



**Joint Staff Training/Curso Conjunto Estrategias de Reducción de Pobreza,
Santa Cruz, Bolivia, Marzo 2004**

**MODULO 2: Estrategias de Reducción de Pobreza
(ERP/PRSP), Presupuestos, e
Instrumentos de Ayuda al Desarrollo**

**Sesión 3: Ejecución Presupuestaria,
Riesgo Fiduciario e Instrumentos de
Ayuda al Desarrollo**

Isabel Ortiz



Objetivos de la Sesión

- **Ejecución Presupuestaria**
- **Riesgo Fiduciario**
- **Instrumentos de Ayuda al Desarrollo**

Riesgos dentro del Ciclo Presupuestario

Riesgo: Falta de auditoria de calidad independiente

Posibles soluciones: Auditorias externas; Parlamento y sociedad civil con capacidad

Riesgo: Mala provisión de servicios
Posibles soluciones: Monitoreo, encuestas específicas, tarjetas de puntaje/cuestionarios al cliente

Riesgo: Desembolso de fondos insuficiente o con retrasos

Posible solución: Proyecciones y cálculos realistas, priorización gasto según ERP

Riesgo: Corrupción o Irregularidades en concesiones y compras (Procurement)

Posible solución: Medidas anti-corrupción y modernización sistemas

Riesgo: Prioridades no Pro-pobres

Posibles soluciones (Sesiones 1 y 2):

- Análisis Gasto Publico (incluye temático/genero)
- Presupuestos Participativos

Riesgo: Retrasos en la Aprobación

Posibles soluciones:

- Presión publica incluyendo donantes



América Latina: Índice de Transparencia Presupuestaria International Budget Organization 2001

Table 1: Phases of the budget
Average score of 1 to 5

*Percentages of Totally Agree (= "transparent")
And of Totally Disagree (= "not transparent")*

	<u>Most transparent</u>				<u>Least transparent</u>
Formulation:	Chile	Mexico	Argentina	Peru	Brazil
Average	3.36	2.67	2.57	2.47	2.47
% Totally Agree	50%	34%	31%	30%	27%
% Totally Disagree	26%	49%	55%	56%	53%
Approval:	Chile	Argentina	Brazil	Mexico	Peru
Average	2.80	2.79	2.63	2.44	2.39
% Totally Agree	30%	36%	27%	29%	26%
% Totally Disagree	41%	45%	48%	57%	59%
Execution:	Chile	Brazil	Argentina	Peru	Mexico
Average	3.16	2.71	2.40	2.38	2.36
% Totally Agree	36%	26%	20%	22%	20%
% Totally Disagree	26%	42%	56%	56%	55%
Supervision or Monitoring:	Chile	Brazil	Mexico	Argentina	Peru
Average	3.07	2.31	2.27	2.19	1.89
% Totally Agree	37%	16%	20%	16%	11%
% Totally Disagree	31%	54%	58%	58%	72%
General Economic Information:	Chile	Argentina	Brazil	Mexico	Peru
Average	3.53	3.15	3.15	2.75	2.66
% Totally Agree	50%	42%	38%	32%	28%
% Totally Disagree	23%	33%	31%	44%	45%



Riesgos en la Aprobación, Ejecución y Seguimiento de los Presupuestos Públicos

- El gran debate tiende a centrarse en las prioridades del gasto público (= FORMULACION) sin embargo la correcta implementación y monitoreo es esencial para la efectividad de las ERP

Que es el Riesgo Fiduciario?

- El riesgo de que la ayuda al desarrollo:
 - No sea usada para los objetivos iniciales
 - No sea distribuida a tiempo ni en la cantidad acordada
 - Por tanto, no sea utilizada de manera eficaz



Como se Evalúa el Riesgo Fiduciario?

