

# Presupuesto basado en resultados

Conferencia internacional

Ciudad de México, México. Junio 9-10 de 2008

Auspiciada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (SHCP), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)



Se agradece la colaboración prestada por el Comité Asesor formado por Barry Anderson, David Arellano Gault, Guillermo Bernal Miranda, Frederick Bobay, Mercedes Caballero Fernández, Claudiano Manoel de Albuquerque, Max Diener Sala, Lee McCormack, Ernesto Jeger, Nick Manning, Mario Marcel, Guillermo Miranda Burgos, Dionisio Pérez-Jácome Friscione, Fernando Rojas, Allen Schick, Axel Van Trotsenburg en la elaboración de la agenda y selección de expositores. Asimismo se agradece al Banco Mundial por su participación en la organización de la Conferencia Internacional y al Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la iniciativa PRODEV por la edición y financiamiento de esta publicación.

Conferencia Internacional “Presupuesto por resultados” (Mexico City, Mexico: 2008)

Presupuesto basado en resultados: conferencia internacional, Ciudad de México, México, Junio 9-10 de 2008.

p. cm.

Includes bibliographical references.

“Auspiciada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México...”

“Ponencias y presentaciones realizadas durante la Conferencia Internacional sobre presupuesto por resultados llevada a cabo en México D.F. en junio de 2008”—p. 18

1. Budget process—Latin America—Congresses. 2. Program budgeting—Latin America—Congresses.
3. Transparency in government—Latin America—Congresses. I. Inter-American Development Bank.

HJ799.53 C377 2009

336.3098 C377----dc22

Esta publicación fue preparada en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (SHCP), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Los resultados, interpretaciones y conclusiones en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y de ninguna manera pueden ser atribuidos al Banco Interamericano de Desarrollo, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros de su directorio ejecutivo o a los países que ellos representan. El Banco Interamericano de Desarrollo no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no se hace responsable en ningún aspecto de las consecuencias que resulten de su utilización.

Marzo 2009

Para obtener ejemplares adicionales de esta publicación, favor dirigirse a

**Banco Interamericano de Desarrollo**  
**PRODEV**

1300 New York Avenue, NW

Washington, D.C. 20577

Estados Unidos

Tel.: (202) 623.1114

Fax: (202) 623.3029

Correo electrónico: [PRODEV@iadb.org](mailto:PRODEV@iadb.org)

Internet: [www.iadb.org/PRODEV](http://www.iadb.org/PRODEV)

# Índice

Lista de siglas	11
Prólogo	15
Discursos de bienvenida	17
Agustín Carstens	17
Axel van Trotsenburg	19
Mario Marcel	21
Blanca Heredia	22
Enrique Cabrero	23
Sesión de apertura: La revolución del presupuesto basado en resultados	25
Observaciones acerca de los conceptos y el estado actual del presupuesto para resultados	
Graham Scott	27
Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública?	
Mario Marcel	41
Presupuesto en base a información de resultados en América Latina: Experiencias y oportunidades	
Nick Manning	61
Panel 1: Las bases institucionales para el presupuesto basado en resultados	77
Presupuesto para resultados: Guía para usuarios	
Barry Anderson	79
Fundamentos institucionales del PpR: El caso del gobierno de Canadá	
Lee McCormack y Bruce Stacy	87
La gestión para resultados del desarrollo y el presupuesto por resultados	
Roberto García López	103
PpR en Reino Unido: Diez lecciones aprendidas en una década de experiencia	
Richard Hughes	117

Panel 2:	
Producción y calidad de la información para el presupuesto basado en resultados	133
Fundamentos institucionales del presupuesto para resultados: El caso de Suecia	
Knut Rexed	135
Información sobre desempeño aplicada al PpR	
Marc Robinson	149
Sistema de evaluación y control de gestión y presupuesto para resultados: La experiencia chilena	
Heidi Berner	161
Producción y calidad de la información en el presupuesto para resultados: El caso australiano	
Lewis Hawke	181
Panel 3:	
Usar la información sobre el desempeño para realizar mejores decisiones presupuestarias	199
Presupuesto para programas en los Países Bajos	
Helmer Vossers	201
Empleo ciudadano de la información sobre resultados: Transparencia y uso público	
Miguel Braun y Laura Malajovich	215
La información del desempeño en la tarea legislativa	
Javier Guerrero-García	221
Panel 4:	
Gestión y presupuestación basadas en resultados en México: Sistema de evaluación del desempeño	229
Presupuesto basado en resultados: La experiencia de México	
Dionisio Pérez-Jácome	231
El Programa de mejora de la gestión	
Salvador Vega	247
El Sistema de Evaluación del Desempeño en México: El rol del Congreso	
Moisés Alcalde Virgen	257

Panel 5:	
Presupuesto basado en resultados y provisión de servicios	265
Sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados para el desarrollo social	
Ernesto Cordero	267
PpR y servicios públicos en Francia	
Frédéric Bobay	277
El presupuesto para resultados en Corea: Antecedentes y lecciones	
Nowook Park	289
Presupuesto orientado a resultados y provisión de servicios: El caso colombiano	
Bertha Briceño	303
Panel 6:	
Presupuesto basado en resultados a nivel subnacional	313
La transición desde el choque de gestión a un estado para resultados: La experiencia de Minas Gerais	
Renata Vilhena y Bernardo Tavares	315
Presupuesto para resultados en el Gobierno de Alberta, Canadá	
Murray Lyle y Jocelyn Partington	325
Presupuesto basado en resultados: El caso de Querétaro	
Juan Manuel Alcocer Gamba	333
Programa de Indicadores para el Desempeño del Estado de Michoacán	
Humberto Suárez López	347
El presupuesto por programas con orientación a resultados: El caso del Estado de México	
Luis Videgaray Caso	365
Palabras de clausura	371
Marcelo Giugale	373
Cecilia Ramos	376
Barry Anderson	377
David Arellano	378
Dionisio Pérez-Jácome	380

## Gráficos

Gráfico 1. El sistema de PpR en el ciclo presupuestario	47
Gráfico 2. Marco de todas las esferas del gobierno de Canadá	97
Gráfico 3. El Marco de Responsabilidad de la Gestión (MAF)	100
Gráfico 4. Ciclo de gestión en el sector público y los cinco pilares	107
Gráfico 5. Índice de GpRD por grupo de países	109
Gráfico 6. Acuerdos de servicios públicos: Características esenciales	120
Gráfico 7. Evolución del conjunto de objetivos PSA	122
Gráfico 8. Objetivo PSA para la confiabilidad del servicio ferroviario	124
Gráfico 9. Objetivo PSA para la asistencia escolar	125
Gráfico 10. Carga de informes de un hospital en 2003	126
Gráfico 11. Carga de informes de una escuela en 2003	126
Gráfico 12. Áreas de gasto cubiertas por compromisos preexistentes	129
Gráfico 13. Marco de relaciones de responsabilidad	215
Gráfico 14. Oportunidades de participación durante el ciclo presupuestario	216
Gráfico 15. Proceso de planeación estratégica para el PBR	233
Gráfico 16. Alineación del proceso presupuestario para resultados	234
Gráfico 17. Componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño	236
Gráfico 18. Seguimiento y evaluación de indicadores en el SED	243
Gráfico 19. Etapas del proceso presupuestario comprendidas en el SISED	243
Gráfico 20. Etapas del proceso presupuestario comprendidas en el SISED	250
Gráfico 21. Módulos y componentes del PMG	252
Gráfico 22. Coordinación del PMG	255
Gráfico 23. Sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados (SEMBR)	269
Gráfico 24: Nuevo modelo conceptual del SEMBR	272
Gráfico 25. Resultados del desempeño basado en indicadores	283
Gráfico 26. Mapa de los territorios cubiertos por los acuerdos del SAGE	286
Gráfico 27. Distribución del puntaje total	293
Gráfico 28. Distribución de puntajes en la sección de planificación: lógica y diseño	294
Gráfico 29. Distribución de puntajes en la sección de planificación: plan de desempeño	294
Gráfico 30. Distribución de puntajes en la sección de gestión	294
Gráfico 31. Distribución de puntajes en la sección de resultados	295
Gráfico 32. Información presupuestaria. Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno	307
Gráfico 33. Consejos Comunales: tareas	308
Gráfico 34. Mapa estratégico del gobierno del Estado de Minas Gerais	322
Gráfico 35. Ingresos estatales totales	334

Gráfico 36. Ingresos totales de impuestos y derechos estatales	335
Gráfico 37. Participaciones per cápita de los estados	336
Gráfico 38. Aportaciones per cápita	336
Gráfico 39. Impuestos estatales per cápita	337
Gráfico 40. Evolución per cápita de la recaudación de impuestos y de derechos	338
Gráfico 41. Actos de fiscalización (comparativo beneficio-coste de entidades federativas), diciembre 2007	339
Gráfico 42. Actos de fiscalización (comparativo rendimiento por auditor de entidades federativas), diciembre 2007	339
Gráfico 43. Evolución del gasto en inversión de obra pública	340
Gráfico 44. Distribución de los egresos del ejercicio fiscal 2008	341
Gráfico 45. El Plan de Desarrollo del estado de México, 2005-2011	366
Gráfico 46. Vinculación de la planificación estatal y el presupuesto	367
Gráfico 47. Indicadores del SIED	368

## Cuadros

Cuadro 1. Contexto de reforma de los sistemas presupuestarios en países desarrollados y en América Latina	51
Cuadro 2. Medidas de desempeño más usuales	62
Cuadro 3. Instrumentos de planificación y presupuesto	105
Cuadro 4. Pilares de la GpRD según el nivel de desarrollo, en 18 países de ALC	108
Cuadro 5. Países agrupados por nivel de desarrollo del índice SEP de GpRD	110
Cuadro 6. Índice del SEP de PpR	112
Cuadro 7. Índice de gestión financiera del SEP	112
Cuadro 8. Escalas de calificación del índice de GpRD	114
Cuadro 9. Cobertura y calidad de los indicadores de desempeño, 2001-2006	166
Cuadro 10. Evaluaciones 1997-2007	169
Cuadro 11. Recomendaciones para los programas evaluados, 2000-2007	170
Cuadro 12. Porcentaje de cumplimiento de compromisos de programas e instituciones, 1999-2007	171
Cuadro 13. Porcentaje de incentivo por desempeño institucional, PMG, 2007-2010	173
Cuadro 14. Resultados y productos para FaHCSIA (2006-07)	185
Cuadro 15. Resultados y productos para CASA (2006-07)	186
Cuadro 16. Información sobre desempeño en las declaraciones de presupuesto por cartera (Portfolio Budget Statements) (2008-09) (ejemplos)	188
Cuadro 17. Evaluación de la ANAO respecto del uso de la información publicada sobre desempeño	190
Cuadro 18. Número de indicadores en el presupuesto	239
Cuadro 19. Informes del Ejecutivo federal al Poder Legislativo	242

Cuadro 20. Proyección de modificaciones en los comportamientos tradicionales de la APF	249
Cuadro 21. Reasignaciones de la Cámara de Diputados (en millones de \$Mex)	259
Cuadro 22. Ramos de mayor disminución en las asignaciones	260
Cuadro 23. Reasignaciones netas de la Cámara de Diputados (% del gasto neto total)	261
Cuadro 24. Evaluaciones externas anuales (2004-2007)	269
Cuadro 25. Nuevo modelo conceptual del SEMBR	282
Cuadro 26. Satisfacción de los usuarios	284
Cuadro 27. Tiempo promedio para tramitar casos legales por tipo de jurisdicción	285
Cuadro 28. Preservación de los recursos hídricos (en porcentaje)	285
Cuadro 29. Grado de implementación de los compromisos del programa de facilitación tributaria	287
Cuadro 30. Porcentaje de procesos tributarios en línea	287
Cuadro 31. Marco de GpR de los programas presupuestarios	292
Cuadro 32. Resultados de SABP (2005) (en número de programas)	293
Cuadro 33. Resultados de SABP por sección	296
Cuadro 34. Resultados de la evaluación de preguntas relacionadas con el desempeño (en %)	296
Cuadro 35. Nexos entre los resultados de las evaluaciones y la asignación presupuestaria (en 100.000 wons)	298
Cuadro 36. Ejemplos de programas y metas (en millones de pesos)	305
Cuadro 37. Crecimiento en el sector transporte	306
Cuadro 38. Innovación en la producción de estrategia de Minas Gerais (2003)	318
Cuadro 39. Evolución del gasto social en comparación con el administrativo	340
Cuadro 40. Contribuciones locales y estados en los que se contemplan	344
Cuadro 41. Contribuciones locales y estados en los que se contemplan	345
Cuadro 42. Indicadores básicos de desempeño presupuestal y de sustento	349
Cuadro 43. Indicadores de ingresos	351
Cuadro 44. Indicadores de gasto	355
Cuadro 45. Indicadores de pasivos y de obligaciones de deuda	359

## Recuadros

Recuadro 1. Diseño de sistemas de PpR	83
Recuadro 2. Implementación del PpR	84
Recuadro 3. Definición de gestión para resultados de desarrollo	104
Recuadro 4. Definiciones estratégicas	163
Recuadro 5. Indicadores de desempeño	164
Recuadro 6. Ejemplos de indicadores de desempeño, meta 2008	165
Recuadro 7. Balance de gestión integral	167



Recuadro 8. Metodología de evaluación de programas (marco lógico)	168
Recuadro 9. Formato de presentación de programas al presupuesto, principales aspectos	172
Recuadro 10. Programa Marco Básico del PMG, áreas estratégicas y sistemas de gestión	174
Recuadro 11. Instituciones de la red de expertos	175
Recuadro 12. Base contable de los presupuestos en los Países Bajos	202
Recuadro 13. Renglón presupuestario de estructura “política infantil”	203
Recuadro 14. Mala práctica de los indicadores de desempeño	204
Recuadro 15. Nuevo estilo de presupuesto y conclusiones del FMI	205
Recuadro 16. Cómo lograr un presupuesto más transparente	206
Recuadro 17. Aspectos de las revisiones de políticas interministeriales relativos a los procedimientos y la organización	207
Recuadro 18. Ejemplo de una revisión exitosa de las políticas interministeriales	208
Recuadro 19. Utilidad de los criterios para evaluar la calidad de la información de las políticas	209
Recuadro 20. Preguntas básicas que los documentos de política deben responder	210
Recuadro 21. Elección parlamentaria de 2006 en los Países Bajos	211
Recuadro 22: El acuerdo de coalición del 7 de febrero de 2007	212
Recuadro 23. Sistema Nacional de Información sobre Presupuestos	213
Recuadro 24. Tipos de evaluaciones	238
Recuadro 25. Caracterización metodológica de las metas y los indicadores	282



# Listado de siglas

<b>AIS</b>	Agro Seguro (Colombia)	<b>DFID</b>	Departamento para el Desarrollo Internacional (sigla en inglés)
<b>ALC</b>	América Latina y el Caribe	<b>DGEMPS</b>	Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (México)
<b>AME</b>	Gastos de gestión anual (sigla en inglés),	<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación (Colombia)
<b>ANEF</b>	Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (Chile)	<b>ECC</b>	Evaluaciones comprehensivas del gasto
<b>APF</b>	Administración pública federal (México)	<b>ENOE</b>	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (México)
<b>ASF</b>	Auditoría Superior de la Federación (México)	<b>EPG</b>	Evaluación de Programas Gubernamentales (Chile)
<b>BGI</b>	Balance de Gestión Integral (Chile)	<b>FEZ</b>	Direcciones de control (sigla en holandés)
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo	<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>BM</b>	Banco Mundial	<b>FMIS</b>	Sistemas de información de gestión financiera (sigla en inglés).
<b>CBS</b>	Instituto Nacional de Estadísticas de los Países Bajos	<b>FOIA</b>	Ley de Libertad de Información (sigla en inglés)
<b>CDA</b>	Alianza Demócrata-Cristiana (Países Bajos, sigla en holandés)	<b>Fomipyme</b>	Fondo Colombiano para la Modernización y Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	<b>FoNaSa</b>	Fondo Nacional de Salud (Chile)
<b>CIAP</b>	Comité Interministerial de Auditoría de Programas (México)	<b>GERAES</b>	Gestión Estratégica de los Recursos y Acciones del Estado (sigla en portugués)
<b>CIDE</b>	Centro de Investigación y Docencia Económicas	<b>GFAA</b>	Gestión financiera, auditoría y adquisiciones
<b>CLAD</b>	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo	<b>GPRA</b>	Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (Estados Unidos, sigla en inglés)
<b>Coneval</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México)	<b>GpR</b>	Gestión para resultados
<b>Conpes</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)	<b>GpRD</b>	Gestión para resultados en el desarrollo
<b>CoSeFF</b>	Control y Seguimiento Físico Financiero del Gasto Federal (México)	<b>GRD</b>	Grupos relacionados por el diagnóstico
<b>CPA</b>	Evaluación Comprehensiva del Desempeño (Reino Unido, sigla en inglés)	<b>IBOS</b>	Sistema Nacional de Información sobre Presupuestos (sigla en holandés)
<b>CPB</b>	Análisis de Políticas Económicas (sigla en holandés)	<b>ICBF</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<b>CU</b>	Partido Protestante (Países Bajos, sigla en holandés)	<b>IEGSA</b>	Sistema Integrado de Evaluación de Asuntos de Gobierno (Corea, sigla en inglés)
<b>DEL</b>	Límites de gasto por ministerio (sigla en inglés)		
<b>DEPP</b>	Dirección de Evaluación de las Políticas Públicas (Colombia)		
<b>DiPres</b>	Dirección de Presupuesto (Chile)		

