

## **El desafío de reformar las instituciones presupuestarias en los países en desarrollo**

### **I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>**

El interés por fortalecer las instituciones presupuestarias<sup>2</sup> y la gestión financiera pública (GFP) se puede rastrear hasta hace por lo menos dos mil años. Por ejemplo, los planificadores romanos de los acueductos de Claudio consideraban los eventuales costos de operación y mantenimiento para seleccionar rutas y diseños alternativos. En tiempos más modernos, existen pruebas de una corriente de reformas desde los “palillos usados para llevar las cuentas” usados para registrar el presupuesto en la Inglaterra del siglo diecisiete, hasta las últimas técnicas de normas fiscales, análisis de riesgo fiscal, topes de gastos, marcos fiscales a mediano plazo, presupuestación relacionada con la gestión, presupuestación y contabilidad según el método de lo devengado, y revisión de gastos. En Europa y en los Estados Unidos, una historia detallada del desarrollo de los sistemas de presupuestos se remonta a doscientos años o más. Sin embargo, los procesos y determinantes de esta evolución, a medida que las sociedades se mueven a través de variables etapas del desarrollo, si bien son cuestiones muy críticas, son comprendidos en forma imperfecta.

Las cuestiones abordadas en este documento son las siguientes: primero, cuáles son los principales factores que determinan el desarrollo de los sistemas de las instituciones presupuestarias a lo largo del tiempo; segundo, qué lecciones pueden aprender los países en desarrollo de la larga experiencia de países más avanzados para mejorar sus instituciones presupuestarias; y tercero, cómo pueden las instituciones financieras internacionales, especialmente el FMI y el Banco Mundial, y otros prestadores de soporte financiero y técnico, facilitar el proceso de reforma en los países en desarrollo ¿qué ajustes se requieren para los enfoques y modelos que aplican corrientemente? Estas cuestiones son complejas, y las conclusiones alcanzadas por el documento son tentativas, y en cierto grado subjetivas, y serán controvertidas para algunos lectores. El documento identifica diversas áreas en donde resultará útil una investigación adicional.

El documento está estructurado del siguiente modo: la Sección II brinda un marco conceptual para fortalecer a las instituciones presupuestarias y una perspectiva histórica; contra este telón de fondo, la Sección III reseña los desafíos para los países en desarrollo de reformar sus instituciones presupuestarias; la Sección IV presenta un posible marco para tal reforma; y la Sección V brinda ciertas observaciones a modo de conclusión.

---

<sup>1</sup> El autor agradece a Salvatore Schiavo-Campo y a varios colegas del FMI y al Banco Mundial por los útiles comentarios sobre un borrador anterior de este documento, que también fue presentado en la Conferencia de Invierno de Diciembre 2008 del Consorcio Internacional sobre Gestión Financiera Gubernamental (ICGFM), y en un seminario del Banco Mundial. Los puntos de vista expresados son los del autor y no necesariamente los del FMI.

<sup>2</sup> Siguiendo a North (1991), “instituciones” pueden ser definidas como las leyes, procedimientos y normas que determinan y regulan el comportamiento de los funcionarios y organizaciones públicos.

## II. DESARROLLO HISTÓRICO DE LAS REFORMAS DE PRESUPUESTO

Se puede sostener que la reforma de las instituciones presupuestarias está estrechamente relacionada con el desarrollo de las instituciones económicas y políticas descritas por North, Wallis y Weingast (2006), basándonos en el trabajo fundamental de North (1991). En este marco, las sociedades pasan a través de tres etapas esenciales –sociedades primitivas; estados naturales (u “órdenes de acceso limitado”) que están dominados por elites que tienen acceso primario al poder y los recursos, y son vulnerables a la violencia y al conflicto político; y “órdenes de acceso abierto” que se caracterizan por la competencia en los mercados políticos y económicos. North, Wallis y Weingast (NWW) llegan a la conclusión de que, sobre la base de un extenso análisis histórico, los estados naturales tienden a perpetuarse por períodos de tiempo muy largos, y que la transición de estados naturales a sociedades de acceso abierto es problemática y depende de la adaptación de sus instituciones, organizaciones y comportamiento (“condiciones umbral”). Los estados naturales existen en un rango continuado que va de estados frágiles, caracterizados por inestabilidad política y violencia en un extremo, hasta estados naturales maduros –como por ejemplo los estados emergentes- que están cerca de satisfacer las condiciones del umbral. Incluso hoy en día, pocos países más allá de Europa Occidental y América del Norte han evolucionado más allá de esta etapa, y los estados naturales comprenden aproximadamente el 95% de los países (NWW, 2006).

La tesis NWW puede ser criticada por ser demasiado simplista y potencialmente engañosa, en especial en su suposición de que el progreso es lineal. Otros escritores sobre la elección del público y la captación de renta, si bien no abrazan el análisis completo de NWW han aceptado, no obstante, el rol crucial jugado por las instituciones –y las “reglas del juego”- para determinar las oportunidades para la reforma y el progreso de la misma en el sector público, incluyendo el área de presupuesto.<sup>3</sup> Esta literatura predice, en general, que es probable que el desarrollo de las instituciones políticas preceda al de las instituciones económicas, que a su vez precede el desarrollo de las instituciones presupuestarias. Sin embargo, hay excepciones a este patrón<sup>4</sup> y discontinuidades en el proceso de desarrollo.<sup>5</sup>

Los buenos resultados fiscales (por ejemplo, la disciplina fiscal global y una asignación de recursos presupuestarios económicamente eficiente a sectores prioritarios) dependen de que se hayan instrumentado procesos y procedimientos para preparar, ejecutar y supervisar el presupuesto. Sin embargo, el presupuesto es tanto una institución central del estado como un mecanismo clave para determinar la distribución de recursos y rentas económicas a las elites que dominan los estados naturales, y a los grupos más amplios que influyen en el desarrollo de las sociedades de acceso abierto. En tal sentido, el presupuesto es, casi por definición, muy

---

<sup>3</sup> Véase Schiavo-Campo (1994), Campos y Pradhan (1998), y Tanzi (2000). Tanzi, por ejemplo, sostiene que el mundo real –en contraposición con el mundo ideal descrito en la literatura clásica sobre finanzas públicas en donde el estado juega un rol “normativo”- los responsables políticos asignan más peso a su propio bienestar y al de las personas cercanas a ellos que a la población general, y que las políticas se ven a menudo muy influidas por pequeños grupos de personas que en sus posiciones privilegiadas como parientes, amigos cercanos, o socios políticos, tienen fácil acceso a los responsables políticos máximos de modo que pueden influirlos. El poder de estos “guardianes de la puerta” puede ser extraordinario, y puede distorsionar políticas en direcciones que distan mucho del ideal. A menudo tales guardianes de la puerta influyen no tanto en las políticas generales como en la forma en que estas políticas son llevadas a cabo y quién se beneficia con ello, por ejemplo, quién está exento de un impuesto o derecho de importación.

<sup>4</sup> La República Popular China, por ejemplo, en donde la liberalización de la economía y, en menor medida, las instituciones presupuestarias han precedido a la liberalización política.

<sup>5</sup> Salvatore Schiavo-Campo da el ejemplo de Alemania en donde el servicio postal continuó entregando correspondencia durante varios meses después de la muerte de Hitler y el colapso de las instituciones políticas del régimen.

difícil de reformar excepto en la circunstancia improbable que tales mejoras mejoren o faciliten el comportamiento de captación de renta.

Se pueden encontrar pruebas de la evolución extremadamente gradual de las instituciones presupuestarias en la historia de los tres países –Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos– que se ilustra en el Cuadro 1. En los tres países, se puede observar un patrón similar: primero, un período durante el cual los sistemas básicos de contabilidad, presupuestación e informes financieros fueron establecidos de acuerdo a un conjunto uniforme de normas y procedimientos. En Francia y en el Reino Unido estos requisitos básicos fueron establecidos ampliamente en la primera mitad del siglo diecinueve, período durante el cual también se estaban estableciendo las instituciones modernas de la competencia económica y política. Siguió un período de aproximadamente cien años en el cual estas instituciones fueron perfeccionadas y consolidadas. Por ejemplo, aunque la mayoría de los fondos eran asignados por los parlamentos en el sistema británico de mediados del siglo diecinueve, no había un único documento que informara sobre todos los gastos del gobierno, no había comparación entre los gastos presupuestados y los gastos reales, y los diferentes departamentos y ministerios usaban distintos mecanismos contables. Para fines del siglo diecinueve, había emergido el marco para la moderna presupuestación (unidad, integración y control). En los Estados Unidos, podemos encontrar un desarrollo más o menos similar, pero a lo largo de un período un poco más largo: el establecimiento de instituciones presupuestarias básicas en el transcurso del siglo diecinueve, con otros desarrollos y modificaciones en la primera mitad del siglo veinte (reflejando en parte las disputas periódicas entre el presidente, el Departamento del Tesoro y el Congreso sobre el control del presupuesto).

El punto importante a enfatizar en el contexto de este documento es que estos desarrollos tuvieron lugar en un momento en que Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos estaban estableciendo las instituciones económicas y políticas democráticas y competitivas que marcan la transición de un estado natural a una sociedad de acceso abierto.