Gran numero de técnicas, diagnósticos e instrumentos:

- **Fondo Monetario Internacional:**

- Códigos y Standards FMI (ROSC),
- Código de Buena Practica en Transparencia Fiscal FMI

- **Banco Mundial:**

- Evaluaciones del Gasto Publico (PER),
- Asesorias de la Accountability Financiera Nacional (CFAA),
- Seguimiento del Gasto PPME (Países Pobres Muy Endeudados) (HIPC Expenditure Tracking),
- Asesoría del Sistema de Compras y Concesiones Nacional (CPAR),
- Informe de la Gobernabilidad Nacional (IGR)
- OECD/DAC: Diagnostico de la Gestión Financiera

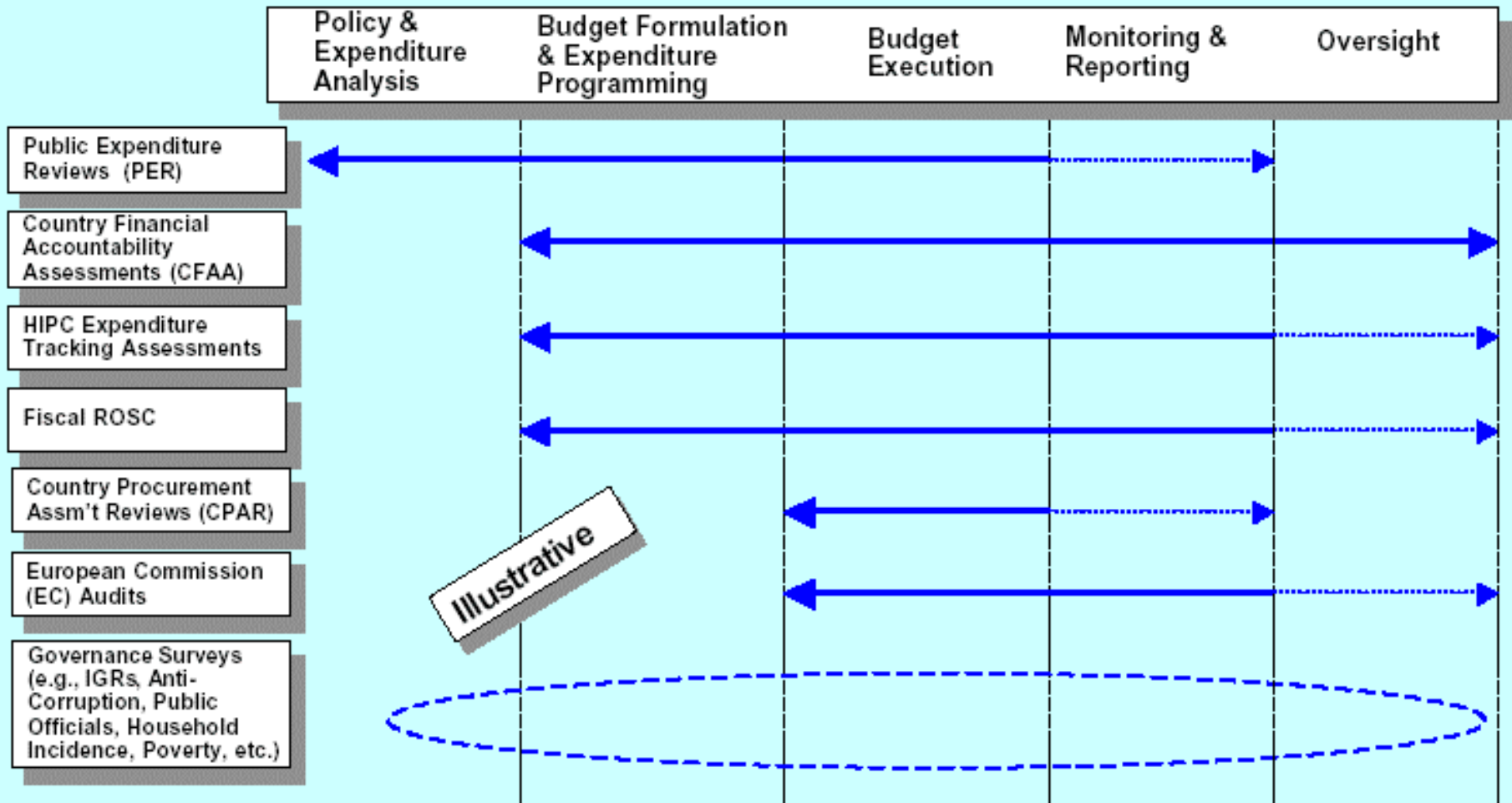
- **Unión Europea:** Auditorias UE

- **DFID** Riesgo Fiduciario

Como se Evalúa el Riesgo Fiduciario? Solapamientos

Public Expenditure Instruments

Examples of diagnostic tools are widespread ... and many overlap





Principales Riesgos Fiduciarios y Medidas Mitigantes: Formulación del Presupuesto

