



LAS OFICINAS CENTRALES DE PRESUPUESTO Y LOS MINISTERIOS

La función financiera en los ministerios

Montevideo, 8 de noviembre de 2017

*Jón Ragnar Blöndal
Director de Presupuesto y Gasto Público*



Agenda

1. La función financiera en los ministerios y el “Modelo financiero moderno”
2. Lecciones aprendidas para un eficaz “Modelo financiero moderno”.



Presupuestación desde arriba hacia abajo

- La presupuestación desde arriba hacia abajo es un cambio fundamental en el funcionamiento del proceso presupuestal y el rol de los ministerios
 - Asimetría de la información
 - “Propiedad de las acciones”
 - Línea de base (*incrementalismo*)
- Límites para el gasto ministerial (topes) (sobres)
 - Diversos grados de flexibilidad
 - Período anual o multianual
 - ¿Derecho a gastar / Gasto obligatorio?
- La presupuestación desde arriba hacia abajo sólo es factible si los ministerios son capaces de aplicar un sistema de topes de gasto de esta índole



La función financiera en los ministerios (1)

- Modelo convencional:
 - La función financiera central en los ministerios es principalmente de carácter técnico y administrativo
 - La oficina central de presupuesto interactúa directamente con las unidades programáticas sectoriales en los ministerios
- “Modelo financiero moderno”:
 - Una función financiera fuerte en los ministerios: *“Cada ministerio tiene su propio ministerio de finanzas”*
 - La oficina central de presupuesto no interactúa con las unidades programáticas sectoriales directamente (unilateralmente)



La función financiera en los ministerios (2)

	Modelo convencional	Modelo financiero moderno
Administración financiera técnica		
<i>Disciplina fiscal</i>		
<i>(Re) Asignación</i>		
Gestión de los recursos		



Efecto acumulativo



La disciplina fiscal

- **Promueve la disciplina presupuestal:**
 - En el marco del tope de gasto de cada ministerio
 - Controla la preparación y ejecución del presupuesto en los programas sectoriales, a fin de evitar el exceso de gasto por encima de los topes de gasto del ministerio del año corriente y multianuales.
 - Actúa como un sistema de “alerta temprana” para identificar los posibles problemas e inquietudes
- **Cualquier exceso de gasto esperado debe desencadenar una acción:**
 - Discutir las correcciones políticas necesarias en cada programa sectorial para evitar el exceso de gasto
 - Discutir cambios políticos en *otros* programas sectoriales para compensar (reasignar) el exceso de gasto dentro de un tope de gasto total del ministerio
 - Gastar más allá del tope de gasto total del ministerio
- **Sólo una fuerte función financiera central en los ministerios puede tener esta visión de conjunto del ministerio:**
 - Estrecha interacción con el Ministro



Reasignación

- **Estimulación de la reasignación dentro del tope de gasto de cada ministerio:**
 - Desde los programas sectoriales a los que se asigna menos valor a los que se asigna más valor
 - “Menos con menos”
- **Creación de “espacio fiscal” para nuevas iniciativas políticas:**
 - Incrementalismo
 - Necesidad de un alto grado de confianza hacia la oficina central de presupuesto
- **Rápida reacción para garantizar el control presupuestal (disciplina):**
 - Asegurar el cumplimiento del tope de gasto total del ministerio
- **Una vez más, sólo una fuerte función financiera central en los ministerios puede tener esta visión de conjunto del ministerio:**
 - Estrecha interacción con el Ministro
 - El rol de la oficina central de presupuesto es la intermediación en la reasignación interministerial y el apoyo la priorización de la política general



Gestión de los recursos

- **Mejorar la gestión eficaz y eficiente de los recursos:**
 - Promover las buenas prácticas de gestión entre los ejecutores presupuestales dentro de los ministerios
 - Devolución dentro de los ministerios
- **Informar sobre decisiones de reasignación:**
 - Asimetría de la información



LECCIONES APRENDIDAS PARA UN EFICAZ “MODELO FINANCIERO MODERNO”