**Cuadro 1. Fechas seleccionada en el desarrollo de los sistemas de presupuesto:  
Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos 1/**

| Francia  | Reino Unido   | Estados Unidos (Federal)   |
|--|---|--|
| 1791: la Oficina Contable informa al parlamento                                  | 1787: Fondo Consolidado establecido   | 1776: Oficina de Tesorería de Cuentas establecida  |
| 1807: “Cour des Comptes” independiente   | 1866: Ley de los Departamentos del Erario Público y Auditoría (estableció el sistema contable y de presupuesto moderno) | 1809: Ley de Asignaciones (modificada en 1870 y 1874)  |
| 1814-1819: Primera Restauración – reformas de Baron Louis                        | 1866: Controler y Auditor General establecido   | 1887-89: Procedimientos consolidados de contabilidad e informes de libros (Comisión Cockrill)                              |
| 1862: Decreto imperial sobre normas para cuenta única de tesorería y presupuesto | -----<br>1960s: Encuesta gasto público y Programa de revisión evaluación  | 1894: la “Ley Dockery” estableció el Contralor del Tesoro, los estados contables anuales consolidados de ingresos y gastos |
| -----<br>1959: Marco de presupuesto a mediano plazo para inversiones             | 1980s: Programa de próximos pasos   | 1921: Ley Contable y de Presupuesto estableció la Oficina de Presupuesto y de Contabilidad General                         |
| 1968: “Rationalisation des choix budgétaires” (RCB)                              | 1990s: Presupuestación multianual integral  | 1940: Consolidación de normas y procedimientos uniformes para contabilidad e informes                                      |
| 2001:2006: Presupuestación por programas   | 1991: Carta Orgánica de los Ciudadanos  | 1950: Ley de Cuentas y Auditoría   |
| A partir de 2006: Contabilidad de lo devengado                                   | 1998: Convenios de la Administración Pública  | -----<br>1982: Ley Federal de Integridad Financiera de los Gerentes  |
| 2008: Marco de gastos de mediano plazo completos                                 | 2000-04: Presupuestación por recursos (devengados)  | 1990: Ley de los Directores Financieros  |
|  |   | 1993: Ley de resultados y desempeño del gobierno   |
|  |   | 1994: Ley de reforma de gestión del gobierno   |

1/ Las medidas que establecieron el marco básico de cuentas y presupuestos figuran por encima de la línea, los rubros que figuran por debajo de la línea son reformas posteriores (“nueva tendencia”).

## Una “nueva tendencia” de reformas a partir de la década del setenta

Más recientemente, en los últimos veinticinco años o algo así, ha surgido una “nueva tendencia” de modernización presupuestaria y del sector público en los países desarrollados. Si bien no el primero de tales estallidos de actividad<sup>6</sup>, ha tenido una duración inusual, y amplia influencia alrededor del mundo. Esta nueva tendencia se inició en Nueva Zelanda, seguida por otros países desarrollados que siguen principalmente la tradición anglosajona o del norte de Europa de la gestión pública. Estos países incluyen Australia, Canadá, Dinamarca, Francia, Holanda, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos. Muchas de tales reformas han estado asociadas con demandas de los ciudadanos para una mayor responsabilidad de sus líderes políticos, y mayor acceso a la información y los procesos presupuestarios.

El proceso de modernización ha estado generalmente respaldado y liderado a un alto nivel político. En Nueva Zelanda, por ejemplo, los líderes políticos fueron sucesivos ministros de hacienda que contaron con el consentimiento del gabinete de ministros, respaldado con fuerza por el tesoro –también un impulsor importante de las reformas. En cambio en Francia, las reformas fueron lideradas por miembros del parlamento que demandaron el restablecimiento de las facultades presupuestarias por sobre la adopción del presupuesto pero fueron posteriormente sustituidos por el ministro de economía y de hacienda nacional.<sup>7</sup>

Wescott (2008) brinda un útil resumen de la literatura al señalar que, en el área fiscal, las reformas de la “nueva tendencia” han cubierto diversos campos tales como la consolidación y la reestructuración del presupuesto: una movida hacia los marcos presupuestarios y fiscales multianuales, el uso regular de información sobre desempeño dentro del proceso de presupuesto, un cambio de la contabilidad de costos a la contabilidad de lo devengado; el desarrollo de sistemas de información computarizada; consolidación de la recaudación de ingresos; y un mayor uso de gestión de presupuesto transferida. En muchos casos, las mejoras en el área de presupuesto han comprendido solamente una parte relativamente pequeña del programa de reforma total que incluye instituciones tales como la administración pública, la legislatura y el poder judicial.

### III. LOS DESAFÍOS DE ENFRENTAR A LOS REFORMADORES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Según lo señalado más arriba, es probable que el fortalecimiento de los procesos y sistemas presupuestarios en los países de bajos y medianos ingresos se vea restringido por la mala calidad de las instituciones públicas, centros de gobierno débiles y sistemas de gabinete que crean problemas de coordinación política y planeamiento eficiente; fuertes sistemas de patronazgo en donde los puestos de los responsables de los organismos públicos son cubiertos por amigos y seguidores del presidente; y débil capacidad en los sistemas de recursos humanos y de información. Asimismo, tales países tienen recursos financieros insuficientes para gastar en sistemas técnicos necesarios y construcción de capacidad.

---

<sup>6</sup> Se han producido antes múltiples olas de reforma, por ejemplo, las reformas del sistema de planificación, programación y presupuestación que se originaron en los Estados Unidos en la década del sesenta y las reformas de Plowden/Fulton en el Reino Unido en las décadas del sesenta y del setenta.

<sup>7</sup> Chevauchez (2007) señala que, antes de la promulgación de la nueva ley de presupuesto en 2001, 35 propuestas para la reforma de la ley de presupuesto habían sido presentadas por los miembros del parlamento, cuyo rol limitado en el proceso de presupuesto había llegado a ser caracterizado como “Liturgia, letanía y letargo” siguiendo la famosa expresión acuñada por Edgar Faure, Presidente de la Asamblea Nacional.

Varias de las “condiciones umbral” propuestas por NWW, y señaladas más arriba, parecerían relevantes en el área presupuestaria. Por ejemplo, la norma de la ley (de presupuesto) (condición # 1) es una importante condición previa para mejorar la gestión financiera pública. Leyes elegantemente redactadas, promovidas por donantes y adoptadas por los parlamentos pero nunca instrumentadas, no satisfacen esta condición. De igual modo, formas perpetuas de organización, incluyendo el estado mismo, son importantes para el logro de mejores resultados presupuestarios, pero los primeros ministerios de hacienda tienen que ser reestructurados y potenciados para reemplazar el poder fiscal primordial del presidente encontrado en muchos países de bajos ingresos (condición #2). El control político de los militares (condición #3) puede ser menos relevante para el proceso de presupuesto que para las otras instituciones del gobierno, pero cuando hay anarquía o malestar civil, ni el desarrollo económico ni el desarrollo de instituciones presupuestarias puede tener lugar.

Los ministros de hacienda tienen un importante rol potencial para coordinar e impulsar mejoras en el proceso de presupuesto. Sin duda, sin su intervención y liderazgo activo, tales mejoras probablemente no tengan lugar. Es de lamentar que en la mayoría de los países en desarrollo no disfruten del poderoso estatus que tienen en el mundo desarrollado. Por cierto, el plan nacional (o estrategia para la reducción de la pobreza) es considerado a menudo como el documento de política preeminente para planificar la asignación de recursos nacionales y para atraer el financiamiento de los donantes. La división de responsabilidad para el presupuesto entre los proyectos de inversión de capital (manejados por el ministro de economía) y los gastos recurrentes (ministro de hacienda) –otra práctica común en los países en desarrollo- no solo fragmenta el proceso de presupuesto, sino que debilita significativamente el rol del ministro de hacienda como líder potencial del proceso de reforma.

Faltan datos sistemáticos a largo plazo para demostrar los largos períodos de tiempo requeridos para que las mejoras presupuestarias se asienten en los países en desarrollo, pero Gupta y otros (2007) resumen una experiencia sugestiva y pertinente y también hay datos extraídos de la rica experiencia del trabajo de asistencia técnica del FMI en el campo, especialmente en África. En algunos casos, se han preparado programas aislados –por ejemplo, para implementar una prestación concreta (por ejemplo, un calendario de presupuesto revisado, un sistema de control de compromiso, o un simple sistema contable de efectivo). En general, sin embargo, el proceso de reforma ha sido lento y frustrante, incluso en estrechas áreas técnicas del sistema presupuestario.

Un estudio reciente por parte del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (2008) indica en forma tentativa cierta mejora en los sistemas de GFP en países respaldados por el programa de préstamos del Banco durante el período 1999-2006, pero los datos empleados pueden ser problemáticos.<sup>8</sup> Sin embargo, estudios similares por parte del FMI, resumidos en Gupta y otros (2007), no discernieron tal tendencia general hacia la mejora tomando a los países de bajos ingresos como un grupo. Si bien el informe del Grupo de Evaluación independiente sostiene con razón que las reformas del sector público son lentas y sólo se pueden esperar resultados en el largo plazo, no cuestiona la aparente incoherencia entre esta conclusión y los resultados de sus propios análisis de datos, ni cuestiona la lógica y la relevancia de las estrategias de reforma estratégica de la GFP que implícitamente supone que los sistemas presupuestarios de los países en desarrollo pueden ser subidos de categoría hasta el nivel de sus contrapartes de países de la OCDE dentro de unos años, sin abordar restricciones institucionales y de economía política subyacentes. Este tópico es discutido más tarde en este documento.

La tesis de que es probable que tales mejoras sean muy lentas está respaldada por un reciente estudio de Kohner (2008), que revisa la historia de las Naciones Unidas como una prestadora

---

<sup>8</sup> La fuente primaria son los datos de Evaluación Institucional y Política de País que son usados por la conducción del Banco para asignar presupuesto y prestar recursos, especialmente a los países de la Asociación Internacional de Desarrollo, y que no son preparados o validados en forma independiente.

pionera de asistencia técnica a los países en desarrollo en el área fiscal (entre otros). En las décadas de los cincuenta y de los sesenta, las Naciones Unidas brindaron asistencia en tópicos tales como presupuestación por programas y por gestión, reforma impositiva, clasificación de presupuesto, métodos contables, y sistemas de tesorería a muchos países en desarrollo. También actuó como fijador de normas en estos campos, publicando manuales y dando conferencias internacionales en tópicos tales como clasificación de presupuesto, estadísticas de finanzas del gobierno, y cuestiones contables.<sup>9</sup> Durante el mismo período, el Banco Mundial también brindó asesoramiento a los países en desarrollo sobre cuestiones económicas y fiscales en una serie de más de veinte *Economic Development Reports* (Informes de Desarrollo Económico). El análisis y las recomendaciones dadas en algunos de estos informes tienen un fuerte parecido con el asesoramiento ofrecido por el Banco Mundial, el FMI, y donantes bilaterales a los mismos países 50 años más tarde.<sup>10</sup>

Por supuesto, según lo señalado más arriba, el desarrollo no es un proceso lineal, y podemos esperar que los países avancen a diferente velocidad. Los sistemas de GFP de algunos países – así como sus instituciones económicas y políticas- se han desarrollado claramente con mucha rapidez en los últimos veinte años, en especial entre los mercados emergentes como por ejemplo los de Chile, Europa central y del este, Corea, Sudáfrica, y algunos otros. Sin embargo, éstas son excepciones a esta regla general, e incluso en los casos más exitosos, las reformas todavía están en proceso de madurar y desarrollarse. Por otra parte, su sustentabilidad puede ser una cuestión: la crisis financiera global ha revelado algunos serios defectos en el supuestamente fuerte entorno fiscal de algunos de estos países –en Europa central y del este, por ejemplo- sugiriendo que las instituciones financieras internacionales y la Comisión Europea pueden haber sido demasiado optimistas acerca de la calidad de sus sistemas presupuestarios subyacentes. El progreso en muchos países de bajos ingresos ha estado limitado, y es probable que siga siendo lento en el futuro, resultado respaldado por el estudio Kohnert mencionado más arriba.