Riesgo	Medidas temporales	Soluciones largo plazo
Falta de relación entre prioridades pobreza y gasto	Examinar el presupuesto y re-clasificar el gasto en "pro-pobre" o no (ejercicio rápido)	Marco de Gasto a Medio Plazo (MTEF)
Gran cantidad de ingresos y gastos no aparecen capturados en el presupuesto (fondos extraordinarios, impuestos locales, etc)	Comenzar a computar ingresos y gastos no reflejados	Fortalecer el rol del Ministerio de Finanzas en la coordinación del presupuesto Donantes presentar programas de financiación al gobierno con antelación
El presupuesto no es una guía fiable del gasto	Interpretar el presupuesto de manera prudente	Asistencia Técnica al Gobierno

Principales Riesgos Fiduciarios y Medidas Mitigantes: Ejecución del Presupuesto (I)

Riesgo	Medidas Temporales	Soluciones Largo Plazo
Fondos en cuentas fiscales en bancos no se desembolsan rápidamente, permanecen en bancos a expensas del gobierno	Monitoreo de los balances de las cuentas fiscales en bancos	Introducir (o mejorar) predicciones cash-flow Racionalizar la estructura de cuentas fiscales
Los fondos de ayuda al desarrollo no se desembolsan rápidamente del Banco Central/Tesorería	Modificar el perfil de desembolsos, adaptándolo realísticamente a retrasos	Asistencia técnica al Banco Central/Tesorería
La contabilidad y los informes del gasto no son correctos, o relevantes, o no son efectuados a tiempo	Apoyo urgente al Gobierno para asistir en las cuentas nacionales Encuestas de Seguimiento del Gasto (" <i>Expenditure Tracking Surveys</i> ") útiles para asesorar la destinación e impacto del gasto	Fortalecer e informatizar los sistemas de contabilidad del Gobierno

Principales Riesgos Fiduciarios y Medidas Mitigantes: Ejecución del Presupuesto (II)

Riesgo	Medidas Temporales	Soluciones Largo Plazo
Corrupción en compras y concesiones (procurement)	Subcontratación del procurement Auditorias independientes	Introducción de procesos transparentes, aislando presiones políticas del proceso de compra y/o concesión
Mala gestión y fraude	Asistencia técnica urgente para mejorar la gestión Reconciliar cuentas bancarias y fiscales	Desarrollar y aplicar procedimientos contables rigurosos (técnicas, nuevo personal, formación) y tomar medidas para asegurar su cumplimiento
Incapacidad de cumplir los objetivos de la ERP y presupuesto aprobado	Control y monitoreo de compromisos fiscales y atrasos en el gasto	Fortalecimiento de las auditorias internas y de los procedimientos para asegurar la correcta ejecución presupuesto



Principales Riesgos Fiduciarios y Medidas Mitigantes: Evaluación y Auditorías Independientes

Riesgo	Medidas Temporales	Soluciones Largo Plazo
La institución encargada de las auditorías o no es independiente, o no tiene capacidad para efectuarlas	Financiar otra institución independiente para llevar a cabo la auditoría	Colaborar con el gobierno para revertir al situación Imponer sistema de sanciones contra la corrupción, mala gestión y fraude
El Parlamento no tiene capacidad para analizar los presupuestos (inteligibles?) y por lo tanto falta de capacidad para denunciar incompetencia y/o corrupción	Informes del seguimiento del gasto (<i>Expenditure tracking studies</i>) Sustituir el escrutinio parlamentario por ONGs y centros de investigación independientes	Formación a parlamentarios Apoyo y formación a grupos relevantes de la sociedad civil (ONGs, centros de investigación independientes)

Fuente: Managing Fiduciary Risk DFID



8 Principios de Buena Practica (DFID)

- El proceso del presupuesto esta guiado por reglas claras y transparentes
- El presupuesto es comprensivo (=todos los ingresos y todos gastos)
- El presupuesto apoya las prioridades de la ERP
- El presupuesto es un instrumento fiable para dirigir el gasto
- El gasto anual esta controlado
- Las compras y concesiones (*procurement*) están bien reglamentadas y controladas
- Existen informes regulares y precisos sobre la evolución del gasto
- Control y auditorias independientes y eficaces