<b>IFMIS</b>	Sistema integrado de información para la gestión financiera (sigla en inglés)	<b>PAP</b>	Proyectos anuales de desempeño (sigla en francés)
<b>INP</b>	Instituto de Normalización Provisional (Chile)	<b>PART</b>	Herramienta de Calificación de las Evaluaciones de Programa (Estados Unidos, sigla en inglés)
<b>Invias</b>	Instituto Nacional de Vías (Colombia)	<b>PBR</b>	Presupuesto basado en resultados
<b>IOFEZ</b>	Consultas Interministeriales para Asuntos Financieros y Económicos (sus sigla en holandés)	<b>PEF</b>	Presupuesto de egresos de la federación (México)
<b>IRF</b>	Inspección de presupuestos (sigla en holandés)	<b>PET</b>	Seguimiento del gasto público (sigla en inglés)
<b>ISO</b>	Organización Internacional para la Estandarización (sigla en inglés)	<b>PETS</b>	Encuestas de seguimiento del gasto público (sigla en inglés)
<b>JuNAEB</b>	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Chile)	<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>KPART</b>	Autoevaluación de Programas Presupuestarios de Corea (sigla en inglés)	<b>PIBE</b>	Producto Interno Bruto por Entidad Federativa (México)
<b>LDO</b>	Ley de Directrices Presupuestarias (sigla en portugués)	<b>PIDEM</b>	Programa de Indicadores para el Desempeño del Estado de Michoacán (México)
<b>LFPRH</b>	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (México)	<b>PISA</b>	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (sigla en inglés)
<b>LOA</b>	Ley de Presupuesto Anual (sigla en portugués)	<b>PMDI</b>	Plan de Desarrollo Integrado de Minas Gerais (sigla en portugués)
<b>LOLF</b>	Ley Orgánica relativa a las leyes financieras (sigla en francés)	<b>PMDU</b>	Unidad de Cumplimiento del Primer Ministro (sigla en inglés)
<b>M&amp;E</b>	Monitoreo y evaluación	<b>PMG</b>	Programa de Mejora de la Gestión
<b>MFMP</b>	Marco Fiscal de Mediano Plazo	<b>PMP</b>	Programa de mediano plazo (México)
<b>MGMP</b>	Marco de Gasto de Mediano Plazo	<b>PMSBP</b>	Sistema de Gestión para Resultados del Programa Presupuestario (Corea, sigla en inglés)
<b>MI</b>	Matriz de indicadores	<b>PMDU</b>	Unidad de Entregas del Primer Ministro (Reino Unido, sigla en inglés)
<b>MiDePlan</b>	Ministerios de Planificación (Chile)	<b>PNCCFTDA</b>	Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (México)
<b>MML</b>	Matriz de marco lógico	<b>PND</b>	Plan nacional de desarrollo
<b>MPB</b>	Ministerio de Planificación y Presupuesto (Corea, sigla en inglés)	<b>PNMP</b>	Planes Nacionales de Mediano Plazo
<b>NAO</b>	Oficina Nacional de Auditoría (Reino Unido, sigla en inglés)	<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	<b>POA</b>	Programa Operativo Anual (México)
<b>ONEMA</b>	Oficina nacional de aguas y zonas acuáticas (sigla en francés)	<b>PPBS</b>	Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto (sigla en inglés)
<b>ONG</b>	Organizaciones no gubernamentales	<b>PpR</b>	Presupuesto para resultados
<b>OPC</b>	Oficina de Coordinación de Políticas del Gobierno (Corea, sigla en inglés)		
<b>OSC</b>	Organizaciones de la sociedad civil		
<b>PAE</b>	Programa anual de evaluación (México)		

<b>PRODEV</b>	Programa de Implementación del Pilar Externo de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo	<b>SGpR</b>	Sistema de gestión para resultados
<b>PROGRESA</b>	Programa de Educación, Salud y Alimentación (México)	<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México)
<b>ProMAP</b>	Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (México)	<b>SIED</b>	Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (México)
<b>PSA</b>	Acuerdos de Servicios Públicos (Reino Unido, sigla en inglés)	<b>SIFMun</b>	Sistema Integrado de Finanzas Municipales (República Dominicana)
<b>PSDS</b>	Programa Sectorial de Desarrollo Social (México)	<b>SiGob</b>	Sistema de Información y Seguimiento a Metas de Gobierno
<b>PvdA</b>	Partido Social-Demócrata (Países Bajos, sigla en holandés)	<b>SIGPlan</b>	Sistema de Informaciones de Gestión y Planificación (Brasil)
<b>RAP</b>	Informes anuales de desempeño (sigla en francés).	<b>SII</b>	Servicio de Impuestos Internos (Chile).
<b>RCC</b>	Revisión comprehensiva del gasto (Reino Unido)	<b>SIIF</b>	Sistema Integrado de Información Financiera (Colombia)
<b>RG</b>	Revisión del gasto	<b>Sinergia</b>	Sistema Nacional de Evaluación y Gestión por Resultados (Colombia)
<b>RPE</b>	Decreto sobre la información de desempeño (sigla en holandés)	<b>SiPreP</b>	Sistema de Presupuesto por Programas (México)
<b>SABP</b>	Autoevaluación de Programas Presupuestarios (Corea, sigla en inglés)	<b>SiSEE</b>	Sistema de Seguimiento a las Evaluaciones Externas (México)
<b>SAG</b>	Servicio Agrícola y Ganadero (Chile),	<b>SISED</b>	Sistema de información del sistema de evaluación del desempeño (México)
<b>SAGE</b>	Marco de política para las infraestructuras y gestión de aguas (sigla en francés)	<b>SM&amp;E</b>	Sistema de monitoreo y evaluación
<b>SAT</b>	Servicio de Administración Tributaria (México)	<b>TIC</b>	Tecnologías de información y comunicación
<b>SED</b>	Sistema de evaluación del desempeño	<b>UE</b>	Unión Europea
<b>Sedesol</b>	Secretaría de Desarrollo Social (México)	<b>UHM</b>	Menores humanitarios no acompañados (sigla en inglés)
<b>SEMBR</b>	Sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados	<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (sigla en inglés)
<b>SEP</b>	Sistema de Evaluación del PRODEV	<b>VISU</b>	Vivienda de Interés Social Urbana (Colombia)
<b>SeGPres</b>	Secretaría General de la Presidencia (Chile)		



Lograr que el gasto público genere los resultados deseados es un desafío permanente y es una justa exigencia de los ciudadanos y las empresas que, con su trabajo y su ahorro, sufragan los presupuestos gubernamentales. Es, asimismo, fundamental para evaluar el desempeño de los gobiernos y el cumplimiento de sus fines básicos. Resulta necesario y urgente producir mejores resultados con los recursos con que se cuenta, para elevar los niveles de confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones públicas.

Hasta hace un tiempo parecía que las discusiones sobre temas fiscales en América Latina y el Caribe (ALC) estaban limitadas a los problemas de la estabilización, a los ajustes fiscales y a los aspectos más macroeconómicos del presupuesto y de las finanzas públicas.

En la actualidad la agenda en materia de finanzas públicas en la Región se ha ampliado y el mejoramiento de los sistemas de toma de decisiones para la asignación y el uso de los recursos públicos se ha consolidado como un componente fundamental de nuestra agenda de reformas en el área fiscal. Así la adaptación y la aplicación de los principios de presupuesto basado en resultados (PBR) en los países de ALC, su extensión a los niveles de gobierno subnacionales y su vinculación a la reforma fiscal son un imperativo en los tiempos presentes.

Un presupuesto basado en resultados —y medidos estos a partir de indicadores de desempeño— brinda un material valiosísimo para contar con mejor información a fin de tomar decisiones respecto del destino de los recursos públicos. Esto permitirá corregir programas que no estén dando los resultados deseados, asignar más recursos a las políticas públicas que hagan mayores aportes a la equidad y al crecimiento y, finalmente, establecer las prioridades del gasto en función de las necesidades de quienes son su razón de ser y sus destinatarios finales: los ciudadanos.

En este sentido, cabe recordar que ALC es la región del mundo con mayor nivel de desigualdad e inequidad,

superando a Asia y África pese a ser la región con mayor número de países de ingresos medios.

El PBR puede ser una herramienta efectiva para mejorar la calidad del gasto público. Pero su implementación no es fácil, ya que requiere tiempo e implica un profundo cambio de cultura hacia el interior de la administración pública. Contar con un esquema de coordinación horizontal entre instituciones de la administración pública, y vertical entre los niveles de gobierno —sobre todo en países federales— es fundamental. La existencia de mecanismos de cooperación entre las secretarías de Hacienda y el resto de las instituciones de la administración pública constituye un factor central en la construcción del PBR.

Se trata de un modelo de gestión y manejo de recursos que se ha erigido como uno de los instrumentos de reforma gubernamental, administrativa y financiera más importantes en el mundo. Consiste en una estrategia para romper inercias burocráticas y terminar con programas y acciones gubernamentales que no están teniendo el impacto esperado. Además, es un método útil para redefinir el quehacer de un gobierno, hacer del presupuesto no sólo un simple procedimiento de asignación y control de recursos, sino un instrumento permanente de corrección y reorientación estratégica de la acción pública.

Sin PBR es difícil imaginar una sociedad plenamente democrática porque no hay base de información, no hay manera de escribir en algún lado el contrato básico entre ciudadanos y gobierno y tampoco, por lo tanto, no existe la posibilidad de una rendición de cuentas efectiva que la sociedad contemporánea exige. En la actualidad, los gobiernos deben impulsar ambientes propicios para la competitividad y el desarrollo, ser ágiles en su capacidad para reaccionar a los cambios económicos, ser eficientes en la asignación de recursos, y precisos en la forma de atender los problemas públicos. Al mismo tiempo, los gobiernos deben responder a demandas complejas de la sociedad, decidir en interacción con la

ciudadanía, rendir cuentas sistemáticamente, ofrecer transparencia en sus métodos, y mostrar de una manera objetiva los resultados de sus acciones.

Esto es más imperativo en un contexto de escasos recursos. Mientras que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) gastan en promedio alrededor de 40 puntos del producto bruto interno (PBI) en atender las demandas y necesidades de la población, en ALC para atender las mismas demandas se destina sólo la mitad de esos recursos: aproximadamente 22 puntos del PBI.

Los gobernantes actualmente son sancionados por sus logros o sus desaciertos, y no por sus intenciones, sus ideas y sus esfuerzos. De esta manera, los gobiernos construyen legitimidad día a día mediante los resultados que ofrecen; por ello, el modelo de gestión pública que promueve un gobierno es crucial para su éxito, es central para generar confianza en el ciudadano y es la base de la gobernanza democrática. La manera como se ejecutan las acciones de gobierno, importa

mucho más en este momento. El método de gestión de las políticas públicas está en el centro de la gobernabilidad contemporánea.

En este escenario, la calidad con la que un gobierno ejerce el gasto público es un mensaje de gran trascendencia para la sociedad. Se requiere un gasto bien orientado, que genere solución a los problemas públicos que pretende atender, que se ejerza con honestidad, con transparencia y con eficiencia.

El presente documento es una recopilación de las ponencias y presentaciones realizadas durante la Conferencia Internacional sobre presupuesto por resultados llevada a cabo en México D.F. en junio de 2008. Allí se reunieron expertos y académicos de diversos países, administradores y servidores públicos, legisladores y representantes de la sociedad. Estos aportes son fundamentales ya que nos permiten observar cómo estamos en esta materia en distintas partes del mundo, los desafíos que enfrentamos y, en consecuencia, la tarea que tenemos por delante.



## Agustín Carstens\*

Señor Axel van Trotsenburg, Director para México y Colombia del Banco Mundial (BM); señor Mario Marcel, Gerente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); señora Blanca Heredia, Directora del Centro México para América Latina de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); señor Enrique Cabrero, Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); señoras y señores.

Lograr que el gasto público genere los resultados deseados es un desafío permanente. Se trata, por supuesto, de una justa exigencia de los ciudadanos que, con su trabajo y su ahorro, sufragan los presupuestos gubernamentales. Es, asimismo, la piedra de toque para evaluar el desempeño de los gobiernos y el cumplimiento cabal de sus fines básicos. Se trata de una medida que va más allá de cualquier justificación retórica y llega al fondo de las cosas: a la razón de ser del servicio público.

Se trata, además, de un asunto que en las últimas décadas ha sido objeto de profundos análisis tanto de reconocidos economistas como de expertos en administración pública, lo que produjo estudios y diagnósticos que se han transformado en reformas promisorias en diversos países.

Por todo lo anterior, la conferencia internacional que hoy y mañana reúne en nuestro país a expertos académicos de diversos países con administradores y servidores públicos, legisladores y representantes de la sociedad, es un acontecimiento que debe seguirse con minuciosa atención.

A raíz de las reformas constitucionales en materia de gasto público promulgadas por el Presidente Felipe Calderón, que formaron parte integral de la reforma hacendaria por los que menos tienen, México se ha incorporado a este vigoroso movimiento mundial que busca elevar la calidad del gasto gubernamental, sujetar sus resultados a una medición puntual e independiente de acuerdo con indicadores objetivos y rendir cada día mejores cuentas a los ciudadanos.

De hecho, como bien se sabe, la reforma hacendaria en México se sustentó en cuatro pilares: i) mejorar la administración tributaria, combatiendo la elusión y la evasión fiscales, ii) aumentar la recaudación para incrementar los ingresos no petroleros del sector público, iii) fortalecer el federalismo fiscal y iv) reformar el marco presupuestario y el ejercicio del gasto público.

Me atrevería a decir que la reforma más profunda y con mayor impacto social positivo es la que se aplicó en el gasto público. Esto se debe a que, además de establecerse bases firmes para un ejercicio mucho más transparente del gasto, se dieron pasos definitivos para orientarlo hacia el logro de resultados verificables y tangibles.

Las reformas en materia de gasto requirieron, por su trascendencia, modificaciones constitucionales. Las otras grandes reformas al gasto público, además de la orientación del gasto a resultados, fueron las siguientes:

- i) Se aprobaron las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión y se estableció la homologación de las cuentas gubernamentales en los tres niveles de gobierno;
- ii) Se fortalecieron las facultades de fiscalización del Congreso, especialmente de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del ejercicio de recursos de origen federal en los tres niveles de gobierno; y
- iii) Se establecieron nuevas facultades de fiscalización por órganos independientes en los gobiernos locales.

Aprovecho esta oportunidad —y la presencia de numerosos funcionarios de gobiernos locales en esta conferencia internacional— para exhortar a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios a que trabajemos juntos a fin de orientar, en el plazo más corto posible, todo el gasto público hacia el logro de resultados, mediante la aplicación de indicadores de desempeño. Se trata de una obligación para los tres niveles de gobierno que quedó plasmada en el artículo 134 de nuestra Constitución. Estoy seguro de que juntos podremos cumplir esta ambiciosa meta.

\* Secretario de Hacienda y Crédito Público, México.

Con justa razón, los ciudadanos demandan cuentas claras no sólo acerca del ejercicio escrupuloso y transparente del gasto, sino de su eficiencia y de la productividad social de los programas gubernamentales.