En algunos países con una historia colonial, muchos de los puntos básicos de un sistema presupuestario eficiente (por ejemplo, controles de compromiso, cuenta de tesorería única, presupuesto integral, calendario presupuestario regular, cuentas de fin de año, auditoría interna y externa, e informes durante el año) existían en el momento de la independencia, pero han declinado con posterioridad por el descuido de las normas formales y el crecimiento de las elites, la pérdida de autoridad por el ministerio de hacienda, la dependencia de los donantes, la pérdida de habilidad técnica, y la falta de capacidad debido a la declinación en los sueldos de los empleados públicos. Los países post-conflicto como por ejemplo Afganistán, Timor Oriental y Liberia constituyen una categoría especial; las condiciones para la construcción de instituciones pueden ser más favorables, por lo menos en las etapas iniciales, por el vacío creado por la declinación de instituciones anteriores, el fuerte liderazgo político y la presencia de donantes poderosos.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Kohnher (2008) se refiere a los siguientes ejemplos interesantes: las Naciones Unidas desarrollaron y publicaron una clasificación económica del presupuesto (1958), una clasificación funcional (1962), un manual sobre presupuestación por programas y gestión (1962), y un manual sobre contabilidad del gobierno (1964). En 1963, alentó a los países miembros a adoptar un enfoque multianual a la presupuestación, y brindó capacitación sobre cuestiones tributarias en cooperación con la Harvard Business School. Eminentes eruditos que participaron en estas tempranas misiones incluyen a Richard Goode, Walter Heller, Richard Musgrave, Stanley Surrey, Robert Triffin, y William Vickrey.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1960, *The Economic Development of Libya*, Informe de una misión organizada por el BIRF a pedido del gobierno de Libia, Johns Hopkins Press, Baltimore. Este estudio recomienda la adopción de un único presupuesto integral, incluyendo datos sobre gastos recurrentes y de capital, una clasificación administrativa, económica y funcional de los gastos e ingresos presupuestarios, control financiero fortalecido, control por parte del ministro de hacienda de establecimientos de la administración pública y de presupuesto, documentos de presupuesto transparentes y debate parlamentario, y auditoría independiente externa.

<sup>11</sup> Véase Schiavo-Campo (2007). Es menos probable que el fortalecimiento del proceso presupuestario en los países post-conflicto se vea impedido por la existencia de elites dirigentes, algunas de las cuales

Es interesante especular en las áreas del sistema de presupuesto que son especialmente propensas a tener un comportamiento de captación de rentas que puede frustrar los programas de mejoras. Estas áreas cubren una parte sustancial del proceso de presupuesto, como por ejemplo el control de la asignación de partidas presupuestarias por el ministerio o sector; la planificación y gestión de los proyectos de inversión del gobierno, incluyendo operaciones de compra; el control de las decisiones relativas a la planificación y gestión de ayuda externa; la gestión y el control de cuentas bancarias del gobierno (y la resistencia a consolidarlas en una cuenta única del tesoro) y el manejo de efectivo desembolsado a través del presupuesto; y el manejo del proceso de auditoría externa. Muchas de estas áreas han demostrado ser sin duda difíciles de reformar en los países en desarrollo. Sin embargo, es probable que todas las áreas del proceso de presupuesto se vean afectadas de distintos modos.

Es interesante comprobar que la experiencia del trabajo de asistencia técnica desarrollado por el Departamento de Asuntos Fiscales del FMI y el Banco Mundial sugiere que la reforma de la política impositiva y la recaudación de impuestos ha demostrado en general ser más fácil en los países en desarrollo que la reforma de los procesos asociados con el lado del gasto del presupuesto.<sup>12</sup> Por ejemplo, varios países de bajos ingresos han obtenido progresos razonablemente buenos en años recientes al introducir sistemas de IVA, autoridades de aduana e impuestos unificadas, y grandes oficinas para los contribuyentes. Hay una explicación plausible para esta observación dado que la modernización impositiva puede incrementar las oportunidades para un comportamiento de captación de renta creando nuevas fuentes de ingresos, y nuevos y más eficientes métodos de recaudación.<sup>13</sup> En cambio, las mejoras del lado del gasto del presupuesto generalmente hacen lo opuesto al cerrar fisuras, introducir nuevos controles, mejorar la transparencia y eliminar oportunidades de captación de renta.

### **La influencia dominante de los donantes**

En muchos países, los donantes y sus consultores internacionales asociados han ejercido una fuerte (y no necesariamente benigna o benéfica) influencia sobre el proceso de reforma (Allen, 2008).<sup>14</sup> Los donantes con frecuencia suministran una proporción sustancial de los fondos requeridos para financiar tales medidas, además de brindar asistencia técnica. Esto puede llevar a una dependencia en los donantes y sus consultores que inhibe el desarrollo de la capacidad

---

pueden haber sido destruidas o severamente debilitadas por el conflicto mismo (aunque, por supuesto, pueden surgir nuevas elites y comportamientos de captación de rentas después del conflicto). El fuerte apalancamiento político y financiero ejercido por los donantes también puede haber ayudado en la construcción de instituciones –por ejemplo, estableciendo y haciendo funcionar un nuevo ministerio de hacienda- pero a un costo potencial dado que se puede desarrollar una cultura de dependencia, y las nuevas instituciones pueden no resultar sustentables.

<sup>12</sup> El estudio del Grupo de evaluación independiente (2008) señala que “la administración de impuestos... ilustra el potencial de reforma cuando existe un buen diagnóstico y un marco de reformas (conducido en general por el FMI) combinado con el típicamente entusiasta respaldo del gobierno y la efectiva gestión del proyecto por parte del Banco”.

<sup>13</sup> Otras explicaciones son posibles. Por ejemplo, en general, la reforma de la administración de ingresos es técnicamente menos compleja que el lado del gasto del presupuesto que cubre un conjunto mucho más amplio de funciones, y organizaciones gubernamentales.

<sup>14</sup> Recientemente, la *Declaración sobre la eficacia de la ayuda* (2005) de París, actualizada por la *Agenda para la Acción* de la Accra (AAA) en 2008, instaló un conjunto de referencias, incluyendo que la proporción de ayuda de los donantes colocada “en el presupuesto” debería aumentar del nivel corriente de alrededor del 45% al 80% para 2010. Este objetivo parece inalcanzable tanto por el progreso extremadamente bajo para fortalecer los sistemas GFP en los países que dependen de ayuda, conforme lo descrito en el presente documento, como porque los donantes tienen obligaciones fiduciarias con sus accionistas que pueden entrar en conflicto con los objetivos políticos fijados en la AAA. El Banco Mundial, por ejemplo, pone considerable importancia en la calidad de sus sistemas de control interno, y esto probablemente influya en el comportamiento de los gerentes financieros responsables de las operaciones de préstamo del Banco.



local y canaliza las finanzas en proyectos elaborados tales como sistemas de información computarizados que pueden no ser apropiados u oportunos para el país en cuestión. Al extraer grandes honorarios por servicios sin responsabilidad directa por los resultados, los consultores pueden ser vistos como cómplices en el proceso de captación de rentas<sup>15</sup>. Esto es el contraste con los modelos de gestión financiera pública como por ejemplo el “enfoque fortalecido” promovido por el programa de Gasto público y responsabilidad financiera (PEFA),<sup>16</sup> en el cual se supone que los países toman el liderazgo en la fijación de prioridades, con los donantes y las instituciones financieras internacionales jugando un rol de soporte. También se da énfasis a un enfoque integrado y coordinado al trabajo de diagnóstico y a implementar un marco sólido para monitorear y evaluar los progresos en las reformas de implementación. Es necesario un cuidado continuo para asegurar que las recetas de los donantes sean realmente relevantes y apropiadas para las necesidades de cada país en particular.

Dos organizaciones dominantes para asesorar a los países sobre estrategias y prioridades para la reforma de la gestión pública financiera, y para suministrar asistencia técnica, son el Banco Mundial y el FMI. Su rol es, por lo tanto, de considerable influencia e importancia. Sin embargo, el mandato y la perspectiva de las dos instituciones, si bien se superponen en una medida significativa, son distintos. El enfoque del Banco es sobre una amplia reforma del sector público, del cual las instituciones presupuestarias son parte, vinculado a objetivos de desarrollo a largo plazo, promover la gobernabilidad e iniciativas anti-corrupción, como así también reducir el riesgo fiduciario de las operaciones del préstamo del Banco.<sup>17</sup> Tiende, de este modo, a revisar la reforma desde una perspectiva esencialmente microeconómica. El Fondo, sin embargo, considera al presupuesto principalmente como un instrumento para promover la sustentabilidad y la estabilidad macro fiscal reforzando los poderes y la fuerza organizativa del ministerio de hacienda, mejorando la transparencia fiscal y reduciendo la exposición de los países al riesgo fiscal, y ampliando la base impositiva y mejorando la recaudación del ingreso.<sup>18</sup>

En muchos casos, los donantes han concentrado sus esfuerzos en iniciativas “costosas” –como por ejemplo la introducción de un marco de gastos a mediano plazo y sistemas integrados de información de gestión financiera- que dependen de grandes inyecciones de financiación externa y asistencia técnica. La idea supuesta detrás de tal enfoque es que los programas en

---

<sup>15</sup> Fyson (2009) establece un marco conceptual interesante para captar la dinámica esencial de la relación entre donantes, gobiernos y consultores financiados por donantes para implementar las reformas de la GFP. Este marco incorpora tres elementos: primero, un enfoque mandante-mandatario racionalista, concentrándose en el proceso contractual y los incentivos relacionados, segundo, un enfoque constructivo, explorando las agendas normativas detrás de la participación del sector privado; y tercero, el ambiente de economía política dentro del cual se implementan las reformas.