Topes de gasto tempranos y obligatorios

- **Establecer topes ministeriales máximos al inicio de la preparación del presupuesto:**
 - Actualizar topes de gasto multianuales previos
 - Reasignaciones entre topes de gasto, o agregado/reducción en el gasto total
 - Puede requerir que el calendario presupuestal sea movido hacia adelante
 - Si el año fiscal = año calendario, entonces hay un “momento de decisión único” en mayo
 - Puede ser políticamente difícil: toma de decisiones difíciles con anterioridad
- **Los topes son obligatorios una vez establecidos:**
 - Si aparentan ser negociables, los ministerios centrarán su atención en elevar sus topes, en lugar con cumplir con el que les ha sido fijado



Determinación de los topes de gasto

- **Subtopes para salarios, otros gastos de funcionamiento, transferencias y gastos de capital**
- **Los topes de gasto múltiples para cada Ministro deben ser evitados**
 - Cuanto mayor sea el número de topes de gasto, menores oportunidades habrá para la reasignación
- **Los topes de gasto “delimitados” para programas específicos deben ser evitados**
- **Los topes de gastos transversales entre ministerios deben ser evitados**
 - Se deben fijar límites institucionales con fines de rendición de cuentas



Ejecutores presupuestales

- Para que la función financiera central en los ministerios pueda ser eficaz en su nuevo rol, las **unidades y organismos sectoriales deberían ser “ejecutores presupuestales”**, *es decir*, contraer compromisos y ordenar pagos
- Entonces podrá cumplir su rol **de forma más neutral y objetiva**, y además, ser considerado como cumpliéndolo
- La función financiera central actúa como una interfaz con la oficina de presupuesto para la política presupuestal; esto no impide **delegar funciones técnicas administrativo-financieras a las unidades sectoriales**



Institucionalización de la evaluación de programas

- **Es necesario formular preguntas fundamentales más allá de los productos y resultados**
 - ¿Por qué este programa es una tarea del gobierno central, en lugar de niveles inferiores de gobierno o del mercado?
 - ¿Qué instrumentos políticos alternativos podrían ser utilizados para alcanzar los mismos objetivos programáticos? ¿Cuál es el costo de cada uno de los diferentes instrumentos políticos?
 - ¿Qué pasaría si el programa entero fuera eliminado?
- **Hay pocos incentivos para que el ministerio formule críticas si es algo impuesto desde fuera...**
- **...pero puede ser visto por los ministerios como una oportunidad para mejorar las políticas y para la reasignación y la financiación de nuevas iniciativas**
- **El rol de la oficina central de presupuesto es principalmente proporcionar marcos y orientación general**



La función financiera en los ministerios y el Ministerio de Finanzas

- **La función financiera en los ministerios**
 - Varía enormemente en la práctica, dependiendo sobre todo de la devolución de las unidades técnicas administrativo-financieras a las unidades sectoriales (u organismos de servicios compartidos)
 - Establecer relaciones de trabajo con las unidades programáticas sectoriales
 - Posición superior; generalmente reporta directamente al funcionario público de mayor jerarquía del ministerio
 - Tiene la confianza del Ministro
- **Coordinación con el Ministerio de Finanzas**
 - La función financiera sólo puede ser eficaz si coopera estrechamente con la oficina central de presupuesto
 - La oficina central de presupuesto debe operar a través de la función financiera de los ministerios, en lugar de hacerlo directamente con sus programas sectoriales.
 - Los gerentes financieros frecuentemente tienen un historial profesional en la oficina central de presupuesto
 - En algunos casos, la oficina central de presupuesto tiene poder de “veto” sobre su designación
 - La dirección de finanzas actúa como interfaz con el Ministerio de Finanzas en materia de política presupuestaria, pero no es necesario delegar la administración financiera técnica.



Conclusión

- **Una reforma institucional fundamental**
 - Requiere un paquete integrado de medidas
- **Potencial resistencia inicial en los propios ministerios**
 - ¿Qué es lo que ganan con esta reforma?
 - Una mayor apropiación; establecer una relación de confianza entre la función financiera de los ministerios y la oficina central de presupuesto
 - A medida que los presupuestos se vuelven más flexibles dentro de un tope general de gasto del ministerio, la reasignación de recursos (espacio fiscal) para implementar nuevas políticas es un beneficio fundamental



OECD Journal on Budgeting

www.oecd.org/gov/budgeting

jon.blondal@oecd.org