Imprimir en el presupuesto federal y en su ejercicio una clara orientación hacia los resultados fue una propuesta del Poder Ejecutivo en la reforma hacendaria, que de inmediato encontró simpatía y eco en los legisladores.

Un presupuesto basado en resultados, y medidos estos a partir de indicadores de desempeño, arrojará año a año un material valiosísimo para contar con mejor información para tomar decisiones respecto del destino de los recursos públicos. Esto permitirá, por ejemplo, corregir programas que no estén dando los resultados deseados, asignar más recursos a las políticas públicas que más aporten a la equidad y al crecimiento y, finalmente, establecer las prioridades del gasto en función de las necesidades de quienes son su razón de ser y sus destinatarios finales: los ciudadanos.

Con este nuevo impulso hacia el presupuesto basado en resultados hemos dado un gran paso que, más temprano que tarde, habrá de modificar positivamente todo el quehacer gubernamental. Tendremos cada vez más dependencias, programas y servidores públicos alineados con la producción de resultados tangibles para la ciudadanía y cada vez menos partidas presupuestarias atrapadas en la mera acumulación de insumos.

Sin embargo, no debemos caer en la autocomplacencia. Este esfuerzo apenas se inicia y, sin duda, esta conferencia debe permitirnos conocer, de primera mano, otras experiencias internacionales que siguen el mismo camino; ubicar con precisión dónde nos encontramos y los siguientes pasos que debemos dar para refrendar este compromiso del gobierno del Presidente Calderón.

En sí mismo el gasto público no es un indicador de eficiencia, sino de potencia. Manifiesta lo que se podría lograr, pero no necesariamente garantiza que lograremos lo deseado. Necesitamos avanzar del mero enunciado de los millones de pesos destinados a campañas de vacunación a los millones de niños con una mejor esperanza y calidad de vida; debemos dejar de pensar en términos de los millones destinados a la educación básica y buscar los millones de niños mexicanos que adquirieron, gracias al gasto público ejercido con eficiencia, más y mejores conocimientos y capacidades.

Esta Conferencia habrá de nutrir y orientar los trabajos que el gobierno federal en México ha iniciado conforme con lo establecido en la reforma hacendaria en materia de presupuesto basado en resultados y de medición puntual del desempeño de las políticas y los programas públicos y de las instituciones. Todo esto analizado desde la perspectiva que más importa: la de mejorar los bienes y satisfactores públicos, tangibles, que reciben los ciudadanos.

En este desafío tenemos que trabajar juntos el Poder Ejecutivo federal y el Poder Legislativo; el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, pero también debemos hacerlo en el ámbito interno de las relaciones entre dependencias del gobierno federal.

Ya hemos avanzado el primer tramo, tal vez el más importante, en esta tarea de aprendizaje y mejoramiento constante.

Doy la bienvenida a todos los participantes y les deseo mucho éxito en estos dos días de trabajo intenso. Valdrá la pena y de antemano agradecemos su esfuerzo e interés en que cada vez haya mejores gobiernos, más eficientes para el bienestar diario de las personas, en México y en el mundo.

Muchas gracias.

## Axel van Trotsenburg\*

Señor Secretario de Hacienda y Crédito Público, Agustín Carstens, compañeros y amigos de las otras organizaciones convocantes, señoras y señores. Buenos días a todos y todas los presentes. Es para mí un verdadero honor estar con ustedes en la apertura de esta Conferencia Internacional sobre presupuesto basado en resultados.

Me siento honrado con la presencia del señor Secretario Carstens en esta Conferencia. Su presencia evidencia el fuerte compromiso que la administración pública mexicana tiene con la mejora del desempeño de los programas de gobierno y con la obtención de los resultados que amplios sectores de la sociedad mexicana demandan. Es para el Banco Mundial un verdadero privilegio poder acompañar a México en este compromiso.

Como todos sabemos, México enfrenta importantes desafíos que impiden que el país pueda desarrollar su pleno potencial de crecimiento. Presupuestar en base a resultados ayudará no sólo a elevar la eficacia de los programas de gobierno —lo cual es una tarea impostergable—, sino a mejorar la calidad del gasto público, lo cual es primordial.

En otras palabras, es necesario y urgente producir mejores resultados con los recursos con que se cuenta, para elevar los niveles de confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones públicas. Esto, en última instancia, se traduce en mayores niveles de recaudación impositiva, que provee los recursos necesarios para realizar más y mejores inversiones. En definitiva, hablamos de construir un “circulo virtuoso”.

El presupuesto basado en resultados puede ser una herramienta efectiva para mejorar la calidad del gasto público. Pero su implementación no es fácil, requiere tiempo e implica un profundo cambio de cultura hacia el interior de la administración pública. Como veremos durante esta conferencia, contar con un esquema de coordinación horizontal entre instituciones de la administración pública, y vertical entre los niveles de gobierno —sobre todo en países federales— es fundamental. La existencia de mecanismos de cooperación entre las

secretarías de Hacienda y el resto de las instituciones de la administración pública constituye la piedra angular en la construcción del presupuesto basado en resultados.

Los desafíos que enfrentamos para implementar la agenda de resultados no podrán ser resueltos en una conferencia de dos días. Por el contrario, transformar la administración pública y hacer fuerte énfasis en el desempeño involucra un proceso de transformación importante. Estoy seguro de que esta conferencia puede aportar ideas importantes. Pero el camino por recorrer es largo.

Durante la Conferencia, tendremos oportunidad de observar una amplia diversidad de casos y experiencias. Advertiremos que no hay soluciones mágicas y que es necesario adaptar las lecciones aprendidas a las realidades locales. En este sentido, resulta muy importante combinar una agenda ambiciosa que responda a las demandas de la ciudadanía por mayores y mejores resultados, con una alta cuota de realismo, teniendo en claro que este proceso lleva tiempo y requiere un profundo cambio cultural.

México no parte de cero. Durante los últimos años hemos sido testigos de importantes avances en la agenda de resultados. El establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es un buen ejemplo de esto.

La organización de esta conferencia fue una tarea apasionante. Tuvimos oportunidad de trabajar de la mano con el resto de las organizaciones convocantes y en constante coordinación con nuestros colegas en la Secretaría de Hacienda. De especial importancia fue contar con un grupo asesor de nivel internacional con quien nos reunimos el mes de marzo. No quiero dejar pasar esta oportunidad para agradecer a los miembros de ese grupo por el excelente trabajo y la dedicación que han puesto para el éxito de esta Conferencia.

Somos concientes del interés que otros países tienen acerca de la experiencia mexicana. Conocemos el interés que México tiene sobre las experiencias de otros países de la OCDE así como sobre los desarrollos en

\* Director del Banco Mundial (BM) para México y Colombia.

otros países de América Latina y el Caribe. Poder sistematizar y compartir estas experiencias es una tarea de vital importancia para el BM. Es por eso que en conjunto con la Subsecretaría de Egresos hemos publicado una serie de notas acerca de la calidad del gasto público, que tendrán oportunidad de recibir durante esta Conferencia. También, en pocas semanas, publicaremos un libro sobre presupuesto basado en resultados que recogerá las principales contribuciones de los panelistas durante este evento.

Por último, quiero agradecer profundamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público —y especialmente al señor Subsecretario de Egresos, Dionisio Pérez-Jácome— el haberse embarcado en este proceso conjunto. Cuando comenzamos a pensar la posibilidad de organizar una conferencia internacional sobre este

tema en México, no anticipamos la abrumadora respuesta que íbamos a tener.

Déjenme contarles que entre ustedes, hay más de 800 participantes, provenientes de 41 países de todas las regiones del mundo. El liderazgo de la Secretaría y la participación activa de nuestros amigos del BID, la OCDE, la Cooperación Británica y el CIDE han sido elementos fundamentales para que hoy estemos todos aquí reunidos.

Viendo la agenda que tenemos por delante, estoy seguro de que los próximos dos días serán muy enriquecedores. No sólo por las experiencias que tendremos oportunidad de compartir, sino sobre todo por la identificación de nuevos desafíos con los que nos toca vivir en la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

Muchas gracias.

## Mario Marcel\*

Señor Secretario de Hacienda y Crédito Público Agustín Carstens, Señor Subsecretario de Egresos, representantes de los distintos organismos internacionales que están patrocinando esta actividad, amigas y amigos.

Para mí es un placer estar aquí con ustedes dando inicio a este seminario sobre presupuesto basado en resultados y celebrar en nombre del Banco Interamericano de Desarrollo la organización de esta actividad en Ciudad de México.

Es un gusto especial ver esta mañana a muchas personas con las que nos hemos encontrado a lo largo de los años, en seminarios, misiones, reuniones, talleres, en torno a los temas de presupuesto y resultados.

El tema que hoy nos reúne en la Ciudad de México parecía hasta hace poco reservado para países de mayor nivel de desarrollo que los de América Latina. Hoy se trata de un enfoque y unas metodologías que cruzaron la barrera geográfica y la barrera del desarrollo y que también se han ido extendiendo desde los gobiernos centrales hacia los gobiernos subnacionales.

En este seminario vamos a tener la oportunidad de conocer esas experiencias. No solamente podremos observar cómo el enfoque de presupuesto basado en resultados se ha ido consolidando en los países más desarrollados, sino que también cómo se ha adaptado y aplicado en países emergentes y de América Latina.

Esto es importante porque hasta hace un tiempo parecía que las discusiones sobre temas fiscales en nuestra región estaban limitadas a los problemas de la estabilización, a los ajustes fiscales y a los aspectos más macroeconómicos del presupuesto y de las finanzas públicas.

En la actualidad eso ya no es así. La agenda en materia de finanzas públicas en América Latina y en el mundo en desarrollo se ha ampliado y el mejoramiento de los sistemas de toma de decisiones para la asignación de recursos y el uso de los recursos públicos se ha consolidado como un componente fundamental de nuestra agenda de reformas en el área fiscal.

Considero que la adaptación y la aplicación de los principios de presupuesto basado en resultados en países emergentes, su extensión a otros niveles de gobierno y su vinculación a la reforma fiscal están bien representados en la experiencia de México. Por eso creo que es especialmente valioso que tengamos como parte de este seminario una sesión dedicada específicamente a analizar la experiencia nuestros anfitriones.

Nuestros compañeros de México merecen un reconocimiento por la persistencia, por la consistencia con la que han trabajado estos temas en los últimos años. Para el Banco Interamericano de Desarrollo ha sido una especial satisfacción haber tenido la oportunidad de acompañarlos en esta empresa.

Como sabemos las reformas en el área fiscal, el desarrollo y el fortalecimiento de los sistemas presupuestarios es una tarea de largo aliento. Lo es en países con distintas tradiciones, con experiencias disímiles, con diferentes fortalezas. En este seminario vamos a observar una fotografía acerca de cómo estamos en esta materia en distintas partes del mundo, de los desafíos que enfrentamos y, en consecuencia, de las tareas que tenemos por delante.

Esta es una oportunidad para hacer un balance, para debatir nuestros conceptos, nuestros enfoques, para buscar la forma de adecuar muchas de estas ideas y de estas experiencias a cada una de las realidades de los países que están aquí representados. Tenemos por delante dos jornadas de extraordinaria importancia para proyectar y consolidar estos enfoques que hemos estado discutiendo durante muchos años.

De manera que no me queda más que desearles una provechosa jornada, agradecer a nuestros anfitriones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público haber tomado la iniciativa de organizar esta reunión y esperar que de este encuentro obtengamos lecciones, conocimiento y aprendizajes que sean provechosos para todos nosotros.

Muchas Gracias.

\* Gerente, Sector de Capacidad Institucional y Finanzas, Banco Interamericano de Desarrollo.

Es para mí un honor estar aquí en nombre de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en su carácter de co-organizadora de este importante evento.

Podría decirse que el presupuesto y las finanzas públicas, por lo general, son el nexo fundamental entre el gobierno y la sociedad. De eso está hecha la relación entre ciudadanos y gobiernos. Es como la radiografía del cuerpo político, de la comunidad política, la estructura ósea de una sociedad política. De lo que se trata aquí es de ver cómo se transforma esa estructura ósea —o al menos la parte que tiene que ver con los egresos— con los gastos. Afortunadamente se ha avanzado ya mucho en la parte de los ingresos.

Se trata de dar el paso de presupuestos inerciales a presupuesto por resultados (PpR). Si se habla con alguien que no sea economista, que no está en el mundo de las finanzas públicas, de la academia, esta situación le parece increíble: les suena rarísimo que haya algo que no fuera PpR. Pero el tránsito al sentido común no es un tránsito fácil. Y de eso creo que se trata esta importante conferencia, como ya mencionaron mis antecesores, y particularmente Mario Marcel, autoridad desde hace muchos años en esta materia.

¿Por qué importa el PpR? En primer término, por los incrementos en la eficiencia que conlleva. Para decirlo de otra manera, que se cumplan de la mejor manera posible los objetivos de la sociedad con respecto al uso que ha de darse a los recursos colectivos. Si se decide que \$10 se destinen a mejorar el sistema agua potable, pues que la mayor cantidad de esos \$10 se utilicen para cumplir ese objetivo.

Pero hay también un beneficio adicional, y regreso aquí a la metáfora de cómo el presupuesto y las finanzas públicas son como el esqueleto del cuerpo político.

Sin presupuesto basado en resultados (PBR) es difícil imaginar una sociedad plenamente democrática porque no hay base de información, no hay manera de escribir en algún lado el contrato básico entre ciudadanos y gobierno y tampoco, por lo tanto, existe la posibilidad de que haya rendición de cuentas efectiva. Los retos planteados por el tránsito a un PpR son enormes, ya lo han mencionado mis predecesores. Quisiera simplemente subrayar algunos de los retos gigantescos que supone una reforma administrativa como esta.

Si colocáramos en un eje los cambios de políticas públicas podríamos poner en un extremo una reforma en materia de tipo de cambio y en el otro las reformas de carácter administrativo, que involucran a un número de personas, que no llevan a un autoajuste inmediato de los actores en sus comportamientos, que implican tiempos largos de maduración e infinidad de situaciones de información asimétrica. Todo esto en conjunto conduce a que los esfuerzos impliquen costos de monitoreo y de ejecución extraordinariamente elevados, sobre todo si a eso le sumamos el tiempo, ya que no basta con hacerlo durante un mes o durante un año, sino durante períodos largos de tiempo.

Eventos como este permiten poner de manifiesto la importancia que el gobierno de México le concede a este asunto. Está claro que la información disponible que tenemos en términos de la investigación empírica requiere el compromiso político del más alto nivel porque sin él es difícil que estos procesos prosperen. Nos queda claro que ese compromiso está presente en el caso de México.

Sin más, y celebrando esta extraordinaria ocasión para repensar el esqueleto del cuerpo político de los países emergentes, les agradezco y agradezco a los convocantes de esta conferencia.

---

\* Directora, Centro México para América Latina, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

## Enrique Cabrero Mendoza\*

Muy buenos días, señores miembros del presidium; estimados colegas expertos en el tema de presupuesto por resultados de diferentes países; señores funcionarios del gobierno federal, de los gobiernos estatales y municipales del país; miembros del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del sector académico, del sector privado y del sector social que nos acompañan. Sean todos ustedes bienvenidos a esta Conferencia internacional.

En las últimas décadas los diversos gobiernos del mundo se han transformado de una manera importante. La nueva economía mundial así lo requiere, y la sociedad contemporánea así lo exige. En la actualidad, los gobiernos deben impulsar ambientes propicios para la competitividad y el desarrollo, ser ágiles en su capacidad para reaccionar a los cambios económicos, ser eficientes en la asignación de recursos, y precisos en la forma de atender los problemas públicos. Al mismo tiempo, los gobiernos deben responder a demandas complejas de la sociedad, decidir en interacción con la ciudadanía, rendir cuentas sistemáticamente, ofrecer transparencia en sus métodos, y mostrar de una manera objetiva los resultados de sus acciones. No hay márgenes para el error.

Podría decirse que, a diferencia de lo sucedido anteriormente, el gobernante es sancionado por sus logros o sus desaciertos, y no por sus intenciones, sus ideas y sus esfuerzos. De esta manera, los gobiernos construyen legitimidad día a día mediante los resultados que ofrecen; por ello, el modelo de gestión pública que promueve un gobierno es crucial para su éxito, es central para generar confianza en el ciudadano y es la base de la gobernanza democrática. La manera como se ejecutan las acciones de gobierno, importa mucho más en este momento. El método de gestión de las políticas públicas está en el centro de la gobernabilidad contemporánea.