Elección de Instrumentos de Ayuda al Desarrollo














Elección de Instrumentos de Ayuda

- Una agencia donante elegirá un instrumento que
 - Minimice riesgo fiduciario
 - Garantice los objetivos de la ERP
 - Que desarrolle la capacidad técnica del Gobierno
 - Que no obligue a papeleo y administración innecesaria
- En la practica, el apoyo presupuestario al gobierno solo se da si hay acuerdo entre gobierno e institución donante
- A menos acuerdo, mas trabajo por separado, en paralelo
=> Asistencia Técnica, proyectos
- Variedad de instrumentos:

Instrumentos de Ayuda al Desarrollo

INSTRUMENTO	TIPO	CONDICIONALIDAD	FONDOS DE USO RESTRINGIDO?	ACCOUNTABILITY Y AUDITORIA
APOYO BALANZA DE PAGOS		MACRO	NO	NO
APOYO GENERAL PRESUPUESTARIO		MACRO Y PRESUPUESTO (MTEF)	NO (o nominal)	GOBIERNO
AYUDA ENFOCADA A LA REDUCCION DE DEUDA (PPME/HIPC)		MACRO Y PRESUPUESTO	NO (excepción: Fondos de Pobreza)	GOBIERNO
APOYO PRESUPUESTARIO SECTORIAL		SECTORIAL	RESTRINGIDOS AL SECTOR	GOBIERNO
ENFOQUE SECTORIAL (SWAP)		SECTORIAL	RESTRINGIDOS AL SECTOR	GOBIERNO
PROYECTOS UTILIZANDO SISTEMAS PUBLICOS		PUEDE PROYECTO/ SECTOR	PROYECTO	GOBIERNO
PROYECTOS UTILIZANDO SISTEMAS PARALELOS		NO	TOTAL	INSTITUCION DONANTE
ASISTENCIA TECNICA		NO	TOTAL	INSTITUCION DONANTE

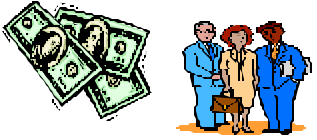
Ejemplos de Instrumentos de Ayuda al Desarrollo: Apoyo Balanza de Pagos

INSTRUMENTO	TIPO	CONDICIONALIDAD	FONDOS DE USO RESTRINGIDO?	ACCOUNTABILITY Y AUDITORIA
APOYO BALANZA DE PAGOS		MACRO	NO	NO

Fondo Monetario Internacional

- Todo el apoyo financiero del FMI utiliza este instrumento (también los créditos de Ajuste Estructural del Banco Mundial)
- Su uso se incrementa desde la década de los 1980s (liberalización financiera, deuda externa, presión balanza pagos)
- Una vez el acuerdo entre gobierno-FMI/BM es firmado => transferencia de divisa extranjera al Banco Central

Ejemplos de Instrumentos de Ayuda al Desarrollo: Apoyo Presupuestario

INSTRUMENTO	TIPO	CONDICIONALIDAD	FONDOS DE USO RESTRINGIDO?	ACCOUNTABILITY Y AUDITORIA
APOYO GENERAL PRESUPUESTARIO		MACRO Y PRESUPUESTO	NO (o nominal)	GOBIERNO

UGANDA - Banco Mundial: Crédito de Apoyo a la Reducción de Pobreza

TANZANIA – DFID: Apoyo General Presupuestario


- Nuevo Instrumento. Concepto similar al anterior: Una transferencia de fondos, pero el énfasis no está en "divisa extranjera" sino la moneda nacional, el incrementar los recursos del presupuesto y así incrementar el gasto, reducir deuda o impuestos
- La condicionalidad reside en aprobar un MTEF cuyas prioridades y calidad técnica satisfaga a donantes.

Ejemplos de Instrumentos de Ayuda al Desarrollo: Ayuda Enfocada a la Reducción de la Deuda

INSTRUMENTO	TIPO	CONDICIONALIDAD	FONDOS DE USO RESTRINGIDO?	ACCOUNTABILITY Y AUDITORIA
AYUDA ENFOCADA A LA REDUCCION DE DEUDA (PPME/HIPC)		MACRO Y PRESUPUESTO	NO (excepción: Fondos de Pobreza)	GOBIERNO

- Prácticamente, lo mismo que los ejemplos anteriores, solo que el objetivo es reducir la presión de la deuda externa
- En América Latina, Bolivia Guyana, Honduras, Nicaragua, se han beneficiado de los ayuda enfocada a la reducción de deuda PPMD
- Los fondos pueden ser utilizados de distinta manera según las prioridades del país (problemas de divisas, necesidad de recursos presupuestarios); excepcionalmente han sido restringidos a ser utilizados en Fondos de Pobreza)