<sup>16</sup> Se pueden encontrar documentos que describen el “enfoque fortalecido” en el sitio web de PEFA: [www.pefa.org](http://www.pefa.org). PEFA es una sociedad que comprende al Banco Mundial, el FMI, la Unión Europea, y varias organizaciones donantes bilaterales establecidas en 2002 y financiadas por un fondo de fideicomiso de donantes múltiples. La Secretaría está alojada en el Banco Mundial.

<sup>17</sup> La red de Reducción de la pobreza y gestión económica (PREM) del Banco da prioridad a cuestiones microeconómicas y relacionadas con la gobernabilidad; las redes de Gestión Financiera y Adquisiciones para cuestiones financieras. Los diversos instrumentos de diagnóstico desarrollados por el Banco –en general la revisión del gasto público, la evaluación de responsabilidad financiera del país y el informe de evaluación de adquisiciones del país- reflejan estas perspectivas diferentes.

<sup>18</sup> Este modelo fue confirmado por Bill Dorotinsky en una reciente presentación sobre “Reforma sobre Gestión Financiera Pública: Tendencias y Lecciones” durante la Conferencia de Invierno 2008 de la ICGFM (véase [www.icgfm.org](http://www.icgfm.org)). Los datos presentados por Dorotinsky muestran que, durante los últimos cinco años, las principales áreas de asistencia técnica suministrada por el FMI, en una muestra de 811 países de bajos y medios ingresos, han sido (en orden descendente) reformas de tesorería y manejo de efectivo (41% de los países encuestados), los sistemas IFMIS (38%); clasificación de presupuesto y contabilidad (38%); marcos fiscales y de gastos de mediano plazo (37%); legislación sobre presupuesto (29%); transparencia fiscal (23%); presupuestación por programas y gestión (22%), y controles de compromiso (21%).

cuestión pueden actuar como una fuerza centrífuga alrededor de la cual gravitarían otras reformas. Sin embargo, un reciente estudio de proyectos de marco de gastos a medianos plazo y de sistemas integrados de información de gestión financiera en Ghana, Tanzania y Uganda sugiere que el enfoque ha tenido un éxito mixto (Wynne, 2005). Otro estudio reciente por parte de Schiavo-Campo (2009) señala que ha habido ciertas lecciones positivas de una década de experimentos de marco de gastos a mediano plazo en África –mayor toma de consciencia de la necesidad de mirar más allá del horizonte del presupuesto anual, y de enfocarse en los resultados del gasto del gobierno- pero también “fallas costosas” que surgen de una implementación prematura de los marcos de gastos a mediano plazo, poca o ninguna propiedad local, apartamiento dañino de las mejoras básicas de la gestión financiera pública, pesado hincapié en la capacidad limitada del presupuesto, y poca mejora en los equilibrios macroeconómicos, control financiero y predictibilidad, o eficiencia del gasto. Brumby (2008) alcanza una conclusión similar. Proyectos insignia anteriores promovidos por áreas relacionadas del Banco –como por ejemplo, Programas de inversión pública en la década del ochenta y presupuestación de efectivo- también fallaron en gran parte en dar sus beneficios esperados (Lienert y Sarraf, 2001).

La moda corriente de presupuestación relacionada con la gestión (o con programas) también ha sido fuertemente respaldada por instituciones financieras internacionales y donantes. Esto está relacionado con las agendas de París y Accra antes mencionadas. Según lo señalado, el mecanismo por el cual los donantes brindaron tradicionalmente ayuda para financiar proyectos individuales está siendo reemplazado por un énfasis en canalizar ayuda a través del sistema de presupuesto nacional (“soporte del presupuesto”), respaldado por el desarrollo de criterios de desempeño e indicadores para medir el impacto de tal gasto. De modo similar, los donantes han urgido a los países para que desarrollen planes estratégicos para reducir la pobreza como medio de asignar recursos escasos y alcanzar las metas de desarrollo del milenio, y éstas necesitan ser respaldadas por elaborados sistemas de evaluación de desempeño y control. En muchos casos, lamentablemente, tales iniciativas han degenerado en un ejercicio ritualista, y la acumulación por las autoridades de vastas bases de datos de información redundante y no utilizada, que no está vinculada con el presupuesto en sí.<sup>19</sup>

En consecuencia, es posible que los funcionarios del gobierno en muchos países hayan aceptado sin demasiadas críticas el asesoramiento recibido de instituciones financieras internacionales y donantes, como condición para recibir la muy necesitada asistencia internacional y el alivio de la deuda. Por otra parte, tales iniciativas de mejora están basadas con frecuencia en prácticas exportadas desde los países desarrollados antes de haber sido plenamente desarrollados y evaluados, y sin asegurar que pueden ser asimilados a las prácticas presupuestarias estándar del país receptor, o si son relevantes para las necesidades de desarrollo del país (Schick, 1998, y McFerson, 2007).

Una tendencia relacionada es que las instituciones financieras internacionales y los donantes apoyen planes de acción –y, en muchos casos, tomen un papel de liderazgo en la preparación de los mismos- para fortalecer a las instituciones presupuestarias que tienen un punto de vista demasiado optimista del tiempo necesario para planificar e implementar tales mediciones. Poco se tienen en cuenta las barreras institucionales y las restricciones antes señaladas. Esta inclinación hacia subestimar el período requerido para planificar e implementar las iniciativas

---

<sup>19</sup> “Cementerios de datos” (*zahlenfriedhof* en alemán) para usar la perspectiva y el término evocativo de Peter Kohnert. Esto no es para discutir que los países en desarrollo no tengan nada que aprender de los países avanzados en este campo. Un modelo de “forma reducida” más simplificado de presupuestación por gestión puede ser apropiado en algunos casos. Por ejemplo, es posible que los países de bajos ingresos puedan establecer una clasificación de los gastos por programa y cierto concepto para medir la gestión de acuerdo a resultados, producción y consecuencias, que representa progreso en relación con las prácticas corrientes. Pero tales beneficios son periféricos al objetivo medular de un sistema de presupuestación por gestión.

de reforma puede ser explicada en parte por el ciclo electoral y el consiguiente corto horizonte de tiempo de la mayoría de los ministros de hacienda, que probablemente pierdan interés si se les dice que las reformas tomarán muchos años hasta completarse. El cambio hacia el apoyo al presupuesto también ha elevado las preocupaciones fiduciarias de los donantes y comprimido el plazo.

Además de ser demasiado optimistas en cuanto a los horizontes de tiempo, muchos planes están sobrecargados con cientos de actividades y acciones.<sup>20</sup> Debe culparse, en muchos casos, a las instituciones financieras internacionales –y sus asesores- porque esto les permite juntar en un paquete medidas para un subsidio o préstamo de “reforma del sector público” que obtenga aprobación del consejo directivo y le dé al donante mayor apalancamiento en el país en cuestión. Sin embargo, estos paquetes demuestran a menudo ser inmanejables e ineficaces, crean expectativas irrealistas acerca de qué se puede lograr, y desordenan en tan sólo una pequeña fracción las medidas que se habían implementado. Se han intentado acercamientos con más matices (por ejemplo, el enfoque de las “vallas” en Tailandia<sup>21</sup>) que intentaban crear un incentivo para que los organismos de gastos mejoraran la gestión financiera a cambio por una mayor flexibilidad en el manejo de sus recursos, pero con resultados mixtos.

Un factor que complica aún más está representado por las limitaciones de los instrumentos de diagnóstico existentes para evaluar la calidad de las instituciones y sistemas presupuestarios. El más conocido de estos instrumentos es la herramienta de diagnóstico de gasto público y responsabilidad financiera (PEFA) que se enfoca en medir la calidad de los sistemas de gestión financiera<sup>22</sup> Este instrumento ha sido ampliamente usado en los países en desarrollo y en los mercados emergentes –alrededor de 80 países han llevado a cabo alguna forma de evaluación PEFA en los últimos cuatro años, algunos en varias oportunidades. Sin embargo, en la práctica, la herramienta no estaba diseñada para tomar en cuenta las débiles instituciones y la gobernabilidad que son esenciales para la mejora de los sistemas presupuestarios.<sup>23</sup> En consecuencia, la información de diagnóstico derivada de una evaluación de gasto público y

---

<sup>20</sup> En Camboya, por ejemplo, el plan de reforma del gobierno “Fortaleciendo la gobernabilidad a través de una gestión financiera pública mejorada” (Diciembre 2004) incluyó cuatro plataformas que cubrían un período de 11 años. Bajo la etapa 1 (2004-06), 27 actividades bajo 11 amplias áreas (exhaustividad del presupuesto e integración, pronóstico macro-fiscal, modernización de los procesos de gasto, clasificación del presupuesto, diseño de sistemas integrados de información de gestión financiera, fortalecimiento del liderazgo dentro del ministerio de hacienda, rediseño del ciclo de presupuesto, presupuestos basados en programas piloto, opciones para la descentralización fiscal, estrategia de gestión informática, y diseño de un registro de activos), y 254 acciones separadas fueron incluidas en el programa. Se emitió un plan revisado en mayo de 2008. Pocas de las actividades iniciales se habían completado según lo planeado dos años después de la fecha de conclusión pretendida.