En este escenario, la calidad con la que un gobierno ejerce el gasto público es un mensaje de gran trascendencia para la sociedad. Se requiere un gasto bien orientado, que genere solución a los problemas públicos que pretende atender, que se ejerza con honestidad, con transparencia, y con eficiencia.

El presupuesto basado en resultados es un método que plantea la asignación de recursos públicos a partir del desempeño de cada agencia gubernamental. Se trata de un modelo de gestión y manejo de recursos que se ha erigido como uno de los instrumentos de reforma gubernamental, administrativa y financiera más importantes en el mundo. Consiste en una estrategia para romper inercias burocráticas y terminar con programas y acciones gubernamentales que no están teniendo el impacto esperado. Además, es un método útil para redefinir el quehacer de un gobierno, hacer del presupuesto no sólo un simple procedimiento de asignación y control de recursos, sino un instrumento permanente de corrección y reorientación estratégica de la acción pública.

Sin embargo, no consiste en un método de valor universal y de aplicación uniforme, sino que es sólo un instrumento. En estudios diversos, se ha mostrado que las reformas presupuestales orientadas al desempeño presentan muy diferentes niveles de éxito dado que dependen del entramado institucional del país que las lleva a cabo y de los objetivos que en cada caso se buscan. Así, mientras que en Estados Unidos se ha utilizado sobre todo para mejorar la evaluación de programas gubernamentales, en Reino Unido ha sido un pivote para la reasignación presupuestal, y en Suecia, una herramienta para la mejor rendición de cuentas al Poder Legislativo.

México no ha sido ajeno a este proceso de intentos de modernizar la gestión pública. Particularmente en materia presupuestal ya en las décadas de 1980 y 1990 hubo algunos esfuerzos en ese sentido. Sin embargo, nuestro entramado institucional, nuestras inercias burocráticas y políticas, y posiblemente nuestra tibia voluntad, han impedido llegar lejos. A partir de la promulgación de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006 parece estar abriéndose una ventana de oportunidad para un cambio real. La implantación de un sistema de presupuesto basado en resultados sumado a un programa de mejoramiento de la gestión, podrían ser las dos vertientes necesarias para avanzar con decisión hacia una reforma en la asignación y uso de los recursos públicos.

\* Director general, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Felicitemos este esfuerzo del gobierno del presidente Felipe Calderón, la implementación de este programa es una muy buena noticia. Como sucede en todo proceso de reforma, ahora comienza el momento de la cautela. Debemos ser cuidadosos e inteligentes al adoptar esta ola de reformas. Un modelo de gestión pública basado en el desempeño requiere ser entendido y compartido por los servidores públicos para que sea realmente útil. La imposición abrupta corre el riesgo de llevar a una práctica de simulaciones. Los aprendizajes son necesarios, el convencimiento de que al final del día todos ganamos es un paso indispensable. Con este sistema, ganan los servidores públicos que entran a un esquema de mayor certidumbre en la forma de evaluar sus acciones, el gobierno federal que puede tener logros de mayor precisión e impacto, los legisladores que pueden hacer un seguimiento más exacto del ejercicio del gasto y sus resultados, pero principalmente gana la sociedad que tiene una rendición de cuentas más profesional, clara y transparente.

Estos son los objetivos de esta conferencia: abrir un diálogo amplio, profesional y bien informado sobre el presupuesto basado en resultados; aprender de la experiencia de otros países, tanto de sus éxitos como de sus problemas de implementación; escuchar a los estudiosos más reconocidos en el tema a nivel mundial; intercambiar con los participantes y reflexionar acerca del itinerario para llevar a cabo este tipo de reformas en México.

El CIDE, que es un centro público de investigación preocupado por impulsar una agenda de estudios que tengan relevancia y alto impacto en la atención de los problemas públicos de nuestras sociedades, se sumó muy naturalmente a este esfuerzo conducido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal, el BM, la OCDE, el BID y el gobierno británico. Estamos seguros de que con este tipo de eventos deben iniciarse las grandes reformas. La reflexión siempre deberá preceder a la acción. Enhorabuena y felicitémonos por este evento.



Sesión de apertura:  
La revolución del presupuesto  
basado en resultados



# Observaciones acerca de los conceptos y el estado actual del presupuesto para resultados

Graham Scott\*

Me voy a referir a los conceptos involucrados en el presupuesto para resultados (PpR), la forma en que este se aplica en la actualidad y el marco institucional que regula la producción y el uso que se da a la información sobre resultados. Mis opiniones son el corolario de mi experiencia de más de 20 años en el proceso de reforma del sector estatal de Nueva Zelanda<sup>1</sup> y de 15 años como consultor internacional.

En esta presentación incluiré:

- algunas observaciones sobre la situación actual;
- mi visión acerca de los problemas que rodean a los conceptos, a la práctica y a la implementación del presupuesto para resultados (especialmente el papel de los ministerios de Finanzas);
- las implicaciones para quienes tienen la misión de llevar el presupuesto a la práctica y para quienes intentan introducir reformas en el presupuesto;
- algunas reflexiones respecto de cómo el PpR debería desarrollarse tanto en países de gran capacidad como en aquellos de capacidad reducida.

No es mi intención explayarme en temas que seguramente muchos de ustedes ya conocen o intentar resumir material que pueden consultar por sí mismos. Mucho se ha escrito respecto del presupuesto para resultados, los conceptos involucrados, las prácticas actuales, los costos, los beneficios, los desafíos y los lineamientos para su implementación. El informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos correspondiente al año 2007 reúne toda esta información para los países desarrollados.<sup>2</sup> El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha publicado recientemente un volumen sobre el tema<sup>3</sup> y también existen numerosos informes elaborados por instituciones financieras y académicas.

## Definiciones de presupuesto para resultados

El reciente informe de la OCDE sobre PpR lo define como la acción de vincular fondos asignados a resultados mensurables en términos de productos y/o resultados y evaluaciones. También destaca la ausencia de un modelo único y la multiplicidad de enfoques diferentes acerca de él. Por lo tanto, el presupuesto para resultados consiste en orientar el presupuesto hacia la consecución de resultados y no en una técnica específica como el presupuesto basado en programas o productos.

Esta visión más amplia se ve reflejada en una definición utilizada en el documento que el Banco Mundial (BM) ha distribuido en nuestra conferencia. En él se hace referencia al uso apropiado que los actores clave dan a la información sobre resultados en cada etapa del ciclo presupuestario con el fin de hacer públicas sus decisiones respecto de la asignación de recursos y para fomentar su uso más eficiente. Esta definición abarca una amplia gama de procesos y métodos para aplicar la información sobre resultados al proceso presupuestario.

El tema de mi presentación puede implicar una nueva definición del PpR: la forma en que un sistema presupuestario contribuye a promover un mejor desempeño a través de todos sus componentes. Mi intención al proponer esta definición es recalcar que los alcances del PpR sobrepasan con creces la mera adición de información a los documentos sobre presupuesto. Toda metodología de PpR dirigida a mejorar de manera sustancial el desempeño del sector estatal debe impregnar la totalidad del ciclo presupuestario con una genuina preocupación por lograr un mejor desempeño. El uso que los responsables de la toma de decisiones y los gerentes hagan de dicha información dependerá principalmente

\* Ex Secretario del Tesoro, Nueva Zelanda.

1. Para leer mis opiniones sobre las reformas emprendidas en Nueva Zelanda, véase Scott, Graham. 2001. "Public Management in New Zealand: Lessons and Challenges". Australian National University Press. También pueden consultarse en: [http://www.nzbr.org.nz/documents/publications/publications-2001/public\\_management.pdf](http://www.nzbr.org.nz/documents/publications/publications-2001/public_management.pdf)

2. Véase OCDE. 2007. *Performance Budgeting in OECD Countries*. París: OECD.

3. Véase Fondo Monetario Internacional. 2007. *Performance Budgeting Linking Funding and Results*. Robinson, Marc (ed). Washington, D.C.: Palgrave.

de su entorno y de sus propias capacidades. Las peculiaridades del entorno determinan en gran medida las posibilidades reales de que un método de PpR cualquiera efectivamente permita alcanzar mejores resultados.

## La situación actual

El presupuesto para resultados no es un fenómeno reciente. Según la OCDE, los intentos por asociar los presupuestos a la información sobre resultados se remontan a los albores del siglo XX. Durante la década de 1960, las técnicas de presupuesto por programas desarrolladas en Estados Unidos se extendieron a numerosos países. Hoy en día Estados Unidos siguen a la vanguardia del PpR. En la década de 1980, Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia introdujeron por primera vez una serie de medidas tendientes a mejorar el desempeño de diversas maneras, mientras que Canadá se centró en los métodos de evaluación. A comienzos de los años noventa, la mayoría de los países de la OCDE ya contaba con alguna información sobre resultados, aunque su asociación con el presupuesto sólo ha cobrado importancia en el último tiempo. Francia introdujo reformas al presupuesto en 2001. Se trata, entonces, de un campo en permanente experimentación y desarrollo con significativas variaciones entre un país y otro.

En años recientes los países en transición han mostrado un creciente interés y de hecho, algunos están en proceso de introducir varios de estos conceptos.<sup>4</sup> En los países de América Latina y Asia existe gran interés por el tema y se trabaja intensamente en esta área.

Todo esto indicaría, entonces, que se trata de un movimiento mundial, aunque cada modelo nacional presenta ribetes que le son únicos.

Todos los intentos por desarrollar un PpR comparten el deseo de aumentar la influencia del análisis de la política, el apoyo a las decisiones estratégicas y la información sobre resultados en el sistema presupuestario. Algunos métodos recurren también al uso de incentivos. Desde un punto de vista histórico, este tipo de presupuesto se asienta en bases más sólidas de análisis

institucional y goza de una mayor aceptación de la naturaleza incremental y política del proceso presupuestario que algunos esfuerzos anteriores por introducir reformas cuya finalidad era buscar formas alternativas de imponer un análisis racional de arriba hacia abajo respecto del uso dado a los recursos durante el proceso presupuestario. Entre dichos esfuerzos podemos mencionar el antiguo Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto (PPBS, por sus siglas en inglés) y el presupuesto base cero (*Zero-Based Budgeting*).

## El PpR en un contexto mayor de mejoramiento del desempeño

Según el informe de la OCDE, la inclusión de información sobre resultados en los presupuestos “ha estado ligada a esfuerzos de reforma mayores que intentan mejorar el control del gasto y/o la eficiencia y desempeño del sector público”. Considero importante examinar en qué consisten estos lazos. Es relevante determinar si una iniciativa de PpR consiste en un ajuste incremental a la ley y al proceso presupuestario, o si es parte de un programa más amplio de reformas a la gestión pública. Por ejemplo, podemos citar el impacto que los programas de gobierno de hospitales, escuelas y empresas públicas tienen sobre el desempeño, ya que afectan el método de financiamiento y los beneficios resultantes de los esfuerzos desplegados en el área del PpR.

Tanto en los países de la OCDE como en otros países que han introducido reformas a la gestión pública durante las últimas dos décadas, los gobiernos han desarrollado variados métodos para incorporar conceptos propios de la gestión para resultados (GpR) al sector público. Algunos han intentado añadir un ciclo de resultados por sobre las instituciones y los procesos existentes, a menudo sin mayor éxito. Otros han reformado las estructuras, los procesos e incluso las funciones de gobierno al combinar elementos tomados de una extensa lista de reformas ejecutadas con vistas a mejorar el desempeño.<sup>5</sup>

4. Véase Roberts, John. 2003. “Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Reduction”, February, ODI Documento de trabajo 203.

5. Reforma de la administración pública; corporatización; privatización; creación, gobierno y operación de organismos semiautónomos; reforma del gobierno local;

Tanto la extensión de esta lista como la amplia variedad de circunstancias que rodean a la elección de proyectos ayudan a comprender la gran diversidad de programas de reforma de la gestión pública.<sup>6</sup> Esta multiplicidad nos recuerda la variedad de programas existentes dirigidos a mejorar los resultados y, por lo tanto, la diversidad de contextos de reforma más amplios en los que un ministerio de Finanzas podría llegar a encontrarse al momento de elaborar planes para el PpR. Las particularidades de este contexto pueden repercutir de manera ostensible en los intentos de la reforma presupuestaria por mejorar los resultados.

Por ejemplo, para todos los países, pero en particular para los países en desarrollo y aquellos en transición, la creación de capacidades es la principal limitación al mejoramiento de los resultados. Es necesario llevar a cabo reformas en la administración pública si se quiere lograr avances en los resultados, independientemente del sistema presupuestario imperante.

## El poder de las autoridades del presupuesto y su función principal

Contar con cierta cuota de poder es importante, y las autoridades del presupuesto hacen gala de una amplia gama de atribuciones en los diferentes países.

El impulso que cada ministerio de Finanzas pueda imprimir a un mejoramiento de los resultados dependerá de numerosos detalles de orden local respecto de su rol formal y de su real influencia en la toma de decisiones gubernamentales. Un ministerio de Finanzas con atribuciones tan amplias como el Ministerio del Tesoro del Reino Unido cuenta con muchos más instrumentos que, por ejemplo, el Ministerio de Finanzas de Turquía que comparte responsabilidades por el sistema presu-

puentario general con la Oficina de Planificación del Estado y con la Subsecretaría del Tesoro.

Es interesante ver cómo muchos de los actores que han liderado el PpR en los últimos 20 años han sido gobiernos tanto nacionales como estatales con ministros de finanzas poderosos a la cabeza de ministerios eficientes (Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Victoria, Chile). Tengo además la impresión de que aquellos gobiernos que no recurrieron al ministerio de Finanzas para impulsar las mejoras en los resultados materializaron sus iniciativas a través de otras plataformas. Entre las reformas a la gestión emprendidas por organismos ajenos a los ministerios de Finanzas podemos citar a las agencias autónomas de gestión británicas (*next step agencies*), Sinergia en Colombia, los acuerdos de resultados en Kazajstán, la descentralización y devolución en numerosos países como por ejemplo Vietnam, las reformas a la gestión llevadas a cabo en nombre de la “reinvención” en Estados Unidos, y las iniciativas informáticas en muchos gobiernos estatales y locales.

En todo gobierno existe un límite a las atribuciones del ministerio de Finanzas para extender su misión hacia la especificación de los resultados, la entrega de servicios y la evaluación del trabajo realizado por otros ministerios. Si bien es cierto que los ministerios de Finanzas más poderosos tendrán un mayor alcance que sus contrapartes más débiles, el permitir que el ministerio de Finanzas exceda los límites de su misión no es una fórmula confiable para mejorar los resultados a nivel de gobierno. Lograr la excelencia en sus funciones principales sí lo es.

La autoridad de un ministro y un ministerio de Finanzas emana de la función principal del presupuesto y la política fiscal. Esta es su tarea fundamental y toda

reorganizaciones institucionales para adecuar los servicios a las formas de organización y para aumentar la transparencia y los incentivos tales como la separación entre compradores y proveedores; incentivos al desempeño; reformas a las formas de gobierno que incluyen cambios en los procedimientos legislativos; reformas en los procesos de auditoría y en las instituciones anticorrupción; reorganización y mejoramiento de los procedimientos utilizados por la Cámara de Representantes; creación de unidades especiales de asesoría al primer ministro o al presidente en temas de política; instauración de requisitos y capacidades para las asesorías y la evaluación de políticas; compromisos y retroalimentación de clientes; la formación de especialistas informáticos que permitan la creación de procesos de política, el diseño, la entrega y la retroalimentación de servicios; planificación estratégica y métodos de gestión; y, por supuesto, reforma presupuestaria.

6. Para una comparación de las perspectivas que subyacen a algunos programas de reforma, véase: Kettl, Donald F. 2000. *The Global Public Management Revolution*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

acción respecto de los resultados debe siempre calzar correctamente dentro de este marco. El énfasis del PpR debe situarse en los resultados del sistema presupuestario en sí mismo, además de las consideraciones acerca de su aporte a otros sistemas de gestión del gobierno.

Las siguientes son convenciones aceptadas respecto de los indicadores de resultados de un sistema presupuestario:

- Control del gasto agregado en relación con la estabilidad macroeconómica y la carga del Estado en los sectores productivos de la economía.
- Asignación hacia las prioridades expresas de la sociedad.
- Implementación eficiente de las políticas gubernamentales.