Ejemplos: Enfoques Sectoriales o SWAp

INSTRUMENTO	TIPO	CONDICIONALIDAD	FONDOS DE USO RESTRINGIDO?	ACCOUNTABILITY Y AUDITORIA
ENFOQUE SECTORIAL (SWAP)		SECTORIAL	RESTRINGIDOS AL SECTOR	GOBIERNO

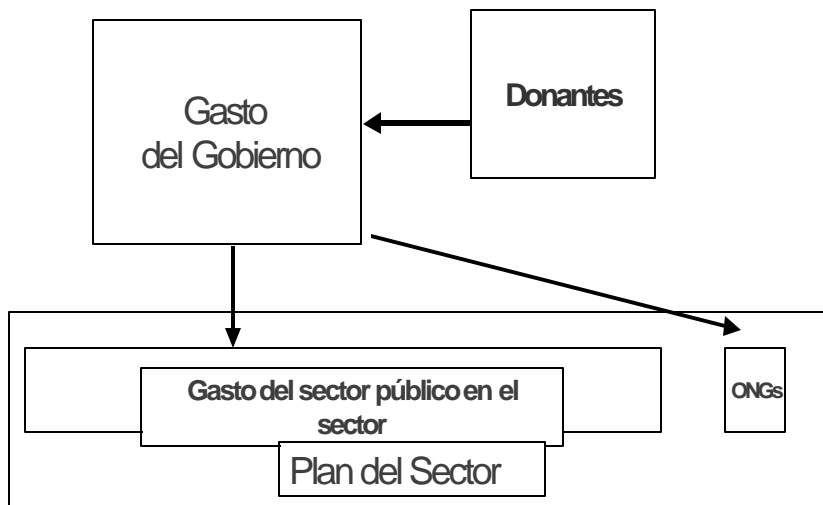
- Existen unos 100 ejemplos de SWAp en el mundo - 85% están en Africa
- La mayoría en Educación y Salud – y cada vez más en agricultura, energía, medio-ambiente, desarrollo urbano y agua y saneamiento
- Muchos todavía incorporan un número importante de proyectos, pero con una tendencia hacia el abordaje sectorial o programático y el apoyo presupuestario directo.

Metodología

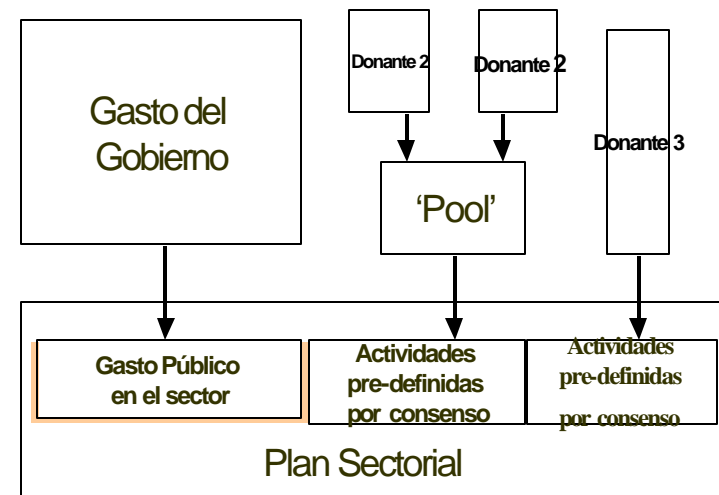
- Un acuerdo de principios (Declaración de Intenciones) promulgado por Gobierno y agencias
- Un plan y estrategia para el sector
- Un Marco de Gasto a Medio Plazo (MTEF) que permita, de forma incremental, alinear el presupuesto sectorial con las prioridades del plan
- Un Memorando de Entendimiento
- Una estimación de contribuciones iniciales para el fondo común
- Unos mecanismos de revisión comunes (*Joint Reviews*) generalmente sub-contratados con asistencia técnica externa al proceso

Ejemplos: Enfoques Sectoriales o SWAps (II)

Un SWAP típico



Apoyo Presupuestario Marcado (earmarked) combinado con "pooled funding"





Ejemplos: Enfoques Sectoriales o SWAps (III)

Ventajas ES/SWAp:

- Mayor eficacia y reducción de costos de transacción dada coordinación de todas las actividades (en vez de mil proyectos de distintos donantes con sistemas de desembolso y contabilidad distintos)
- Mejor diseño de políticas públicas: Oportunidad para verdadero debate técnico sobre opciones de desarrollo y evitar reformas inadecuadas para la realidad del país


Riesgos ES/SWAp:

- Riesgo que el Enfoque Sectorial desplace atención de temas importantes no sectoriales (descentralización, pobreza, mujer)
- Fungibilidad: El Gobierno ajusta sus presupuestos incluyendo las transferencias de donantes; esto es correcto si hay acuerdo en MTEF o presupuesto general (pero donde van los ahorros?)

