas y un costeo adecuado de sus principales programas y metas. Los ejercicios de este tipo suelen ser frecuentes en nuestras instituciones pero incompletos sea en cuanto al alcance de las metas, su definición cuantitativa, el costeo de sus componentes o los indicadores de desempeño.
- Las estructuras programáticas de las instituciones que siguen buenas prácticas en materia de gestión y gobernanza deben ser diseñados en un marco de Gestión para Resultados. Las instituciones evaluadas, si bien diseñan sus programas alrededor de estructuras programáticas, no siempre lo hacen bajo un enfoque por resultados. Esto implica, por ejemplo, que las intervenciones allí identificadas no son seleccionadas a partir de evidencia empírica sobre su costo-efectividad. Este proceso de valoración no suele incorporarse.
- Otra de las condiciones de la buena gestión y gobernanza presupuestarias tiene que ver con los sistemas de Monitoreo y Evaluación. La existencia por sí sola no basta sino que deben cumplirse una serie de condiciones, en particular aquellas relacionadas con la selección de los indicadores. En buena práctica, todo sistema debería contar con indicadores de insumo, actividad, producto, efecto e impacto. La información disponible, sin embargo, es clara en señalar que los sistemas de información de los suele centrarse en indicadores de las dos primeras categorías, siendo escaso o nulo el componente de evaluación de impacto. En general, los efectos de los servicios los seguros sociales no suelen aparecer dentro de los análisis que ejecutan las instituciones para evaluar su desempeño.
- Uno de los aspectos más controvertidos en el modelo de gestión para resultados corresponde a la existencia de la evaluación del desempeño, misma que permite conocer los avances en las metas planteadas en la fase de planeamiento y vincular la asignación de recursos a los buenos resultados. De la información recabada se concluye que ningún país excepto parcialmente República Dominicana se acerca a este ideal. Si bien la

evaluación existe en muchos campos, lo cierto es que la misma no se vincula a la presupuestación del siguiente ciclo, de forma que desaparecen de esta forma los incentivos en pro de mayores coberturas, calidad de servicios o mejoras en acceso, por detallar algunas áreas.

Además de los puntos anteriores, los datos reflejan otras áreas que requieren trabajo futuro intenso para mejorar la gobernanza presupuestaria de los seguros sociales estudiados. Dentro de los más importantes se tiene:

- Inexistencia de sistemas de costeo unitario de servicios y prestaciones
- Carencia de enfoque de género y territorialidad en las metas consideradas en los planes estratégicos
- Debilidades generalizadas en la aplicación de auditorías regulares, internas o externas
- Esquema limitado de informes trimestrales y anuales, enfocados en aspectos financieros, pero con menos prevalencia de informes de servicios y sus características (calidad, acceso, etc). Como consecuencia de ellos, las baterías de indicadores suelen estar circunscritas a un ámbito muy restringido de análisis.

En cuanto a las recomendaciones generales, se considera importante:

1. Desarrollar un estudio prospectivo a 5 años plazo sobre los ingresos y gastos esperados por el seguro social, considerando las distintas partidas y subpartidas presupuestarias.
2. Preparar una valoración amplia y detallada, desde la perspectiva de la GpR, del sistema de planificación-presupuestación-ejecución-seguimiento de los seguros sociales.
3. Revisar los Planes Estratégicos de los seguros y ministerios de salud con el fin de apuntar hacia mejoras en la identificación de los retos institucionales, la formulación de objetivos y el establecimiento de metas y sus respectivas desagregaciones
4. Avanzar en el diseño de modelos de costeo que además incluyan un piloto de 5 servicios a partir del método identificado.
5. Evaluar el diseño del Sistema de Monitoreo y Evaluación de los seguros con especial énfasis en los indicadores de desempeño para incluir nuevas métricas de medición de resultados, efectos e impactos.
6. Desarrollar un diseño y hoja de ruta que conduzca a la adopción de un componente de pago por resultados para determinados servicios provistos por los seguros.
7. Fomentar la adopción de la capitación como mecanismo de pago en el primer nivel de atención y de mecanismos prospectivos a nivel hospitalario
8. Establecer un programa amplio de capacitación en materia de GpR entre el personal de las instituciones acá consideradas.
9. Revisar con detalle y ajustar de forma correspondiente los sistemas informáticos de manera que consideren el nuevo enfoque por resultados en cuanto a nuevas metas,



Documento con casos y análisis local

costos, formulación presupuestaria, reportes de seguimiento y evaluación e indicadores de desempeño