El diálogo actual sobre PpR parece estar más enfocado hacia esta última. Sin embargo, tal como Jim Brumby describe en el volumen sobre el tema del FMI del año 2007, todas estas prioridades tienen finalmente que ver con la eficiencia y están estrechamente relacionadas. Usando un interesante juego de palabras, Brumby describe a los gobiernos como un “laberinto de contratos formales e informales difíciles de medir y que se realizan en un espacio protegido del poder autorregulador del mercado”. Si la meta de un ministerio de Finanzas es alcanzar estos tres criterios de resultados de desempeño, debe desplegar grandes esfuerzos por concentrarse en ellos en forma simultánea.

## Uso de las reglas fiscales

Si consideramos al desempeño como una serie de objetivos agregados de desempeño fiscal, el uso de reglas fiscales cobra interés. La promulgación en 1994 de la Ley de Responsabilidad Fiscal en Nueva Zelanda despertó el interés de numerosos países por temas como la transparencia fiscal, las reglas fiscales y los programas institucionales dirigidos a frenar el oportunismo fiscal de los gobiernos en el corto plazo. En tal sentido, las reglas fiscales que la Unión Europea (UE) ha impuesto a sus miembros han ejercido una enorme influencia.

Ciertamente no se ha seguido una senda única. Algunos países han generado excedentes mientras que

otros han quebrantado sus reglas. Queda aún por ver cómo se desarrollan las políticas fiscales ahora que un período de bonanza económica sin precedentes parece estar llegando a su fin. Cualquier fracaso en la consecución de las metas macrofiscales dañará seriamente los demás objetivos del presupuesto para resultados. Hay signos evidentes de que varias de las economías de mercado que gozaron de gran crecimiento en años recientes están experimentando problemas en este sentido. La introducción de medidas correctivas se ha vuelto una necesidad imperiosa y debería llevarse a cabo idealmente mediante el establecimiento de instituciones fiscales más sólidas para el futuro que puedan efectivamente imponer la disciplina fiscal en el mediano plazo.

La experiencia de las reglas fiscales revela una serie de falencias conceptuales, puesto que no fueron diseñadas específicamente para administrar el tamaño agregado del Estado o para proporcionar más valor a los fondos gastados por el gobierno. Su accionar se enfocó fundamentalmente en el déficit, mientras que en el largo plazo lo que determina su impacto a nivel macrofiscal son el tamaño, la función y la efectividad del Estado. Los principios del desempeño fiscal deberían abarcar no sólo el déficit y la deuda, sino también el nivel y la estabilidad de la carga impositiva, las transferencias intergeneracionales y la protección de las inversiones para el futuro.

## Conciliar las tradiciones presupuestarias constitucionales con las técnicas modernas de gestión

Los sistemas arquetípicos utilizados para elaborar el presupuesto en los países modernos provienen de largas y tortuosas historias de lucha por equilibrar los poderes de la monarquía, la nobleza, los parlamentos y los gobiernos. Tales esfuerzos han dado lugar a guerras que finalmente han consolidado una serie de principios y convenciones profundamente arraigados, como ser:

- el principio de no tributación sin representación;
- la exigencia de que los presupuestos gubernamentales sean aprobados y promulgados como ley por el Poder Legislativo;

- la existencia de instituciones fiscalizadoras del Estado que informen a los cuerpos legislativos si el gobierno ha utilizado los fondos asignados de acuerdo con la ley de presupuesto e investiguen posibles malos usos de los fondos públicos.

Estas tradiciones se ven reflejadas en una combinación de convenciones, reglamentos y leyes. La forma de llevarlo a cabo difiere fuertemente entre la tradición anglosajona de la Commonwealth, la cual se basa en convenciones no escritas y una considerable flexibilidad otorgada al gobierno en la ejecución del presupuesto, y la tradición franco alemana (también en uso en los países de habla española y portuguesa), que recurre en mucho mayor medida a leyes y reglamentos detallados.

En todos los países han surgido métodos presupuestarios tradicionales basados en los procedimientos, los precedentes y el control detallado del gasto por categoría de insumo (*input*). Los ministerios de Finanzas supervisaban estas reglas y ejecutaban procesos presupuestarios muy formales, casi rituales, mediante los cuales estaban en condiciones de asesorar en detalle respecto de cada ítem del gasto público, por pequeño que fuera. Las reglas cumplían con el cometido para el cual habían sido creadas, e implementarlas era una tarea fácil, casi tediosa. Eran además económicas en el sentido que limitaban el gasto en la administración, pero no eran necesariamente eficientes en cuanto a la rentabilidad de las inversiones o el valor que se obtiene con el dinero.

Los ministerios de Finanzas son reacios a modificar estas tradiciones sin una razón de peso, lo cual puede constituir una explicación de por qué algunas prácticas de PpR no pasan de añadir más indicadores de resultados a los anexos al presupuesto.

Es fácil entender esta postura conservadora. En la jerarquía de necesidades de los gobiernos respecto de sus sistemas presupuestarios, ocupa el primer lugar cumplir con los requisitos tradicionales de desempeño:

- contribuir a mantener una política fiscal sólida;
- proporcionar un proceso estable y predecible para la toma de decisiones del gobierno en cuanto al presupuesto y la rendición de cuentas al cuerpo legislativo;
- asegurarse que el presupuesto se ejecute según lo planificado.

Estas tareas constituyen una condición precedente para cualquier argumentación dirigida a promover resultados en términos de una mejor asignación de los escasos fondos públicos hacia objetivos que compiten entre sí y servicios a la vez mejores y más eficientes.

La construcción de un PpR ha sido un proceso de adaptación de estas antiguas convenciones constitucionales a los requerimientos de mejores resultados en sintonía con las filosofías y metodologías de gestión modernas. Esto puede producir un choque de filosofías y metodologías y dar lugar a un entorno desfavorable que ponga trabas a los acuerdos sobre nuevas técnicas de orden práctico que contribuyan a apaciguar el conflicto entre ambas visiones.

Las prácticas presupuestarias tradicionales poseen ciertas características que deben prevalecer en todo régimen de GpR. Entre ellas se destacan: la existencia de una autoridad legislativa para todo el gasto público, la ejecución del presupuesto en concordancia con los objetivos declarados en la ley de apropiaciones del presupuesto, y la rendición de cuentas detallada de todos los gastos públicos, especialmente de aquellos que tocan sensibilidades políticas como los sueldos, los reembolsos de gastos personales, los gastos de viaje y de automóviles, etc. El proceso de elaboración de un presupuesto de gobierno es una tarea larga y compleja. Apenas un proceso presupuestario llega a su fin comienzan los preparativos para el siguiente.

Además de las disposiciones y las prácticas del sistema presupuestario ya afianzadas existen otras igualmente consolidadas en la administración pública respecto del manejo del personal, del gobierno y de la rendición de cuentas en el sector público, por nombrar algunas.

Los métodos de gestión modernos, por el contrario, intentan elevar el desempeño al establecer un sistema de rendición de cuentas para resultados dirigido a los gestores que cuentan con la facultad de tomar decisiones acerca de la forma de lograr dichos resultados. El hilo medular se encuentra en las capacidades personales de los líderes y en los sistemas que facultan a las personas para innovar. Los resultados de negocios están bien especificados y son objeto de estrecha supervisión mediante el empleo de la última tecnología informática.

En el sector privado, las organizaciones contemporáneas con presencia mundial remiten información sobre resultados a su oficina principal en tiempo real. Se espera que los gestores se relacionen más estrechamente con sus clientes y que tomen sus decisiones sin tener que consultar a la oficina principal respecto de los asuntos operacionales cotidianos.

Las prácticas presupuestarias más avanzadas se aglutinan en un enfoque denominado “más allá del presupuesto” (*beyond budgeting*). De hecho, muchos enfoques presupuestarios tradicionales están siendo abandonados en favor de la consecución de resultados. Las organizaciones dinámicas no dependen de procesos de planificación estratégica y las decisiones de inversión no están atadas a un proceso presupuestario anual. Los mandos superiores de la organización toman las decisiones estratégicas, entre ellas la inversión, en tiempo real. Los insumos necesarios para lograr lo que se requiere se adquieren a los precios actuales del mercado.

Dadas las muy disímiles estructuras de gobierno y la rendición de cuentas en el sector público, la adopción de muchas de estas prácticas, como por ejemplo la aprobación anual del presupuesto, resulta un ejercicio poco práctico. Por lo tanto, si bien la búsqueda de resultados puede incorporar experiencias del sector privado, la GpR en el sector público se encuentra necesariamente limitada y moldeada por su particular estructura de gobierno y rendición de cuentas.

El ministerio de Finanzas debería apuntar a la excelencia en su función principal como una plataforma esencial para incrementar las mejoras en el desempeño. No parece sensato alimentar con grandes cantidades de información sobre resultados a un sistema presupuestario deficiente; esto es, a un sistema inestable permanentemente al servicio de las prioridades políticas de corto plazo y que no se preocupa del análisis racional de las opciones de gasto.

## Mejoramiento del desempeño desde una perspectiva sistémica

Algunos reformistas del presupuesto tienden a lanzar iniciativas relacionadas con el PpR a diestra y siniestra con la esperanza de obtener resultados. Esto explicaría lo expresado en el informe de la OCDE en cuanto a que no existe un análisis sistemático de la relación costo-beneficio de las medidas dirigidas a un presupuesto para resultados y acerca del problema de manejar las expectativas. También ayuda a entender que cuando los ministerios de Finanzas asumen el liderazgo en el mejoramiento del desempeño la atención se centra en el presupuesto para resultados. Otras fuentes de liderazgo recurren a instrumentos diferentes. Por ejemplo, un ministerio central personal enfatizará una reforma a la administración pública como manera de mejorar el desempeño, en tanto que los ministerios de Planificación pondrán el acento en el proceso de planificación. Por lo tanto, considerando todo lo anterior, es posible plantear una nueva definición del PpR como aquello que realizan los ministerios de Finanzas al momento de liderar las presiones por un mejoramiento en el desempeño.

Considero que la búsqueda de una mejor actuación sector por sector requiere de un análisis de los sistemas que identifique las causas de las debilidades en el desempeño en todas las áreas del gobierno y las medidas más efectivas para su solución, estén o no relacionadas con el presupuesto. A partir de este análisis es posible tomar decisiones bien fundadas acerca de los cambios que deberían introducirse al sistema presupuestario con el fin de fomentar un mejor desempeño. En particular, la información sobre resultados incluida en el presupuesto puede provenir de una solución general dada a los asuntos presupuestarios particulares. Esta será sólo una fracción de la cantidad total de información sobre resultados requerida por las organizaciones usuarias del presupuesto que proporcionan los servicios.

De esta manera se evita, hasta cierto punto, que el PpR transforme al sistema presupuestario en una suerte de servicio postal con lugares específicos para la entrega y el retiro de grandes volúmenes de información sobre resultados que no se relaciona con el presupuesto y que



el ministerio de Finanzas no procesa ni usa. Conozco algunos países donde el presupuesto incluye abultados anexos con información sobre resultados que apenas se considera.

### Cómo establecer metas y gestionar con miras a obtener resultados

En el centro de todo sistema de GpR se encuentran los arreglos institucionales que establecen las funciones y los derechos de decisión de los actores del sistema, los flujos de información entre ellos, los incentivos para estos actores y sus capacidades. Toda iniciativa destinada a mejorar el desempeño puede considerarse como un intento de ajustarlos para conseguir mejores resultados. ¿Qué entendemos por mejores resultados y de qué manera decidimos los ajustes necesarios para lograrlos? Me gustaría tratar unos cuantos temas relacionados con esto y que, según mi experiencia, merecen nuestra atención.

¿Cuáles deberían ser las metas de desempeño y cuál, el proceso para definir las? La gran mayoría de los informes sobre PpR plantea que el mejoramiento del desempeño implica una transición desde el control de los insumos hacia un control de los productos y resultados. También argumentan con frecuencia —tal como se puede apreciar en el documento de la OCDE— que los productos son tan insatisfactorios como las medidas de desempeño puesto que pueden introducir distorsiones, y que los resultados constituyen el objetivo esperado del desempeño. Por lo tanto, los profesionales de esta área han pasado años buscando formas de llevar a cabo una GpR.

Las lecciones que he podido sacar de esa experiencia son, en primer lugar, que los resultados son un concepto del desempeño difícil de implementar en muchas áreas importantes del gobierno, y que los productos han retomado un lugar de importancia.

Un examen más detallado de las especificaciones actuales de desempeño utilizadas en países compro-

metidos con la GpR revela que los indicadores de resultados se encuentran salpicados de productos —los resultados intermedios—, de indicadores de proceso e incluso de insumos en respuesta a las dificultades prácticas que surgen de la utilización de resultados finales como indicadores del desempeño. La experiencia derivada de la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno en Estados Unidos proporciona evidencia sobre este aspecto. Los problemas que existen en muchas de las medidas de desempeño constan en el informe elaborado por la Australian National Audit Office en 2006-7.<sup>7</sup>

En segundo lugar, las soluciones para los problemas de GpR son tremendamente exigentes y su consecución es altamente improbable en países con capacidad reducida.

En un contexto de gestión de servicios básicos en un gobierno municipal, los conceptos involucrados en la GpR son sencillos y pueden ser alcanzados mediante una serie de métodos que abarcan buenas prácticas de gestión. Por ejemplo, en Estados Unidos el sistema de gestión conocido como “Citistat” fue aplicado por primera vez en la ciudad de Baltimore, donde contribuyó a elevar la calidad de los servicios y el acceso a ellos.<sup>8</sup> Se trata de un método de liderazgo en el que los jefes de las unidades prestadoras de servicios son continuamente responsables por el logro de los estándares de desempeño especificados en términos de resultados. La rendición de cuentas se apoya en una amplia base de datos obtenidos en tiempo real. El área de finanzas no juega un papel preponderante en este método basado en el liderazgo, la disponibilidad de gestores competentes y motivados, la capacidad informática, los sistemas de apoyo confiables, etc. Por otra parte, los actores ejercen gran influencia en los resultados, conocen la forma de configurar y de prestar los servicios necesarios para mejorarlos y los recursos para lograrlo, y poseen pleno control sobre la prestación de dichos servicios. Si gestionan bien y se esfuerzan, tienen la capacidad de llenar cualquier vacío que se informe dentro de cuarenta y ocho horas.

7. Véase Australian National Audit Office. 2006-7. *Application of the Outcomes and Outputs Framework, Audit Report*, No. 23.

8. Véase Behn, Robert D. 2007. “What all Mayors would like to know about Baltimore’s Citistat Performance Strategy”. IBM Center for the Business of Government.

En cambio, un gobierno nacional incluye otras áreas donde estas condiciones no tienen validez y donde la GpR se vuelve mucho más difícil. En algunas de las áreas que concentran la mayor preocupación de los gobiernos muchas de estas condiciones se cumplen cabalmente —pero en numerosos casos no es posible aplicar ninguna—. En dichas áreas los resultados son vagos y no se pueden definir con facilidad, no se tiene claridad respecto de los servicios de resultados necesarios para su consecución, las contribuciones pueden provenir de diversas organizaciones gubernamentales, se ven afectadas por fuerzas que escapan al control de cualquier organización gubernamental e incluso los indicadores de desempeño que reflejan los resultados pueden ser cuestionados.

Por ejemplo, para los gobiernos de Perú, Kazajstán, Nueva Zelanda, Australia y seguramente muchos otros, el resultado más ansiado es el alza de su competitividad internacional para fomentar su crecimiento económico. Determinar cuáles son los resultados que sus ministerios deben producir para lograrlo es un asunto altamente discutible. Algunos sostienen que los subsidios y la protección de la industria permiten promover el crecimiento pero otros argumentan que lo perjudican. Es común que a este tipo de resultado se apliquen objetivos tales como la aceleración de los procesos reguladores, la simplificación de los trámites, el fomento a la inversión extranjera, etc. No obstante, un gobierno puede lograr todo esto y aún así sentir que su competitividad se deteriora, ya sea porque otros aspectos de su economía han opacado estos beneficios, o porque otros gobiernos ostentan logros mayores.

Mi impresión es que en la práctica, la GpR y el PpR se producen como excepción y que el deseo de intentar aplicarlos en todos los ámbitos de un gobierno no es más que un sueño inalcanzable. Esto se debe, principalmente, al hecho de que son muchas las actividades que pueden contribuir a obtener múltiples resultados, lo que en realidad no ayuda al presupuesto o a la gestión para resultados.