NICARAGUA Enfoque Sectorial de Salud (ESS)/SWAp

- Proceso consultativo entre los Ministerios de Sanidad (líder), Finanzas, Presidencia y Donantes (Banco Mundial, IADB, donantes bilaterales, OMS, otros), en el que se acuerdaran 2 documentos fundamentales (aun en fase inicial):
 - Plan de Sanidad Nacional coherente a nivel institucional y de presupuestos
 - Plan Implementación ESS – distribución contribuciones todos los actores
 - [Los bancos multilaterales requieren un MOU (*Memorandum of Understanding*)]

Ejemplos de Instrumentos de Ayuda al Desarrollo: Proyectos Utilizando Sistemas Publicos

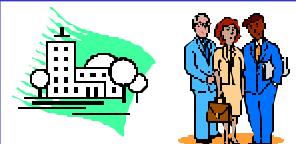
INSTRUMENTO	TIPO	CONDICIONALIDAD	FONDOS DE USO RESTRINGIDO?	ACCOUNTABILITY Y AUDITORIA
PROYECTOS UTILIZANDO SISTEMAS PUBLICOS		PUEDE PROYECTO/ SECTOR	PROYECTO	GOBIERNO

CHILE: Programa de Vivienda Progresiva y Mejora de Barrios

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

- Crédito de US\$50 millones con 2 componentes: (1) Construcción de viviendas de bajo costo, a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y (2) Mejoramiento de Barrios (vías vehiculares y peatonales, conexión a servicios públicos, electricidad, etc – a través del Ministerio del Interior.


Ejemplos de Instrumentos de Ayuda al Desarrollo: Proyectos Utilizando Sistemas Paralelos

INSTRUMENTO	TIPO	CONDICIONALIDAD	FONDOS DE USO RESTRINGIDO?	ACCOUNTABILITY Y AUDITORIA
PROYECTOS UTILIZANDO SISTEMAS PARALELOS		NO	TOTAL	INSTITUCION DONANTE

CUBA: Proyecto Post-Cosecha COSUDE/SDC

- Programa de apoyo a pequeños agricultores en la postcosecha (20% de la cosecha anual se pierda por falta de capacidad de almacenamiento)
- COSUDE/SDC: (1) provee una caja de herramientas básicas a las familias campesinas con los materiales necesarios para construir un silo; (2) financia a diversas organizaciones locales cursillos para construir y mantener silos

Ejemplos de Instrumentos de Ayuda al Desarrollo: Asistencia Tecnica

INSTRUMENTO	TIPO	CONDICIONALIDAD	FONDOS DE USO RESTRINGIDO?	ACCOUNTABILITY Y AUDITORIA
ASISTENCIA TECNICA		NO	TOTAL	INSTITUCION DONANTE

ARGENTINA: Proyecto Pueblos Indígenas y Tribales OIT/ILO-DANIDA

- Promoción de la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT/ILO) ratificada por el Gobierno Argentino en Julio 2000
- Actividad fundamental - cursos de formación para comunidades indígenas y Gobierno de manera que la Convención 169 sea implementada correctamente



ERP: Instrumentos de Ayuda al Desarrollo mas Adecuados

- ERP implica:
 - Complementariedad Gobierno y donantes, coordinando prioridades de desarrollo
 - Armonización de procesos para reducir costos de transacción
 - Evolucionando hacia mecanismos conjuntos de financiación:
 - **Apoyo Presupuestario**
 - **Enfoques Sectoriales/SWAs**
 - Pero ello requiere
 - Disciplina tanto en gobierno como donantes
 - Gobierno: Capacidad para implementar estrategias acordadas
 - Donantes: Capacidad de adaptación a nuevas oportunidades y trabajar en coordinación
 - Un fuerte acuerdo entre todos los actores involucrados en desarrollo