<sup>21</sup> Véase Shah y C. Shen, 2007. “A primer on performance Budgeting” en *Budgeting and Budgetary Institutions*, ed. por A. Shah (Washington, D.C. Banco Mundial). Los autores señalan (páginas 168-69) que Tailandia se embarcó en un proceso de “traspaso condicional” de reformas de presupuesto por gestión. La Oficina de Presupuesto ofreció reducir el desglose de partidas para los organismos de gastos, siempre que satisficieran estándares de gestión financiera medulares en siete áreas que incluían planificación del presupuesto, costo de producción, informes financieros y de desempeño, control interno, gestión de compras, y auditoría interna. Sin embargo, las vallas se fijaron a un nivel tan alto que casi ningún organismo las pudo superar. En consecuencia “lo único que hizo el progreso fue estancarse, y cuando asumió el gobierno Thaksin en 2001, el sistema centralizado de presupuesto orientado hacia el control todavía dominaba el proceso”.

<sup>22</sup> La metodología de evaluación se describe en PEFA (2005). El instrumento PEFA incluye 28 indicadores de gestión que cubren diversos aspectos de la gestión financiera pública y tres indicadores que describen las prácticas del donante para suministrar ayuda.

<sup>23</sup> En principio, estas brechas institucionales se podrían cubrir en la sección narrativa de la evaluación PEFA –o por una “revisión institucional y de gobernabilidad” del Banco Mundial. Sin embargo, tales revisiones tienden a ser resistidas por las autoridades nacionales –que tienen pocos incentivos para abrir sus sistemas de gobernabilidad al escrutinio del público –y relativamente pocas se han llevado a la práctica.

responsabilidad financiera no brinda una base sólida para preparar un plan de acción para ser usado por las autoridades nacionales para fortalecer sus instituciones presupuestarias.<sup>24</sup> La utilidad de las evaluaciones de gasto público y responsabilidad financiera se ve también disminuida por la naturaleza parcialmente subjetiva del sistema de calificación, la falta de un mecanismo de control de calidad riguroso, y la variabilidad de las calificaciones de evaluación a evaluación, que pueden estar sujetas a influencia política. Por ejemplo, algunos donantes pueden usar una evaluación de gasto público y responsabilidad financiera como condición para dar apoyo presupuestario a un país que recibe ayuda. En tales casos, el gobierno se puede ver tentado a entrar en connivencia con los donantes en cuestión para aumentar las calificaciones de gasto público y responsabilidad financiera del país a fin de demostrar que los sistemas de gestión financiera pública han mejorado y que se ha hecho buen uso de la asistencia técnica.

Se puede sostener que la reforma del presupuesto debería ser mucho más fácil en la primera parte del siglo veintiuno que lo que lo fue años atrás porque hay una toma de conciencia significativamente mayor de qué constituye buenas prácticas en este campo, se han establecido normas internacionales en áreas tales como contabilidad y auditoría, y se han desarrollado métodos mucho más eficientes de transmitir información, ideas y experiencias a través de los países. Tales adelantos pueden, sin duda, facilitar un proceso de cambio una vez que se haya establecido un claro imperativo político y la voluntad de hacerlo. Sin embargo, esta objeción ignora que la restricción fundamental para la mejora no es la falta de comprensión o conocimiento técnico, o la falta de capacidad o formación suficiente en el servicio público o sistemas informáticos eficientes –si bien estas cuestiones necesitan por cierto ser abordadas durante el proceso de reforma –sino la falta de un entorno institucional que haga posible avanzar en primera instancia. Los presupuestos son mucho más grandes en relación con el PBI, y más complejos estructuralmente, que hace cien años. Esto probablemente complique y demore el proceso de reforma, a pesar de las mejoras en tecnología y comunicaciones.

### **Un enfoque fortalecido ¿el “Enfoque de la Plataforma”?**

¿Existe un mejor método para planificar y secuenciar la reforma de las instituciones presupuestarias para resultados eficientes? Schick sostuvo que, al mejorar un sistema de presupuesto en países de baja capacidad, las acciones prioritarias deben apuntar a “que los puntos básicos sean los correctos” en primer término.<sup>25</sup> Por ejemplo, el gobierno debería buscar asegurar que haya un control efectivo de los insumos antes de buscar controlar los productos; dar buenas cuentas basadas en efectivo antes de desarrollar cuentas basadas en lo devengado; y tener una auditoría financiera efectiva antes de ir hacia la auditoría de la gestión.<sup>26</sup> Sin

---

<sup>24</sup> Un ejemplo de esto es el indicador PEFA PI-19 que mide el desempeño de un país para usar el llamado a licitación para adjudicar contratos de compra. En muchos países, los donantes han usado un mal puntaje de este indicador, junto con otra información de diagnóstico, como prueba de que se deben introducir procedimientos de compra más integrales, y se han embarcado en preparar proyectos para apoyar a los países en cuestión en tales mejoras. Sin embargo, las compras son una fuente primaria de captación de renta y de remuneración para las elites dominantes, y es probable que la introducción de procedimientos de llamado a licitación cambie por sí misma las prácticas actuales. De este modo, las leyes de adquisiciones en los países en desarrollo incluyen a menudo una disposición en cuanto a que los ministerios pueden anular los resultados de los llamados a licitación para compras “en aras del interés nacional”. Un plan de acción efectivo para mejorar las compras debería enfocarse en eliminar el comportamiento de captación de renta antes de que enfrente la competencia inadecuada en el mercado de las compras. Sin embargo, esto raramente se hace en la práctica.

<sup>25</sup> Schick dio detalles sobre estas ideas en una famosa presentación de 1988 “Mire antes de dar un salto”, que no fue publicada posteriormente.

<sup>26</sup> Otras acciones prioritarias resaltadas por Schick son promover un entorno que respalde y exija el desempeño antes de introducir la presupuestación por resultados o gestión, establecer control externo antes de introducir control interno; establecer control interno antes de responsabilidad gerencial; operar un sistema contable confiable antes de desarrollar un sistema de información de gestión financiera automatizado; presupuestar por trabajo realizado antes que por resultados; imponer contratos formales en

embargo, Schick no presenta un marco analítico riguroso para seleccionar sus 10 principios, algunos de los cuales podrían ser objetados, aunque esto va más allá del alcance del presente documento. Andrews (2006) ha criticado el enfoque de lo “los puntos básicos primero” pero estos argumentos son inconvincentes para los países de bajos ingresos.<sup>27</sup>

Según lo señalado, algunas reformas dependen técnicamente de otros para tener éxito –es difícil para un gobierno tomar medidas que inicien mejoras en un área A antes de que haya fortalecido el área B. Esto está vinculado a la idea de Schick de lograr que los puntos básicos sean los correctos. Pollitt y Bouckaert (2000) dan algunos ejemplos de qué consideran “trayectorias naturales de reforma” en áreas como por ejemplo contabilidad, presupuestación por gestión, y auditoría externa. En contabilidad, por ejemplo, las mejoras han tendido a moverse en etapas desde el desarrollo de la teneduría de libros por partida simple a la de partida doble, hasta el establecimiento de un sistema contable uniforme a través del gobierno, hasta el desarrollo de contabilidad de activos y pasivos (un balance rudimentario), y eventualmente el establecimiento de un marco contable de lo devengado completo. También pueden existir trayectorias naturales de reforma entre los diversos componentes del sistema de presupuesto. Por ejemplo, el desarrollo de procedimientos efectivos de auditoría interna y externa depende de la existencia de informes financieros confiables y oportunos. Y la existencia de una clasificación de presupuesto sólida y creíble así como un plan de cuentas es fundamental para el desarrollo de la mayoría de otras áreas de un sistema eficiente de presupuesto y administración de ingresos. Sin embargo, todavía no se ha desarrollado un marco integral que defina y explique estas jerarquías de reformas.

Una estrategia más amplia para secuenciar la reforma de la gestión financiera pública en los países en desarrollo es el llamado “enfoque de plataforma” propuesto por Brooke (2003). Más que el enfoque tradicional en los componentes individuales del proceso de presupuesto, Brooke propuso que las reformas de la gestión financiera pública sean unidas en dos grupos de actividades o medidas (plataformas) que forman una secuencia lógica (Figura 1). Una estrategia de reforma global podría extenderse a lo largo de un período de, digamos, diez años, y comprende cuatro o cinco de estas plataformas. Cada plataforma duraría por un período de dos o tres años, y establece una clara base para pasar a la siguiente etapa. Brooke ha sostenido que el enfoque de plataforma –que tiene cierto atractivo intuitivo- difiere de las estrategias de mejora del sector público existentes de varios modos. Primero, brindaría un acercamiento más estructurado a la secuenciación, y mayor claridad para los gobiernos, las instituciones financieras internacionales, y los donantes acerca de sus respectivos roles y responsabilidades en el proceso de reforma. Segundo, se concentraría en la interconexión entre medidas específicas y su capacidad para servir de soporte mutuo. Tercero, alentaría el pensamiento acerca del camino de migración sustentable hacia las mejoras técnicas que podrían ser convenientes en último término, pero que no son realistas en el corto plazo, e identificaría pequeños pasos que crearían ímpetu para sostener el progreso.

---

el mercado antes que contratos de desempeño en el sector público; y adoptar e implementar presupuestos previsible antes que insistir en que los gerentes usen eficientemente los recursos confiados a ellos.

<sup>27</sup> Andrews sostiene sobre la base de siete estudios de caso que los gobiernos con “puntos básicos” fuertes no progresan necesariamente en forma más exitosa hacia las “reformas basadas en la gestión” que aquellos con puntos básicos débiles, y que tales reformas pueden tender más hacia el fracaso en países con puntos básicos débiles porque el ministro de hacienda es muy dominante y la cultura del “control” está fuertemente arraigada. Sin embargo, (i) la muestra de Andrews es muy pequeña e incluye dos estados de los EE.UU. como así también algunos países de medianos y bajos ingresos; (ii) para países de bajos ingresos, no se explica que un enfoque hacia reformas basadas en la gestión sea un objetivo político conveniente en el corto a mediano plazo; y (iii) es probable que para tales países, la falta de un sistema contable sólido y otros puntos básicos lleve a la pérdida del control del gasto, ampliando los déficits fiscales, y otras consecuencias macroeconómicas adversas que Andrews no toma en cuenta.