En tercer lugar, muchas de las afirmaciones en relación con los resultados de alto nivel y los objetivos que los

originaron carecen de un valor operacional significativo. Tomemos por ejemplo al gobierno de Nueva Zelanda, que ha planteado tres grandes objetivos: transformación económica, familias jóvenes y mayores, e identidad nacional. Si bien estos proporcionan una visión intuitiva del lugar que ocupa actualmente Nueva Zelanda en su proceso histórico, escasamente pueden contribuir de manera práctica a la GpR y al PpR. La Cámara de Representantes no sabría si la transferencia de fondos entre la promoción a las exportaciones, la negociación del acceso al comercio, el subsidio del capital de riesgo o la capacitación comercial la acercaría al objetivo de “transformación económica”. El resultado esperado se encuentra a un nivel demasiado alto como para proporcionar pistas acerca de cuáles deben ser las prioridades presupuestarias para alcanzarlo.

Del mismo modo, dudo del valor operacional de los resultados utilizados para sustentar el gasto en defensa dentro del presupuesto federal de Australia: “Los intereses nacionales de Australia se encuentran protegidos y progresan mediante la provisión de capacidades militares y la promoción de la seguridad y la estabilidad” y “las operaciones militares y otras tareas dirigidas por el gobierno con el fin de alcanzar los resultados esperados”.

¿Cómo pudo el gobierno de Nueva Zelanda encontrar una manera racional de desviar parte de los fondos utilizados para alcanzar el resultado de la “identidad nacional” a fin de aumentar el gasto en las “familias jóvenes y mayores”? A nivel de los ministerios, la declaración del eficiente servicio de impuestos de Nueva Zelanda no contiene información respecto de si contribuye a estos tres objetivos de gobierno mediante la recaudación tributaria y los pagos a la seguridad social.<sup>9</sup> Este tipo de declaraciones de alto nivel puede parecer elegante y poseer cierto significado intuitivo, pero su contenido informativo es muy pobre. No es fácil determinar la forma en que dichas declaraciones respecto de los resultados efectivamente proporcionan criterios prácticos que permitan elegir.

En cuarto lugar, existe una gran cantidad de servicios prestados para los cuales el nexo con un resultado es

9. Véase Inland Revenue Department. 2007. *Informe anual 2007*.

intuitivamente obvio aunque sea imposible atribuirlo o medirlo. Por ejemplo, frecuentemente los ministerios de Finanzas se perciben a sí mismos como entes que contribuyen a un mejor desempeño de la economía y a un mayor estándar de vida o que, al menos, ayudan a afianzar la política fiscal a fin de alcanzar este resultado. Estimo que es muy útil que un ministerio de Finanzas reflexione acerca de la forma en que contribuye al desempeño económico y que dirija su mirada hacia las declaraciones o los objetivos de los resultados económicos para determinar los servicios que debe producir y los indicadores de volumen, calidad y proceso que utiliza para medir su desempeño.

Sin embargo, esto no constituye una GpR en el mismo sentido que el llenar vacíos. El ministerio no puede ser considerado responsable por el comportamiento de la economía, sino por los resultados producidos con el fin de contribuir a ello en forma de asesoría política y por la administración de un sistema presupuestario sólido. Los resultados han informado a un sistema de GpR orientado a producir resultados y han servido para derivar indicadores de desempeño. Ayudan a establecer juicios amplios acerca del desempeño de un ministerio de Finanzas pero no lo obligan a rendir cuentas.

El hecho de que esta situación se dé en tantos aspectos de la producción de servicios del gobierno me lleva a pensar que el término “presupuesto informado para resultados” utilizado en el informe de la OCDE da cuenta muy acertadamente de gran parte de lo que se entiende por PpR. Se trata de inyectar información sobre resultados en el proceso presupuestario con el objetivo de que mejore los juicios emitidos en un mar de incertidumbre respecto de si los servicios están haciendo aportes valiosos y de cómo podrían llegar a ser más efectivos.

Por esta razón, tanto mis colegas como yo consideramos que la forma más productiva de iniciar la construcción de un sistema de GpR es identificar los resultados y los servicios prestados en lugar de intentar definir resultados de alto nivel y sus objetivos asociados.

Este enfoque alternativo, que a grandes rasgos me parece impracticable, debe comenzar identificando resultados de alto nivel para luego dividirlos en resultados contribuidores distribuidos en varios niveles. Luego debe

asignarlos a los ministerios y, finalmente, a las unidades subordinadas de entrega de servicios como objetivos de desempeño. A continuación se le agregan los presupuestos. Para algunos, este sistema reviste algún grado de atractivo intelectual superficial, pero para mí, se acerca más al fantasma de la planificación centralizada del siglo XX —especialmente cuando los resultados engloban al sector privado—. Más importante aún, en mi experiencia, esto no funciona como metodología puesto que los resultados no son mutuamente excluyentes y el conjunto de resultados no cubre el total de las actividades en las que el gobierno gasta los fondos. Por lo tanto, no sirve para clasificar el presupuesto. Como consecuencia, los diseñadores que se ven enfrentados a esta dificultad de orden práctico comienzan a inventar resultados para cada ítem en que se gasta dinero. No obstante, ello revierte la esperada causalidad entre resultados y presupuestos, diluyéndose el objetivo de que los resultados determinen el futuro del presupuesto.

El proceso mediante el cual se establecen los objetivos de desempeño es tan importante como los objetivos mismos. La aplicación de un buen proceso para conseguir este fin puede dar lugar a una serie de valiosas lecciones. Si la alcaldesa de una ciudad desea contar con un indicador de desempeño que mida la limpieza de las calles, puede iniciar un diálogo con el departamento correspondiente para determinar el potencial y las limitaciones que rodean el cumplimiento con dicho indicador. En un nivel de entrega de servicios públicos elevado, un diálogo de este tipo plantea importantes interrogantes acerca de la política y genera demandas por contar con un análisis y una evaluación de la política que posibiliten una discusión informada acerca de las problemáticas y sus soluciones.

El uso de la palabra “acuerdo” en documentos sobre rendición de cuentas acerca del desempeño en Nueva Zelanda y Reino Unido refleja que los objetivos de desempeño provienen de un proceso de diálogo acerca de las distintas posibilidades y plasma el compromiso mutuo del gobierno y los ministerios por lograrlos. El proceso mediante el cual se llega a un acuerdo es a menudo tan importante como el acuerdo mismo.

## El papel del ministerio de Finanzas

Una de las patologías responsables del fracaso del PpR es la asunción por parte de los ministerios de Finanzas de la tarea de establecer objetivos de desempeño para otros ministerios. Tal práctica nunca funciona puesto que el ministerio de Finanzas carece del conocimiento que le permita realizar esta tarea en otros sectores y porque no tiene un sentimiento de propiedad sobre los objetivos de esos ministerios. Cualquier ministerio sectorial sofisticado puede encontrar la manera para manipular objetivos con los que no está de acuerdo. Y puede también distorsionarlos. Por ejemplo, he presenciado situaciones en las que ciertos hospitales recibían recompensas por días cama utilizados, por lo que retenían a los pacientes internados durante el fin de semana, aunque los médicos no concurrían al hospital, con el fin de obtener una porción mayor del presupuesto.

Considero indispensable que un ministerio de Finanzas asuma el rol que le corresponde en un sistema de GpR acordado y se ciña a él. Si bien se dan variaciones en términos de los mandatos y las facultades que no he incluido en este análisis, creo que un ministerio de Finanzas no debería asumir la responsabilidad de determinar unilateralmente los objetivos de desempeño de los demás ministerios. Debería, en cambio, preparar el proceso para establecer objetivos si no existe otro organismo central encargado de ello; constituirse en el centro neurálgico del conocimiento especializado respecto de cómo proceder y cómo vincular los objetivos con los presupuestos; y tener una visión respecto de si determinados objetivos propuestos cumplen con estos criterios o no.

De este modo, puede conseguir que las organizaciones examinen su propia postura frente al presupuesto mediante preguntas tales como: “¿Es esto lo que de verdad queremos lograr? ¿Son estos los servicios que nos permitirán lograrlo?”. El ministerio de Finanzas proporciona el proceso y la disciplina para llevar este punto a la práctica de manera correcta, pero no le dice a un ministerio de Educación, por ejemplo, cuáles son los objetivos de desempeño del sistema educacional del país.

Para las metas de política más complicadas, decidir qué servicios deben ser producidos para lograr los objetivos de resultado es un proceso considerablemente exigente. Para ello existen métodos como el análisis lógico y otros de análisis y evaluación de política, pero son técnicamente exigentes y sus resultados resultan a veces ambiguos. A menudo también exceden las posibilidades de los países de capacidad limitada. Por ejemplo, es preciso contar con un gran conocimiento técnico y un sentido profesional para responder a la pregunta acerca de qué inversiones en capital humano contribuirán más efectivamente a elevar la competitividad económica.

Con frecuencia estos problemas requieren la cooperación de diversos actores cuyas acciones conjuntas podrán influir en los resultados. La creación de un proceso que aúne de manera exitosa a estas personas y cree consenso entre ellas no es simple. Normalmente implica coordinar no sólo a los organismos de gobierno sino a la sociedad civil. Como ejemplo tenemos el caso de Nueva Zelanda y los problemas suscitados por el bajo desempeño de las escuelas públicas en sectores de bajo nivel socioeconómico. El ministerio de Educación no estaba en condiciones de resolver este dilema por sí solo. Finalmente, se logró el éxito en algunas comunidades al establecer instancias de discusión con los padres y la comunidad, así como con otras organizaciones de gobierno para definir y comprometer a cada una de las partes en la búsqueda de una respuesta conjunta.

En este ejemplo, el PpR sólo cumple un papel secundario en el mejoramiento del desempeño, lo cual ilustra nuevamente mi idea de que demasiada actividad destinada a mejorar el desempeño dista mucho del proceso presupuestario y tampoco contribuye mayormente a él.

Un colega y yo compartimos la visión de un ministerio de Finanzas que en el futuro ocupe un lugar dentro de un sistema de PpR que funcione adecuadamente cuando todas la instituciones básicas se encuentren operando correctamente. Nos gustaría que un ministerio de Finanzas ejerza la función de asesor de inversiones para el gobierno. Su diálogo con los ministerios sectoriales o con las unidades de servicio debería versar sobre la conveniencia de invertir en su estrategia. Este diálogo debería también apoyarse en algún documento que contenga

toda la información y las garantías necesarias para que el gobierno adopte decisiones apropiadas acerca de la inversión, lo cual abarcaría varios años. Asimismo, tendría relación con el valor del paquete total de servicios interrelacionados que se debe entregar y los resultados que se espera obtener de ellos. Las revisiones del gasto en Reino Unido y las prácticas avanzadas en evaluación poseen algo del contenido, pero también sería importante incluir el proceso.

### Clasificaciones del presupuesto y controles financieros

¿Cuáles son algunas de las características del sistema presupuestario que podrían impulsar un mejor desempeño? Ya he mencionado la importancia de contar con detalles acerca de la forma en que trabajan los actores y el proceso, y me gustaría referirme a dos aspectos generales: la clasificación y los controles.

El PpR no puede funcionar sin una clasificación del presupuesto que lo vincule al desempeño de manera limpia y transparente. Además, esta constituye la base para las apropiaciones, lo que a su vez promueve la rendición de cuentas. Por lo general esto implica un presupuesto basado en programas o en productos. Dada mi visión respecto del PpR, no creo que constituyan un concepto apropiado para fortalecer la clasificación del presupuesto.

Si bien es posible que un gobierno mantenga la disciplina fiscal y oriente la asignación del gasto según sus prioridades por medio de un sistema de control central, es necesaria cierta flexibilidad del control central para permitir a los gestores locales utilizar su conocimiento y su sentido profesional para alcanzar los objetivos de desempeño. Cuánta flexibilidad se necesita y de qué modo debe aplicarse dependerá en gran medida de las circunstancias, pero para un gestor es imposible mostrar sus habilidades si se siente aprisionado por una cantidad excesiva de controles. El contralor central no posee la habilidad ni el conocimiento para impulsar el mejoramiento del desempeño desde el centro.

Uno de los males que aqueja a las fallidas reformas al presupuesto es una flexibilización mal entendida de las medidas de control. La gestión moderna no consiste

en la remoción de los controles sino en traspasar la responsabilidad por la aplicación de algunos de ellos. El presupuesto enfocado hacia los productos no implica la ausencia de control sobre los insumos, sino sólo su traspaso hacia la organización que entrega el servicio. Los ministerios de Finanzas solamente pueden delegar sus medidas de control una vez y deben asegurarse de que recibirán lo que desean a cambio mediante la rendición de cuentas en el desempeño y la gestión financiera efectiva dentro de la organización que proporciona el servicio. Sin embargo, deben continuar la tarea de monitorear la efectividad de la gestión financiera.

### Países de baja capacidad y países donantes

Para los países de capacidad reducida, considero que elaborar el presupuesto en base a agregaciones sensibles de los servicios ligados a costos con indicadores de cantidad y calidad puede añadir valor cuando los desafíos conceptuales analizados aquí no revisten gravedad.

La experiencia del PpR ofrece una fuente importante de conocimiento para los donantes que entregan apoyo directo al presupuesto. Soy optimista respecto de la aplicación de las versiones resumidas de las prácticas de la OCDE que contribuyan a fortalecer la responsabilidad de los gobiernos por prestar servicios que los recursos aportados por los donantes ayudan a financiar. Esto constituye una evolución de las prácticas de condicionalidad y actualmente se están tomando o empezando a considerar importantes iniciativas al respecto.

En aquellos países en que el ministerio de Finanzas es muy débil o tiene otra agenda además del desempeño, la única vía para mejorar el desempeño utilizando los fondos de los países donantes, parece ser alguno de los métodos ensayados en estados frágiles para aumentar la capacidad del ministerio de Finanzas y fortalecer la rendición de cuentas. Dirigir los flujos del sistema temporalmente para que este preste servicios que la ciudadanía necesita con urgencia en determinadas áreas puede constituir una alternativa. Sin embargo, para minimizar el daño que tales medidas pueden causar en la capacidad de los ministerios de línea, estos direccionamientos deben acercarse lo más posible al

sistema de PpR que se desea instaurar en su reemplazo. De todas maneras, la experiencia ganada alrededor del mundo en cuanto a las formas prácticas en que se pueden implementar los conceptos del PpR puede agregar valor a estas iniciativas.

## Comentarios finales

En la actualidad se llevan a cabo numerosos ejemplos de PpR en los niveles nacional, estadual y local. Se cuenta también con abundante documentación relevante acerca de buenas prácticas que lo analizan en todos los aspectos. Este acervo de experiencia posibilita que los países que inician sus procesos tardíamente y aquellos de ingresos medios que tienen una plataforma de sólidas prácticas presupuestarias tradicionales construyan nuevos aspectos de desempeño.

Sin embargo, debo hacer una salvedad. Gran parte de la literatura existente acerca del PpR se relaciona con los conceptos y las historias acerca de cómo ha sido implementado. Los documentos que evalúan los resultados son mucho más escasos, y a veces desilusionan. La presente era de reforma presupuestaria ha redundado en un mejoramiento notable del desempeño en muchas áreas de la acción gubernamental. Algunos aspectos de este mejoramiento puede claramente atribuirse a la reforma presupuestaria, pero otros, en cambio, no.

Me gustaría sugerir que los siguientes puntos sean siempre tomados en cuenta:

- El PpR se relaciona principalmente con el proceso presupuestario pero no con el la situación en la que los ministerios de Finanzas lo conviertan en un sistema amplio de gestión pública o que determinen y gestionen los objetivos de desempeño para las demás áreas del gobierno. En sus esfuerzos por lograr el PpR, los ministerios de Finanzas no deben descuidar su responsabilidad primordial con los resultados del sistema presupuestario en el control fiscal, la asignación de recursos y la ejecución del presupuesto. Toda la atención puesta en los pequeños detalles de la información sobre desempeño que forma parte del presupuesto puede verse perjudicada si la gestión macrofiscal falla.
- Todo el cuidado aportado a los pequeños detalles de la información sobre resultados no servirá de nada si la gestión fiscal macro fracasa.
- Los principios del desempeño fiscal deben abarcar no sólo el déficit y la deuda, sino también el nivel y la estabilidad de la carga impositiva, las transferencias intergeneracionales y la protección de las inversiones para el futuro.
- En cualquier gobierno el presupuesto es un proceso político cuya racionalidad es diferente a la que el PpR implica, por lo que es esperable que esto suceda. Aquellos gobiernos en los que el uso de los servicios, la informalidad y el oportunismo político de corto plazo motivan la mayor parte de las decisiones son los que necesitan con más urgencia del PpR, pero, a su vez, son los que tienen menos probabilidades de adoptarlo.
- Los detalles institucionales importan. Por ejemplo, en un sistema del tipo Westminster la existencia de un subcomité parlamentario de gasto y el tipo de asesoría profesional que recibe puede ser crucial para los resultados presupuestarios.
- La información sobre resultados no será de mayor utilidad a menos que esté dentro de un sistema amplio de gestión pública orientado hacia los resultados, lo cual involucra mucho más que el sistema presupuestario.
- La información incluida en el presupuesto debería ser únicamente aquella que reviste importancia para las decisiones presupuestarias efectivamente propuestas. Esto es un pequeño subconjunto de la información correspondiente a cualquier proveedor de servicios y debería reflejar fielmente las funciones propias de las partes involucradas en las instituciones presupuestarias.
- La autoridad y la posición del Ministro de finanzas debería influir fuertemente en el ámbito y el contenido de una reforma basada en el PpR. No se trata aquí de aplicar las “mejores prácticas”, sino de llevar a cabo lo realizable.

- El impulso para un desempeño basado en resultados parece provenir de una búsqueda interminable por un aprendizaje más profundo y mayor evidencia acerca de lo que produce los resultados.<sup>10</sup>

El proceso de adaptar las prácticas internacionales y de innovar para mejorar el desempeño en cualquier gobierno requiere de mucho sentido común para determinar qué va a funcionar, de un gran aprendizaje y de mucha cooperación por parte de todos los actores del gobierno. Aun así, las recompensas de un diagnóstico acucioso de las problemáticas asociadas con el desempeño y la aplicación de los métodos y las conductas apropiadas pueden ser muy grandes.

Luego de enumerar algunos lineamientos que incluyen muchos de los aspectos no técnicos del desarrollo de la gestión (liderazgo, cooperación, expectativas de gestión, evolución y reconocimiento de los límites de la información sobre resultados), la OCDE, en su informe de 2007, afirma que “el trayecto es tan importante como el destino”. Estoy de acuerdo con ello y espero haber explicado por qué. Pienso que la perspectiva adecuada respecto del mejoramiento del desempeño en el gobierno debe ser holística y evolutiva. Incluso en el sencillo ejercicio de llenar vacíos en Baltimore el ingrediente esencial resulta ser el liderazgo.

---

10. Véase State Services Commission and The Treasury. 2005. *Getting Better at Managing for Outcomes: A tool to help organizations consider their progress in results-based management and identify development objectives*. Wellington: junio.





# Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública?

Mario Marcel\*

## Introducción

El presupuesto público puede ser un tema árido para muchos; para otros, en cambio, puede estar asociado a restricciones, presiones, frustraciones o rutinas burocráticas. Sin embargo, eso no lo libra de ser sujeto de análisis, modas y cambios paradigmáticos a través del tiempo.

En los últimos 50 años la manera de pensar y hacer los presupuestos públicos ha cambiado significativamente. Tales cambios han sido producto de transformaciones en el entorno de la gestión financiera pública, en la intensidad de las restricciones macrofiscales y en el rol del sector público. En ocasiones estas modificaciones se han traducido en el diseño y la implantación de técnicas específicas de preparación y administración de los presupuestos. Es así como en la década de 1960, las exigencias de un Estado en expansión y el crecimiento de la planificación favorecieron el surgimiento de la técnica del presupuesto por programas. Una década más tarde, cuando la primera crisis del petróleo frenó lo que parecía un proceso arrollador de expansión del Estado se generó el presupuesto de base cero.

Algo similar parece estar ocurriendo en la actualidad con el llamado “presupuesto por resultados”. Desde hace más de una década, este término se emplea para describir un variado conjunto de prácticas a través de las cuales diversos gobiernos en el mundo han buscado asegurar una mayor efectividad en el uso de los recursos públicos. Estas experiencias han atraído la atención de analistas y organismos internacionales, lo cual dio origen a un flujo creciente de estudios en la materia. Como expresión de ello, en 2007 tres prestigiosos organismos internacionales publicaron libros sobre el tema (OCDE, 2007; Robinson, 2007; Shah, 2007).

Pero, ¿en qué consiste realmente el PpR? El presente trabajo busca responder a esta pregunta no sólo desde una perspectiva conceptual sino también práctica. El

presupuesto es una herramienta concreta, estructurada en base a procesos diseñados para generar decisiones de asignación de recursos en plazos limitados de tiempo. En consecuencia, cualquier nueva concepción del presupuesto sólo será real una vez que se exprese en cambios concretos en los procedimientos y sus resultados.

Para definir al PpR en un sentido conceptual y práctico es necesario, en primer lugar, precisar qué tiene de especial la relación que hoy se busca establecer entre la formulación y ejecución de los presupuestos y los resultados de la aplicación de los recursos públicos. Para ello, la sección siguiente de este trabajo contiene una serie de proposiciones sobre cómo traducir estos conceptos generales en procesos e instrumentos concretos, capaces de aplicarse y verificarse en la práctica cotidiana de la gestión financiera pública. En particular, se plantea que cualquier régimen de PpR debe estar compuesto al menos de cuatro elementos: i) un sistema de monitoreo y evaluación (M&E) capaz de generar información sobre resultados; ii) una adecuación de los procesos de decisiones presupuestarias que incorpore dicha información; iii) incentivos capaces de orientar la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados, y iv) espacios suficientes de flexibilidad en la gestión de las instituciones que permitan aplicar los recursos públicos con eficiencia. Estos cuatro elementos pueden servir de referencia tanto a los gobiernos que intentan construir sistemas de presupuesto por resultados como a los analistas que intentan evaluar su funcionamiento.

El apartado “PpR en el mundo desarrollado y en América Latina” contrasta estos conceptos con la experiencia práctica acumulada en los últimos años en diversos países. La revisión de estas experiencias indica no sólo que no existe un modelo único de PpR en aplicación, sino también que en todos los países el proceso de adaptación e implementación de este enfoque se encuentra aún en evolución. En particular se argumenta que las importantes diferencias que se observan en es-

\* Gerente, Sector de Capacidad Institucional y Finanzas, Banco Interamericano de Desarrollo.

tas experiencias apuntan a que la forma en que se aplica el PpR en los países depende significativamente de las características de su institucionalidad presupuestaria así como de las necesidades y limitaciones que impone el nivel de desarrollo del Estado.

El trabajo concluye con algunas reflexiones sobre las proyecciones del PpR en América Latina y sobre cómo este enfoque y las metodologías que de él se derivan pueden entroncar con los procesos fundamentales ligados a la construcción de un Estado democrático y la promoción del desarrollo económico y social. De esta manera, mientras se advierte sobre los riesgos que involucra intentar trasladar a países de América Latina las metodologías y técnicas de PpR de países industrializados de la tradición administrativa anglosajona, se argumenta que el presupuesto para resultados representa una oportunidad para elevar la capacidad de los estados para contribuir al logro de los grandes objetivos del desarrollo. Para ello, se argumenta que es importante respetar el carácter esencialmente político de las principales decisiones presupuestarias y reservar las consideraciones técnicas para informar el proceso político.

El autor desea reconocer la participación de Marcela Guzmán en el desarrollo de estas reflexiones, surgidas de los esfuerzos por mejorar el sistema presupuestario chileno y del análisis de otras experiencias latinoamericanas. No obstante lo anterior, las opiniones vertidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones en las que se desempeña en la actualidad o en las que lo ha hecho en el pasado.

## ¿Qué es presupuesto por resultados?

### **Definiciones básicas**

Muchos gobiernos del mundo desarrollado y de América Latina declaran en la actualidad su intención de desarrollar un sistema de PpR (desempeño). A primera vista, la idea de vincular el presupuesto a los resultados en la aplicación de recursos públicos es una idea atractiva, que contrasta con una larga tradición incrementalista en la formulación y discusión legislativa de los presu-

puestos. Pero, más allá de estas intuiciones, en qué consiste realmente el presupuesto por resultados.

Las más recientes definiciones en la materia han provenido de organismos internacionales que han informado, analizado y, en algunos casos, promovido el concepto en los últimos años. Cada uno de estos organismos publicó libros especializados en la materia en 2007. Es así como Marc Robinson, del FMI, define presupuesto por desempeño como:

*Los mecanismos de financiamiento público y los procesos diseñados para fortalecer el vínculo entre la entrega de recursos y los resultados (productos e impactos) a través del uso sistemático de información formal sobre desempeño, con el objetivo de mejorar la eficiencia distributiva y técnica del gasto público (Robinson, 2007:1).*

La OCDE, que ha abordado el tema desde hace más de una década, en su última publicación reitera su definición de 2005 acerca de la presupuestación por desempeño como:

*Una forma de presupuestación que vincula los fondos asignados con resultados medibles (2007: 20).*

Por su parte, Shah y Shen en un libro editado por el Instituto del Banco Mundial, definen presupuesto por desempeño como:

*El sistema de presupuestación que presenta el propósito y los objetivos para los que se requieren los fondos, los costos de los programas y actividades asociadas para alcanzar esos objetivos, y los productos o servicios que se van a producir bajo cada programa (2007: 143).*

Como puede apreciarse, cada una de estas definiciones pone el acento en puntos distintos de la vinculación entre el presupuesto y los resultados. Mientras Robinson destaca la intención de lograr mayores niveles de eficiencia pública, la OCDE se concentra en el propio proceso que intenta establecer este vínculo. Shah y Shen, por su parte, enfatizan la relación lógica entre propósitos, objetivos, productos y recursos.

Sin perjuicio de estos matices, los tres estudios reconocen la existencia de distintas versiones de presupuesto por desempeño, que van desde aquellas que ponen el acento en el uso de la información con fines de presentación a las que vinculan de modo directo y automático la actividad o los resultados con financiamiento.

En este trabajo adoptaremos una definición de PpR que de alguna manera refleja las demandas concretas sobre el presupuesto en países en desarrollo, reconoce el carácter político de las principales decisiones presupuestarias y considera el presupuesto público como un proceso altamente estructurado y regulado.

En particular, definimos el PpR como el conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen de manera sistemática consideraciones sobre los resultados —pasados y futuros—, de la aplicación de los recursos públicos, pero que también motivan y facilitan que las instituciones públicas obtengan dichos resultados.<sup>1</sup>

De acuerdo con la definición propuesta, para que haya PpR es necesario que se cumplan cuatro condiciones: i) que exista información comprehensiva sobre desempeño para alimentar el proceso presupuestario; ii) que el proceso presupuestario sea capaz de incorporar esta información al proceso decisional que involucra; iii) que el sistema presupuestario origine o se complemente con una estructura de incentivos que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados, y iv) que las normas sobre administración financiera generen la flexibilidad necesaria para que los recursos de las instituciones se utilicen con eficiencia en el logro de resultados.

Una manera de facilitar la comprensión del concepto de PpR es contrastarlo con sus alternativas, es decir, saber qué no es un PpR.

Esta diferenciación puede hacerse, en primer lugar, respecto de algunas visiones simplistas sobre este concepto. Así por ejemplo, se tiende a pensar que PpR significa condicionar directamente las asignaciones presupuestarias al logro de ciertas metas de gestión.

Este concepto, sin embargo, es inadecuado pues desconoce la base esencialmente política del presupuesto, que obliga a considerar las prioridades y los compromisos políticos establecidos por el gobierno y su política pública. Vincular las asignaciones de recursos a determinados programas exclusivamente con el desempeño de sus administradores significaría no sólo desconocer la prioridad que los objetivos de dicho programa puedan tener para el gobierno y la ciudadanía, sino castigar a sus beneficiarios por las falencias de sus administradores.

Por otra parte, un condicionamiento de las asignaciones presupuestarias basado en el desempeño pasado ignora que el interés al elaborar el presupuesto se centra en qué se hará con los recursos durante el próximo año fiscal y no en qué ocurrió en el pasado. Aún cuando lo que pueda hacerse con los recursos debe considerar el desempeño pasado, este no siempre es un buen predictor del desempeño futuro. Finalmente, las decisiones involucradas en el proceso presupuestario no se limitan a la asignación de recursos. Se produce también una revisión del diseño de los programas públicos orientados a lograr los objetivos y metas programáticas del gobierno, se establecen condiciones para su ejecución y se suscriben compromisos, explícitos o implícitos, sobre cómo utilizar los recursos. La experiencia muestra que los PpR pueden tener una mayor incidencia sobre estos aspectos que sobre las asignaciones presupuestarias mismas.

De esta manera, el PpR no implica condicionar mecánicamente las asignaciones de recursos al desempeño pasado. Para que opere el PpR es necesario estructurar una discusión presupuestaria capaz de integrar información sobre resultados, pasados y futuros, a las decisiones involucradas en su formulación y ejecución.

Del mismo modo, el PpR tampoco es un presupuesto acompañado de indicadores u otra información sobre resultados. Si bien dicha información puede considerarse útil por razones de transparencia o para fortalecer el presupuesto como un instrumento de rendición de cuentas, el PpR requiere utilizar esa información en el proceso de decisión presupuestaria.

1. Esta definición responde en buena medida a lo que Shah y Shen (2007) y la OCDE caracterizan como “presupuesto informado por desempeño”.

El PpR puede contrastarse con las prácticas y técnicas tradicionales para elaborar un presupuesto, esto es, las prácticas incrementalistas y las técnicas del presupuesto por programas (PpP) y el presupuesto de base cero (PBC).

El PpR comparte con el PpP y el PBC el objetivo de lograr una mayor eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos, pero difiere del primero en cuanto a que su punto de referencia no son los niveles de producción o actividad, sino los objetivos perseguidos por las políticas públicas. En este sentido, el PpR pareciera aproximarse al PBC, cuyo objetivo es, también, elevar la eficacia en el logro de objetivos de política, y comparte con él la necesidad de contar con objetivos claros y priorizados. Sin embargo, el PpR adopta una posición sustancialmente más realista respecto del proceso de elaboración de un presupuesto: reconoce que, más que un proceso científico o histórico, constituye un juego repetitivo que debe acomodarse en un calendario estrecho, que no es separable de su pasado inmediato y que requiere negociaciones y acuerdos para ser realmente efectivo.

Sobre la base de la discusión anterior, podemos concluir que el PpR se apoya, y en buena medida explota, dos características esenciales del instrumento presupuestario. La primera es que el presupuesto, si bien debe responder a prioridades y compromisos programáticos definidos políticamente, asigna recursos a organizaciones y programas, que corresponden a los vehículos técnico-institucionales para lograr resultados. El PpR es consecuente con esta distinción y sitúa su énfasis en los resultados, en la capacidad para incidir sobre el funcionamiento de instituciones y programas, sin intentar incursionar en un terreno fundamentalmente político.

La segunda es que el PpR se apoya en la característica del presupuesto como un juego repetitivo, estructurado en torno a un ciclo fiscal anual. En este juego, todos los años se encuentran más o menos los mismos actores, para negociar y tomar decisiones en los mismos plazos sobre el presupuesto del año entrante. El PpR entonces busca intervenir sobre las reglas, la información y los contenidos de este proceso, de modo que los incentivos y el aprendizaje inherente a un juego repetitivo permitan lograr mejores resultados. Esto hace, entonces, que

el PpR involucre un proceso gradual y acumulativo de mejora. Por esta misma razón, para tener un impacto real, el PpR requiere persistencia y sistematicidad.

## Componentes del presupuesto por resultados

### *Información sobre desempeño*

El funcionamiento de un sistema de PpR requiere información suficiente y oportuna para sustentar el conjunto de decisiones que involucra un presupuesto. Esta información debe generarse con la regularidad y sistematicidad que reclama una rutina tan estructurada como el presupuesto. Para ello, muchos países han ido organizando verdaderos sistemas de generación de información, habitualmente referidos como sistemas de monitoreo y evaluación (SM&E).

Los SM&E se han constituido en un componente fundamental de una administración pública moderna, capaz de conciliar efectividad y transparencia en la gestión de las instituciones, políticas y programas públicos. De hecho, el desarrollo de estos sistemas ha sido una pieza fundamental en los procesos de reforma que han experimentado los países de distintas tradiciones administrativas y diferentes niveles de desarrollo.