### Figura 1. Ilustración del “Enfoque Plataforma”

**Plataforma 4.** Mejoras sustanciales en la entrega de servicios, aumentos en asignaciones de acuerdo con prioridades políticas, eficacia mejorada y eficiencia en los servicios públicos.

**Plataforma 3.** La responsabilidad y la gestión basada en resultados introdujeron un mejor control de la nómina de empleados, activos fijos y jubilaciones. Exactitud mejorada de pronósticos y proyecciones. Menor evasión de impuestos y de aumentos en los ingresos. Costos reducidos de financiamiento de deuda.

**Plataforma 2.** Calidad mejorada de registros financieros y de ejecución del presupuesto para las entidades restantes en el nivel central, regional y local. Mejor preparación del presupuesto y asignaciones.

**Plataforma 1.** Mejor calidad de los registros financieros y de la credibilidad en la ejecución del presupuesto para los ministerios centrales. Rápida mejora de la entrega de servicios, compras abiertas y competitivas. Mejor gestión, confiabilidad y control de la nómina de empleados. Mejor recaudación de ingresos. Mejor eficacia de la auditoría interna y externa.

Perspectiva a corto plazo

A mediano plazo

A largo plazo

Fuente: Gobierno de Kenia: Estrategia para revitalizar la gestión financiera pública, Abril 2006.

Según lo señalado, uno de los pocos países en experimentar con el enfoque de la plataforma es Camboya. Sin embargo a pesar de sus atracciones teóricas, y liderazgo bastante fuerte del gobierno, la iniciativa camboyana ha revelado ciertos defectos en su aplicación práctica (Recuadro 1). Si bien es demasiado temprano para llegar a una opinión definitiva sobre el valor del enfoque de plataforma, otros países que ya han tomado este camino (Kenia, Uganda), o están considerando hacerlo (por ejemplo, Indonesia y la República de Kirguistán) deberían tener en mente las lecciones de Camboya.

Una objeción más fundamental al enfoque de plataforma es la dificultad para alcanzar acuerdos sobre una definición sin ambigüedades en cada etapa de plataforma. Por ejemplo, en el caso de Camboya, la etapa 1 fue definida como el logro de un presupuesto “creíble”. Sin embargo, es probable que dos economistas o especialistas de finanzas públicas no se pongan de acuerdo acerca de qué constituye “credibilidad” en este contexto.<sup>28</sup> Algunos pueden abogar por una definición estadística (por ejemplo, que la discrepancia entre el presupuesto proyectado y el resultado del presupuesto nunca debe superar un porcentaje específico), otros por una definición económica (por ejemplo, que un presupuesto creíble es uno que puede rastrear el progreso para alcanzar las metas de desarrollo del milenio), otros por una definición de economía política (por ejemplo, que un presupuesto creíble es el que concilia con éxito diversos puntos de vista políticos, y es respaldado por el gabinete de ministros o el parlamento). Si no es posible acordar sobre una definición rigurosa de las metas de la estrategia de reforma que se están persiguiendo –y una vara de medición única para evaluar si estas metas han sido alcanzadas- entonces el concepto completo de las plataformas se torna operacionalmente sin sentido y colapsa, casi como colapsaría un edificio o un puente si los arquitectos o contratistas no se pudieran poner de acuerdo sobre el modo en que se deberían construir los cimientos de esa estructura, ni sobre un modo de medir cuándo se ha completado tal trabajo de acuerdo con las especificaciones requeridas.

<sup>28</sup> Sin duda, las autoridades camboyanas ya han explotado esta debilidad al declarar unilateralmente que la etapa 1 ha sido “completada” aún cuando muchos asesores y expertos no respaldarían esta decisión.

### Recuadro 1. Camboya: Debilidades del “Enfoque Plataforma”

- *Énfasis insuficiente en las restricciones institucionales.* El programa de reformas subestima la resistencia institucional y política a la mejora en áreas tales como la transferencia de responsabilidad para manejar la nómina del gobierno al ministerio de hacienda, la consolidación de las cuentas bancarias del gobierno, y las medidas para impedir la acumulación de nuevos atrasos de gastos.
- *Recarga de actividades.* La plataforma 1 incluyó 27 actividades (de las cuales 14 actividades fueron consideradas necesarias para preparar el terreno para las Plataformas 2-4) y más de 250 acciones específicas. Una gama tan amplia de actividades constituiría una tarea desafiante incluso en un país con una capacidad mucho más alta que Camboya. Por otra parte, algunas de las actividades seleccionadas para la primera plataforma (por ejemplo, tratar de lograr la aprobación del presupuesto basado en gestión) parecen cuestionables en relación con la débil capacidad del país y el bajo nivel de desarrollo.
- *Horizonte de tiempo irrealista.* Como se sostiene en este documento, los países en desarrollo no tienen la capacidad institucional o humana para emprender más que unas pocas medidas de reforma dentro de un período de tres a cuatro años. Las plataformas propuestas sobreestimaban en mucho esta capacidad.
- *Mala asignación de prioridades.* Determinadas decisiones, especialmente seguir adelante con la implementación de un proyecto de sistemas de información de gestión financiera integrados, parecen prematuras antes de que se hayan implementado mejoras básicas como por ejemplo la mejora de sistemas contables y de funciones del tesoro.
- *Micro gestión.* La complejidad y tecnicismo del ejercicio han llegado a dominar el proceso de implementación. No se tuvieron en cuenta la conclusión de muchos cientos de entregables y objetivos, e importantes restricciones y cuellos de botella. Se prestó insuficiente atención a la cuestión crucialmente importante de manejar el proceso de cambio. Las reformas fueron manejadas a nivel estratégico pero no suficientemente a nivel del terreno.
- *Incentivos distorsionados.* Los gerentes responsables de implementar el enfoque plataforma dentro de la comunidad de donantes y el gobierno se concentran más en lograr indicadores de cumplimiento o entregables específicos que en mejorar el sistema de gestión financiera pública subyacente. Esta cuestión de incentivos sesgados – enfoque en árboles individuales y no en la salud integral del bosque- resulta familiar en la literatura sobre presupuestación basada en gestión.

Como desarrollo del enfoque de plataforma, se puede sugerir que las plataformas podrían hacer una distinción entre diversos *componentes funcionales* del proceso de mejoras, como por ejemplo las leyes y reglamentaciones de presupuesto, cambios en los procesos comerciales, la introducción de nueva tecnología y sistemas informáticos, mejora de estructuras organizativas, implementación de medidas de capacitación y construcción de capacidad para fortalecer los recursos humanos. Esto reconoce que reformar instituciones es una condición necesaria pero insuficiente para la mejora. Otras consideraciones importantes son la gente, las aptitudes, la organización y la información (Schiavo-Campo y McFerson, 2008). En principio, se podrían establecer sub-plataformas para cada uno de estos componentes y un plan de trabajo desarrollado para asegurar que las mejoras en cada componente –por ejemplo, modernizar los procesos comerciales y los sistemas informáticos- tengan lugar armoniosamente entre sí, para garantizar que se logren los objetivos globales del proceso de reforma.

Tal análisis podría indicar, por ejemplo, la existencia de bloqueos o cuellos de botella en áreas específicas –por ejemplo, una crítica falta de contadores o economistas idóneos, o un sistema de información insatisfactorio- que tiene que ser resuelto antes de introducir una mejora en los procesos comerciales. Sin embargo, pocas veces se recomiendan tales refinamientos en la práctica, dados los formidables desafíos existentes para el enfoque de plataforma señalado más arriba.

Una versión más eficiente del enfoque plataforma, que ha demostrado ser muy útil en las economías de los mercados emergente del sudeste de Europa, está basado en una simple división de 10 áreas importantes en *reformas básicas*, que son necesarias para lograr un mínimo nivel de capacidad de gestión financiera, y *reformas avanzadas*, que permitirán a los países encaminarse hacia las buenas prácticas internacionales.<sup>29</sup> Los objetivos y referencias son compatibles con marcos de referencias más amplios para sistemas de gestión financiera pública, como por ejemplo el código de transparencia fiscal del FMI,<sup>30</sup> y el marco de gasto público y responsabilidad financiera. El enfoque propuesto permite que el progreso en diversas áreas sea monitoreado y correlacionado con diversas medidas de desempeño fiscal como por ejemplo control fiscal global, disciplina fiscal, eficiente asignación de recursos, y la relación costo-eficacia del gasto público.

Sin embargo, existen también dificultades potenciales con este enfoque, que brinda una guía incompleta al diseño eficiente del proceso de mejora. Por ejemplo, la base lógica para la distinción entre reformas “básicas” y “avanzadas” es largamente subjetiva, y en cierto grado arbitraria (muchos profesionales considerarían establecer un marco contable unificado, por ejemplo, como condición previa para desarrollar un sistema sólido de ejecución e informe del presupuesto). Resulta, de igual modo, poco claro qué criterio se debería aplicar para determinar si un país ha logrado adelantos suficientes en la mejora de sus sistemas básicos para dirigirse hacia medidas más avanzadas. ¿Se deberá alentar a un gobierno para que comience a trabajar en tales reformas antes de que *todos* los puntos básicos estén implementados? Algunos de los puntos básicos ¿son más importantes que otros para establecer condiciones previas esenciales para marchar hacia el menú de medidas más avanzadas? Y hay una falta de cualquier análisis de las condiciones institucionales subyacentes que pueden afectar el proceso de reforma. Abordaremos estas cuestiones en la siguiente sección del documento.

---

<sup>29</sup> Véase Tandberg y Pavesic-Skerlap. 2008. De acuerdo con los autores, las reformas “básicas” incluyen el desarrollo de una completa clasificación de presupuesto, cobertura exhaustiva de presupuesto, integración de presupuestación para capital y gastos recurrentes, una cuenta única de la tesorería, y controles de presupuesto “adecuados”. Reformas “avanzadas” incluyen un marco de presupuesto a mediano plazo, presupuestación orientada hacia la gestión, manejo integrado de efectivo y de deuda, un marco contable unificado, y transparencia fiscal.

<sup>30</sup> Véase FMI, 2007. *Código de buenas prácticas sobre transparencia fiscal* (Washington, D.C. Fondo Monetario Internacional).



#### IV. ENFOQUE SUGERIDO PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Hemos sostenido que el enfoque plataforma no ha demostrado ser exitoso en la implementación. Por otra parte, según lo señalado, la Etapa 1 ha estado sobrecargada en la práctica con medidas que por sí solas tomarían muchos años en implementarse, poniendo de este modo en tela de juicio el concepto total de una secuencia de plataformas. Por supuesto, cierto elemento de planeamiento a futuro es necesario e inevitable para el proceso de reforma del presupuesto, dado que los países necesitan dirigir su atención a los siguientes pasos a tomar una vez que una iniciativa en particular ha sido implementada con éxito, probada y asimilada. Pero ésta no es una “plataforma” en el sentido habitual, y evita la futilidad de programar previamente medidas con varios años de antelación sin ninguna idea clara de qué requerirán las circunstancias y condiciones –económicas, financieras y políticas- en ese momento.

¿Cuál es entonces el enfoque que los países en desarrollo deberían seguir? En esta sección establecemos ciertos principios y factores clave que los posibles reformadores en los países en desarrollo podrían desear considerar para preparar una estrategia y un plan de acción para mejorar sus sistemas de presupuesto. Se requeriría trabajo adicional para transformar estos principios generales en un modelo plenamente desarrollado para diseñar una estrategia de reforma de la gestión financiera pública.

En primer término, se debe reconocer que el objetivo definitivo de la reforma de presupuesto es mucho más amplio que simplemente mejorar la eficiencia de los sistemas y procesos de presupuesto. Los reformadores necesitan tener una opinión de los objetivos fiscales que sus medidas propuestas están destinadas a lograr e incorporarlas en el desarrollo de sus estrategias y planes de acción. Basados en el clásico enfoque de tres niveles (estabilización macro fiscal, eficiente asignación de recursos, eficiencia operativa) de Campos y Pradham (1998), los objetivos medulares para un país en desarrollo podrían incluir lo siguiente:

- Asegurar la estabilidad macroeconómica y la sustentabilidad fiscal;
- Proteger el dinero de robos y apropiación indebida;
- Asegurar que los fondos públicos se gasten en forma coherente con el presupuesto aprobado;
- Fortalecer el vínculo entre las prioridades públicas (por ejemplo, conforme se refleja en las metas de desarrollo del milenio o en la estrategia para la reducción de la pobreza), y el presupuesto, y la programación multianual mejorada; y
- Monitorear los resultados del gasto en términos del acceso a los servicios públicos, y la calidad de los mismos, e inyectar cierta responsabilidad externa a través de los ciudadanos y usuarios del sector público en cuanto a efectividad (“responsabilidad social”).

Segundo, el importante principio de Schick de hacer que los puntos básicos sean los correctos (1998) ha sido desestimado en gran medida, en parte porque no es atractivo para los ministros de hacienda y sus asesores que están bajo presión para mostrar resultados, y a veces más interesados en las últimas innovaciones fiscales de los países desarrollados –en costos basados en actividad, contabilidad de lo devengado o presupuesto basado en la gestión, por ejemplo- que en las deficiencias más mundanas de sus propios sistemas. Sin embargo, Schick estaba en lo correcto al señalar que los países de baja capacidad debían concentrarse en sus necesidades básicas primero. En un sentido técnico, como ya señaláramos, el sistema de gestión financiera pública se puede considerar como una estructura jerárquica en la cual, *ceteris paribus* (lo que resta queda igual), las reformas deben erigirse sobre cimientos sólidos, al igual que con un edificio u otra estructura física, aunque los componentes precisos y la taxonomía de tal modelo quedan abiertos a debate. Esto suena tanto lógico como obvio, aunque resulta sorprendente con

qué frecuencia tal principio básico no es tomado en cuenta por posibles reformadores y sus asesores.

De conformidad con este principio, los reformadores podrían desear concentrarse en estrategias que apunten a unas pocas áreas clave del sistema de presupuesto que son la base de reformas más avanzadas, y promover los objetivos clave señalados más arriba. Es probable que tales áreas incluyan establecer un presupuesto integral y creíble que elimine (o reduzca) las actividades y cuentas extra presupuestarias y construir un sistema contable y de control que evite los atrasos en los pagos y permita que se presenten informes fiscales en forma oportuna y regular. También se deberían fortalecer los vínculos entre la presupuestación y la estrategia de reducción de la pobreza de un país.

Una implicancia importante de este enfoque más simple, de escalonamiento descendente es que el tópico de la secuenciación, sobre el cual se debate mucho en la literatura reciente, se convierta en una cuestión muy redundante para el *diseño global del programa de reforma* dado que, según lo señalado, es probable que las estrategias que incluyen cientos de medidas, y que se distribuyen sobre varias “plataformas” no sean exitosas. El concepto de secuenciación continúa siendo relevante, sin embargo, en relación con los *componentes específicos* de una estrategia de reforma –como por ejemplo reorganizar la institución financiera central (ministerio de hacienda), o establecer una autoridad de ingresos integrada, o una nueva oficina de manejo de deuda –y cómo se deben planificar e implementar estos cambios. También surgen cuestiones relevantes de “secuenciación” en respuesta a preguntas tales como las siguientes: ¿se debe introducir un sistema de gestión financiera computada antes o después de que las normas y procedimientos contables del gobierno se hayan modernizado? o ¿cuáles son las condiciones previas para establecer un marco de gastos a mediano plazo? Es posible que las respuestas a estas preguntas no sean rotundas en todos los casos.

Por supuesto, enfocarse en los puntos básicos como principio organizador medular del proceso de reforma del presupuesto no debería ser interpretado en forma demasiado literal. En las circunstancias prácticas de un país en desarrollo, dados sus impulsores políticos e institucionales, existen muchas situaciones en las que la acción  $x$  es iniciada antes que la acción  $y$ , a pesar de la posición “inferior” de  $x$  en la jerarquía de la reforma. Los reformadores necesitan apalancar las instituciones existentes así como la capacidad humana. De este modo, un país puede decidir establecer una autoridad de auditoría externa aún cuando sus sistemas básicos de contabilidad e informes financieros sean muy débiles.<sup>31</sup> Tal iniciativa puede ser requerida políticamente para satisfacer las necesidades de un sistema parlamentario en vías de expansión, o un grupo de interés especial, o para pagarle a un partidario político, por ejemplo; y puede resultar sin duda útil para construir presión externa (a través de la legislatura, organizaciones no gubernamentales, los medios, o el público en general) para la mejora en áreas más básicas de la presupuestación. De modo similar, puede resultar útil para un país en desarrollo introducir ciertos elementos de una simple clasificación de programas, o un marco de gestión de desempeño –a nivel básico- para satisfacer las demandas externas de mayor responsabilidad social, aún cuando no esté todavía listo para introducir un sistema de presupuestación por gestión plenamente desarrollado.

Tercero, se observa con frecuencia que los reformadores dan prioridad a modernizar áreas del sistema de presupuesto que tienen menor puntaje en una evaluación de diagnóstico (por ejemplo, todas las áreas con una calificación “D” en una evaluación de responsabilidad

---

<sup>31</sup> En varios países de Medio Oriente, por ejemplo, se han establecido organismos de auditoría externa bajo el control directo del presidente de estado o del primer ministro, más que de la legislatura, para reducir su poder de acción independiente. No obstante, la existencia de tales entidades han sido útiles para elevar los estándares profesionales de auditoría y contabilidad, mejorando la transparencia, y promoviendo cierto debate, aún cuando fuera limitado al principio, acerca de la calidad del manejo financiero e informes fiscales del gobierno.

financiera y de gasto público). No se recomienda dicho método simplista. En la práctica, se requiere un enfoque más sofisticado y con matices en el cual todas las variables pertinentes – incluyendo el marco regulatorio, los procesos comerciales, las cuestiones de recursos humanos tales como desarrollar aptitudes apropiadas y facilidades de capacitación, y sistemas informáticos- son tomadas en cuenta. ¿Hay financiación externa suficiente y asistencia técnica disponible para respaldar el programa? Las medidas propuestas ¿dependen de decisiones del gobierno para instituir otras mejoras en el sector público –por ejemplo, una nueva ley de administración pública, o arreglos de reclutamiento y capacitación; o una reorganización de ministerios que pueda afectar el papel y las responsabilidades del ministro de hacienda y su equipo? ¿Cómo se coordinarán y priorizarán estos diversos elementos? Otra cuestión clave es efectuar una exhaustiva evaluación de los impulsores institucionales y políticos en el país que formen e influyan en el proceso de reforma, y que quizás resulten en un obstáculo para la mejora a menos que se los trate en forma adecuada.

Cuarto, la necesidad de una fuerte coordinación entre países y prestadores de asistencia técnica se discute mucho en la literatura, pero en la práctica es tristemente ineficaz en muchos países en desarrollo. Necesita que se le dé mucha más importancia en el desarrollo de una estrategia de reforma de gestión financiera pública. Los países en general no están brindando el liderazgo que se requiere, mientras que los donantes están compitiendo por los negocios y construyendo sus propios nichos sin considerar suficientemente la necesidad de una colaboración efectiva. Los asesores y consultores son los subalternos de los donantes y los gobiernos en este proceso. Existe la urgente necesidad de que un corredor honesto rompa este ciclo y brinde a las autoridades nacionales una guía y asesoramiento imparcial que sea realista en términos de las expectativas, alcance y secuenciación de la estrategia propuesta.

Por último, para aplicar el enfoque descrito más arriba, los programas de mejora del presupuesto tecnocráticos, rígidos y excesivamente complejos que han hechizado a posibles reformadores en muchos países en vías de desarrollo tienen que ser evitados. La reforma de presupuesto es un arte, no una ciencia. Por otra parte, la modernización del presupuesto necesita estar vinculada a las reformas en la administración pública en forma más general, y al establecimiento de una administración pública profesional, basada en el mérito. Es muy valiosa la orientación dada por Hirschman (1958) que sugiere enfocarse en los cambios que impulsen o faciliten otros cambios. Por ejemplo, los empleados públicos deben contar con apropiados alicientes e incentivos (financieros y no financieros) para respaldar la reforma (más que bloquearla); los estándares profesionales de la administración pública deben ser elevados e institucionalizados en áreas tales como la economía, el sistema contable y la gestión financiera; y un código de conducta para los empleados públicos y legislación severa pueden fortalecer los estándares éticos. Por otra parte, una falla crítica en el diseño de la mayoría de las estrategias de mejora del presupuesto es construir definiciones apropiadas de las producciones y consecuencias requeridas y pruebas del éxito o fracaso de las medidas en sí mismas. Al hacerlo, deben formularse las preguntas correctas a las personas apropiadas, incluyendo funcionarios del gobierno de medio y bajo rango en las “trincheras” del presupuesto, y estos funcionarios –y las organizaciones y expertos que las asesoran- deberán ser considerados responsables por las faltas en implementar las medidas requeridas.

## V. CONCLUSIÓN

La idea medular de este documento es que la reforma de las instituciones presupuestarias es en general un proceso extremadamente lento y desafiante que ha llevado más de doscientos años en países avanzados como Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos –en una serie de ondas de lento movimiento en cierto modo como los ciclos Kondratieff- y aún no se ha completado. Las razones de esto están vinculadas con la doctrina familiar, desarrolladas por North y otros, de los estados emergentes y la transición gradual de los países de estados de captación de rentas dominados por elites a sociedades abiertas y democráticas. Las instituciones fiscales son una

fuerza importante de comportamiento de captación de rentas y de provisión de rentas en los países en desarrollo y, por lo tanto, ejercen una fuerte influencia en el proceso de presupuesto y su modernización. Las reformas de presupuesto también son difíciles porque requieren voluntad política para efectuar duras elecciones. Los países pobres encuentran a esto difícil y prefieren dejar las prioridades políticas a los donantes, razón por la cual los planes estratégicos para reducir la pobreza son a menudo un espejo para las preferencias de los donantes. En tales países, el progreso debe ser medido en general en términos de décadas más que en años.

El documento sostiene que los intentos de los enfoques para reformar las instituciones presupuestarias que han sido útiles y efectivos en los países avanzados –incluyendo reformas de “nueva tendencia”- y trasplantarlos al ambiente ajeno de un país en desarrollo son en general poco exitosos y a veces negativos y caóticos. Si bien puede haber ciertas excepciones a esta predicción (como por ejemplo mercados emergentes, países post conflicto, y algunos países en desarrollo con características institucionales especiales y un ministro de hacienda poderoso), rara vez se los encuentra en la práctica.

El documento sostiene además que las soluciones tecnocráticas al diseño de estrategias de reforma en países en desarrollo –como por ejemplo el enfoque plataforma- tienen cierta lógica, pero su mero peso, cronogramas restringidos, y complejidad los menoscaban como una herramienta práctica para ser usada en los países en desarrollo. También tienden a ser capturados por los organismos que los financian y proveen la asistencia técnica. La agenda de reformas altamente estructurada, con plataformas, pasos secuenciados, coordinación y participación de las autoridades, donantes y otros participantes pueden en cierta medida dar una impresión falsa de orden en un proceso fundamentalmente caótico. En cambio, las estrategias de mejora más exitosas tienen un horizonte relativo de corto plazo, se enfocan deliberadamente en un conjunto de objetivos bastante estrecho y específico (por ejemplo, cómo corregir un desequilibrio fiscal o un problema de atrasos, o mejorar los informes presupuestarios), e involucran un gran elemento de prueba y error, aprender de los errores, y “andar a tientas en la oscuridad”. Esto requiere una selectividad deliberada en la elección de tópicos en los cuales enfocar los esfuerzos de reforma: selección más que secuenciación es la palabra clave.

Para concluir, el modelo usado por las instituciones financieras institucionales y los donantes para brindar apoyo a los programas de mejora presupuestaria a través de préstamos, subsidios y asistencia técnica en muchos casos puede ser inapropiado y tener una eficacia limitada. No obstante, los donantes muestran poca inclinación por modificar las prácticas existentes –a pesar de las pruebas acumuladas de débil propiedad de los programas de reforma por parte de las autoridades nacionales, y en general pobres resultados- dado que, según se señalara, se crean modas en cuanto a reformas que son difíciles de dejar de lado, y los gerentes de proyectos tienen un fuerte incentivo para desembolsar préstamos, y un incentivo mucho más débil para asegurar que el impacto a largo plazo de tales préstamos (y la asistencia técnica relacionada) sea positivo. Este documento ha sostenido que se requiere volver a pensar y dar nuevas herramientas para los enfoques y prioridades existentes, y ofrece ciertos lineamientos de un enfoque alternativo. Sin embargo, debemos reconocer que éste no es un proceso fácil o cómodo, y que, en la práctica, los donantes pueden tener objetivos e incentivos en conflicto y un alcance limitado y deseos de dar “buen” asesoramiento en esta área.

## REFERENCIAS SELECCIONADAS

Allen, R., 2008, "Reforming Fiscal Institutions: The Elusive Art of the Budget Advisor," *OCDE Journal of Budgeting* (OCDE: París).

Andrews, M., 2006, "Beyond 'Best Practice' and 'Basics First' en Adopting Performance Budgeting Reform," *Public Administration and Development* (Wiley InterScience).

Brooke, P., 2003, "Study of Measures Used to Address Weaknesses in Public Financial Management in the Context of Policy-Based Support," informe definitivo para la Secretaría de gasto público y responsabilidad financiera (PEFA) (Washington, D.C.: Secretaría PEFA).

Brumby, J., 2008, "MTEFs: Does the Walk Match the Talk?" *From Diagnosis to Action Workshop*, Banco Mundial, Marzo 21.

Campos, E., y S. Pradhan, 1998, *Building Blocks Toward a More Effective Public Sector* (Washington, D.C.: Banco Mundial, Instituto de Desarrollo Economico).

Chevauchez, B., 2007, "Public Management Reform in France," in *Performance Budgeting*, ed. por M. Robinson (New York: Palgrave-Macmillan).

Fyson, S., 2009, "Sending in the Consultants: Development Agencies, the Private Sector and the Reform of Public Finance in Low-Income Countries," *Journal of International Public Policy* (de próxima aparición).

Gupta, S., G. Schwartz, S. Tareq, R. Allen, I. Adenauer, K. Fletcher, y D. Last, 2008, *Fiscal Management of Scaled-Up Aid* (Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional)

Heclo, H., y A. Wildavsky, 1974, *The Private Government of Public Money* (Berkley: Universidad de California).

Hirschman, A., 1958, *The Strategy of Economic Development*, (New Haven, CT: Yale University Press).

Kohnert, P., 2008, "The Establishment of the Fiscal Affairs Department in the IMF," documento sin publicar.

Lienert, I., y F. Sarraf, "Systemic Weaknesses of Budget Management in Anglophone Africa," IMF Working Paper 01/211, (Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional)

McFerson, Hazel M., 2007, "Legal Transplants and Institutional Development in Sub-Saharan Africa", en *Encyclopedia of Law and Society: American and Global Perspectives*, (Thousand Oaks, CA: Sage Publications).

North, D., 1991, "Institutions," *Journal of Economic Perspectives* (Cambridge University Press).

North, D., J. Wallis, y B. Weingast, 2006, "A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History," Documento de Trabajo 12795 (Cambridge: National Bureau of Economic Research).

Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Secretariat, 2005, *Public Financial Management Performance Measurement Framework* (Washington, D.C.: Banco Mundial)

- Pollitt, C., y G. Bouckaert, 2000, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, (Oxford University Press).
- Robinson, M., 2008, "Accrual Budgeting and Fiscal Policy," Documento de Trabajo del FMI (de pronta aparición).
- Schiavo-Campo, S., 1994, "Institutional Change in the Public Sector and Transitional Economies," Discussion Paper No. 24 (Washington, D.C.: Banco Mundial).
- Schiavo-Campo, S., 2007, "Budgeting in Post-Conflict Countries", en *Budgeting and Budgetary Institutions*, ed. por A. Shah (Washington, D.C.: Banco Mundial).
- Schiavo-Campo, S., 2009, "Potemkin Villages: 'The' Medium-Term Expenditure Framework in Developing Countries," *Public Budgeting and Finance*, de próxima aparición.
- Schiavo-Campo, S., y Hazel M. McFerson, 2008, *Public Management in Global Perspective* (Armonk, NY: M.E. Sharpe).
- Schick, A., 1998, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, (Washington, D.C.: Banco Mundial).
- Tandberg, E., y M. Pavesic-Skerlap, 2008, "Advanced Public Financial Management Reforms in South-East Europe," Documento de Trabajo del FMI (de pronta aparición).
- Tanzi, V., 2000, "Rationalizing the Government Budget, or Why Fiscal Policy is so Difficult," in *Economic Policy Reforms: The Second Stage*, ed. por Anne O. Krueger (Chicago: University of Chicago Press).
- Westcott, C., 2008, "World Bank Support for Public Financial Management: Conceptual Roots and Evidence of Impact," Background Paper (Washington, D.C.: Banco Mundial).
- Banco Mundial, Grupo de Evaluación Independiente, 2008, *Public Sector Reform: What Works and Why?* (Washington, D.C.: Banco Mundial).
- Wynne, A., 2005, "Public Financial Management Reforms in Developing Countries: Lessons of Experience from Ghana, Tanzania, and Uganda," African Capacity Building Foundation Working Paper ACBFWP/07/2005 (Harare).