Aún cuando un SM&E podría justificarse sólo por una cuestión de transparencia, al responder a la obligación de informar a la ciudadanía y a sus órganos representativos sobre el uso de los recursos públicos, en la práctica sus objetivos y aplicaciones van mucho más allá. En particular, resalta la importancia de que estos se vinculen a la toma de decisiones, ya sea a nivel programático, institucional o gubernamental. Por esta razón el requisito fundamental de un SM&E es que sea capaz de proveer información pertinente, oportuna, sintética y veraz sobre las diferentes dimensiones y ámbitos del desempeño de la gestión pública para la toma de decisiones. Dado que no existe un solo tipo de información que reúna todos estos requisitos, los SM&E deben estructurarse como verdaderos sistemas, compuestos por diversos instrumentos capaces de responder a las preguntas esenciales que se requiere en los procesos claves de gestión pública.

Así, los instrumentos de monitoreo, permiten efectuar un seguimiento regular del desempeño de las instituciones y programas a nivel de procesos y productos, y los de evaluación, posibilitan determinar el vínculo entre dichos productos y el logro de los objetivos finales de las políticas y programas públicos.

Los SM&E son esencialmente instrumentos de gestión y pueden considerarse parte de la infraestructura de control del Estado, en cuanto sistemas de control interno —administrados por el propio Poder Ejecutivo— y de control de mérito, es decir, que lo que controlan es el logro de objetivos y metas fijados por el proceso político. El monitoreo y la evaluación son partes integrantes de la gestión de una organización y, en consecuencia, lo son también del sector público, dado que proporcionan información útil para la toma de decisiones gubernamentales, cualquiera que sea la instancia donde esto ocurra.

De este objetivo central se desprenden cinco valores básicos en un SM&E:

- i) Pertinencia para proporcionar la información que se precisa para adoptar decisiones debidamente fundamentadas;
- ii) Veracidad a fin de asegurar que la información corresponda a la realidad (aunque sea parcial) del proyecto, programa o institución que se evalúa;
- iii) Oportunidad para lograr que la información esté disponible en el momento en que lo requiere el proceso de toma de decisiones;
- iv) Legitimidad a fin de que la información y los juicios que el sistema genere sean respetados por los actores relevantes, sustentando las decisiones que de ellos se desprendan;
- v) Eficiencia para que la información se genere al menor costo posible.

Los SM&E son construcciones concretas, estructuradas en base a instrumentos, procedimientos y aplicaciones que reflejan el balance de los valores arriba señalados.

En materia de instrumentos, estos sistemas pueden recurrir a indicadores de desempeño, evaluaciones y estándares. En materia de procedimientos, pueden estar organizados en forma de análisis externos o internos, ser reservados o públicos. En cuanto a las aplicaciones,

pueden alimentar las decisiones sectoriales, presupuestarias o la formulación de planes y programas.

Los dos principales instrumentos que forman parte de los SM&E son los indicadores de desempeño y las evaluaciones.

Los indicadores de desempeño corresponden a algoritmos matemáticos o fórmulas de medición que entregan una valoración cuantitativa del desempeño, pero que por sí solos no explican ese resultado. Estos indicadores responden a la pregunta acerca de cómo está evolucionando el desempeño de un programa o de una institución; su referente es el pasado inmediato y los compromisos que se establecen en la forma de metas para las mediciones.

A través de estos indicadores es posible monitorear periódicamente el desempeño o los resultados desde diferentes perspectivas: las dimensiones de eficiencia, eficacia y economía; y los ámbitos de control de procesos, productos, resultados intermedios y resultados finales. En la práctica estos son más fáciles de obtener en los ámbitos de procesos, productos y resultados intermedios, y constituyen un instrumento útil para sistemas de monitoreo internos de la gestión programática de las instituciones, aunque pueden también incorporarse aquellos de mayor relevancia relativa en los análisis del proceso presupuestario.

La principal limitación de los indicadores de desempeño es que no permiten conocer las relaciones de causalidad entre las actividades y los componentes de un programa (elementos de su diseño), sus procesos de gestión y los resultados observados, lo que restringe la retroalimentación para alcanzar mejores desempeños.

Las evaluaciones, por su parte, corresponden a estudios, exámenes o revisiones técnicas. Estos, a partir de un conjunto de información ordenada y relacionada según un marco metodológico, buscan construir valoraciones de aspectos concretos de un ámbito del quehacer de políticas públicas y encontrar factores explicativos a estas valoraciones o juicios evaluativos.

De esta forma las evaluaciones se diferencian de los procesos de monitoreo, que suelen ser parte de procesos internos de gestión programática, más regulares y uti-

lizan mediciones a través de indicadores, principalmente de procesos y productos. Obviamente, el monitoreo y la evaluación son complementarios e indispensables para mejorar la calidad de las instituciones y de los programas que estas ejecutan.

### ***Adecuación del proceso presupuestario***

Ya se ha indicado que un PpR es bastante más que un conjunto de indicadores de desempeño. Implica, en realidad, un cambio en la forma de pensar y actuar en la administración pública y por ende, en las funciones de comportamiento que guían el proceso de decisión y acción de los políticos y burócratas y, también, en la calidad y naturaleza de relaciones que en materia de supervisión se establecen entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la sociedad civil.

En este sentido, un análisis sistemático acerca de cómo avanzar hacia una gestión por resultados (GpR), particularmente respecto de la efectividad del proceso de desarrollo, debiera contemplar, entre otros, la modificación concreta de las actuales interrelaciones entre: i) el sistema presupuestario, el sistema de planificación y el establecimiento de las prioridades gubernamentales a corto, mediano y largo plazo; ii) el sistema presupuestario y los otros sistemas integrantes de la administración financiera gubernamental: tesorería, endeudamiento y contabilidad; y iii) el sistema presupuestario y los sistemas administrativos de la gestión tales como adquisiciones, contrataciones y personal.

Gestionar para el logro de resultados implica, en última instancia, que el Estado, sus autoridades políticas, la administración pública y la sociedad civil, introduzcan sensiblemente en sus procesos de toma de decisiones, los resultados de sus acciones y su alineación y avance hacia el logro de los objetivos que desean maximizar a través de las políticas públicas.

De ahí que la efectividad para el desarrollo esté vinculada con la articulación del proceso presupuestario con los otros sistemas administrativos a partir de los cuales el Estado opera. Estas relaciones comprenden desde armonizar las prioridades, asignar el presupuesto y los recursos (a nivel microinstitucional), determinar la manera como ello se relaciona con las prioridades de

mediano y largo plazo (el proceso de planificación gubernamental, tanto a nivel macroglobal como mesosectorial), evaluar cómo se desembolsa el dinero y cómo dichos mecanismos afectan los grados de libertad de los gerentes para gestionar el recurso (sistema de tesorería), determinar los incentivos que tiene la administración para dejar de centrarse únicamente en los procedimientos y concentrar su actuación también en el logro de resultados (sistema de personal), y reconocer los costos de las acciones públicas y la forma como se registran los gastos en base devengada (el sistema contable).

El presupuesto es un proceso estructurante de la gestión del sector público porque en su desarrollo confluyen varios procesos administrativos esenciales para el funcionamiento del Estado como organización. La existencia de este conjunto de procesos integrados en el ciclo presupuestario genera que en la práctica, la vinculación entre presupuesto y resultados pueda establecerse en varios niveles y formas, no sólo en la asignación de recursos.

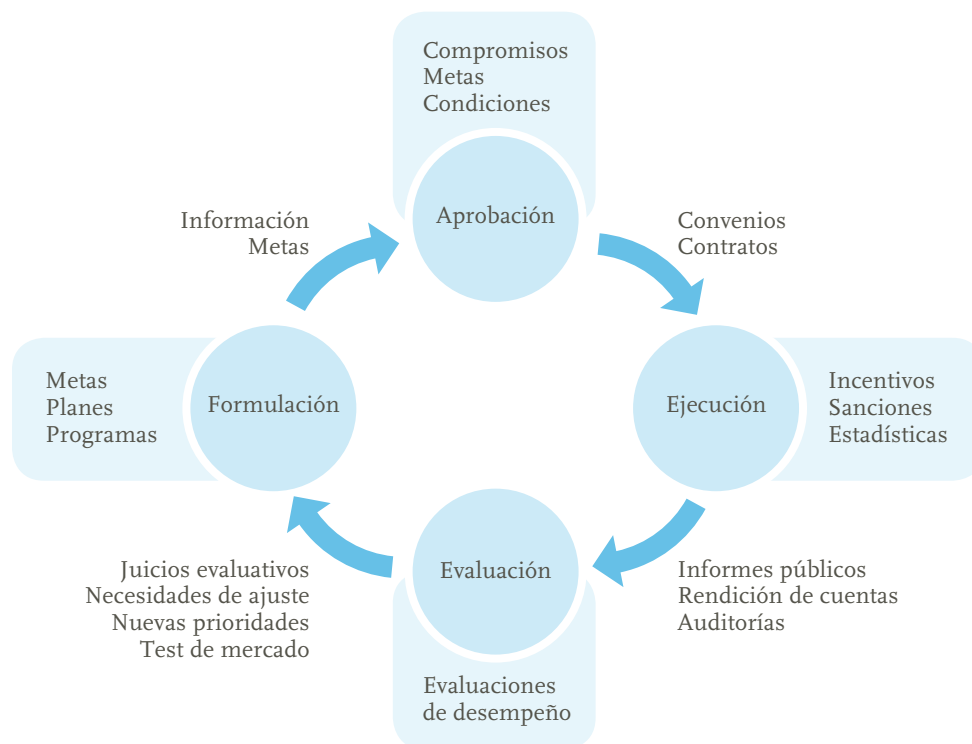
Entre estas aplicaciones alternativas podemos contar: i) la generación de información pública sobre el propósito, metas y estándares comprometidos para el uso de los recursos públicos y los resultados de su aplicación pasada; ii) la programación sectorial, al interior de los ministerios e instituciones públicas, vinculando sus actividades, recursos y metas; iii) el diseño, adecuación y ejecución de programas y proyectos orientados a alcanzar los objetivos y metas programáticas, necesarios para justificar las propuestas presupuestarias; iv) el condicionamiento de la entrega de recursos al cumplimiento de algunos requisitos previos relacionados con su diseño y preparación; v) el establecimiento de convenios de desempeño, mediante los cuales se especifican las metas y/o procesos comprometidos por una secretaría o dependencia para el año fiscal; vi) la suscripción de contratos formales entre secretarías y entidades o entre entidades y agentes privados sobre niveles y estándares de producción de servicios requeridos a cambio de recursos presupuestarios; vii) el testeado a través del mercado de los costos de proveer determinados insumos, procesos o servicios; viii) la aplicación de esquemas de retribución y reconocimiento

al desempeño a través de incentivos, ya sea monetarios o no, pero con costo fiscal; ix) la rendición de cuentas, ante la ciudadanía o sus órganos representativos, respecto de los resultados obtenidos como producto de la aplicación de recursos públicos.

Como ilustra al Gráfico 1, estas aplicaciones pueden operar en distintas fases del ciclo presupuestario.

De esta manera puede conceptualizarse el proceso presupuestario como una secuencia de ciclos de trabajo. Cada uno tiene un objetivo específico, compromete a determinados actores, requiere de un conjunto de insumos y genera productos concretos, los que, a su vez, constituyen insumos para el ciclo de trabajo de la siguiente fase del proceso presupuestario.

**Gráfico 1. El sistema de PpR en el ciclo presupuestario**



Experiencias como las de Australia, Nueva Zelanda y Chile indican que la implantación de un sistema de PpR puede requerir importantes modificaciones en la metodología y los procedimientos correspondientes a fases claves del proceso presupuestario.

#### ***Incentivos sobre las instituciones públicas***

La implementación de nuevos instrumentos y procesos en torno al presupuesto, y la demanda de mayor interacción con las agencias, han complejizado la administración financiera. En respuesta a esto, es necesario

generar mecanismos e incentivos que promuevan una adecuada articulación entre los distintos componentes del sistema. La vinculación con las agencias a través de mecanismos contractuales o semicontractuales, así como la puesta en marcha de incentivos económicos y no económicos, son expresiones concretas de lo anterior.

Reconocer la necesidad de esquemas de incentivos que motiven la cooperación en las instituciones públicas es uno de los grandes aportes de la nueva economía institucional al diseño de políticas y sistemas de gestión públicos. Este enfoque parte de reconocer que las



organizaciones y las personas que los integran no funcionan sólo en base a las regulaciones, las estructuras formales o un sentido del deber, sino que responden a motivaciones ligadas a sus propios objetivos organizacionales y personales. De este modo, los funcionarios participan de las organizaciones públicas motivados ya sea por la búsqueda de realización profesional, reconocimiento, identificación con los fines de la organización, seguridad económica o, simplemente, un salario. Si la organización no es capaz de reconocer dichas motivaciones y utilizarlas para sus propios fines, es probable que esta opere de modo ineficiente, por su incapacidad para movilizar sus recursos organizacionales de acuerdo con su potencial y arriesgue ser capturada por intereses particulares, o ser destruida por la entropía.

Un buen sistema de incentivos, por lo tanto, debe reconocer la existencia de motivaciones diversas y alinearlas en pos de los objetivos institucionales. En la medida que dichas motivaciones no son exclusivamente salariales, un sistema de incentivos no es necesariamente sinónimo de estímulos económicos.

Según cuál sea el factor principal sobre el que se apoyan para motivar la conducta deseada, los sistemas de incentivos que se aplican actualmente en el sector público, pueden clasificarse en cuatro grandes categorías:

- Reconocimiento. La pertenencia a una institución prestigiosa puede ser una fuente de recompensa para sus integrantes. Reconocer logros institucionales puede transformarse en un poderoso mecanismo de incentivo, si es que existe un compromiso y una identificación de los funcionarios con los logros de la institución. Para ello es fundamental la legitimidad de los mecanismos de reconocimiento.
- Traspaso de responsabilidades. El traspaso o devolución de responsabilidades, desde el nivel central hacia las instancias ejecutoras, puede ser percibido por estas últimas como una señal de confianza, a la vez que les entrega mayores cuotas de poder; por este motivo, puede ser concebido como un mecanismo de incentivo institucional. Tal vez este tipo de esquemas es el que presenta un mayor potencial en términos de mejoramiento de la gestión, pero a la vez es que presenta más complejidades en su implementación.
- Incentivos económicos. En teoría los incentivos que operan a través del sistema de remuneraciones, sean individuales o institucionales, pueden promover un mejor desempeño siempre que logren superar las dificultades prácticas que surgen durante su implementación. Sin embargo, los esquemas de incentivos económicos corren el riesgo de perder credibilidad si no logran capacidad para discriminar entre distintos niveles de desempeño y lograr la legitimidad ante los involucrados.
- Difusión de resultados. Otra forma de incentivar a las instituciones públicas es proveyendo adecuada y oportunamente información de resultados sobre su gestión. Esta puede entenderse como una forma de reconocimiento respecto de lo realizado en la administración de los recursos públicos. La exposición al escrutinio público es una fuente especialmente importante de estímulos y sanciones en administraciones públicas que históricamente han mantenido una relación distante con la ciudadanía.

### ***Flexibilidad en la gestión financiera de las agencias públicas***

Un examen riguroso del funcionamiento de los sistemas presupuestarios en diversos países indica que no sólo cumplen una función económica y político-institucional, sino también gerencial. En efecto, la manera en que se formulan y ejecutan los presupuestos condiciona significativamente el desempeño de las agencias o entidades públicas. El sistema presupuestario incide sobre la gestión de la agencias estatales al: i) proporcionar una base financiera para su funcionamiento; ii) generar incentivos sobre el desempeño institucional a partir de la forma en que se estructuran las decisiones sobre asignación de recursos, y, iii) regular la manera como las agencias pueden disponer de los recursos asignados en el ejercicio presupuestario.

En lo que se refiere a esta tercera dimensión, las normas sobre administración financiera de los estados abarcan normalmente materias como la composición del presupuesto institucional, la disposición de caja, el traspaso de recursos entre ítems presupuestarios y años fiscales, adquisiciones y contrataciones, tratamiento de



imprevistos, control de los actos administrativos y contabilidad y rendición de cuentas.

La existencia de este conjunto de controles y la forma específica que adquieren son el producto de la exigencia de transparencia y predictibilidad de los actos de la administración, pero también de los niveles de desconfianza en la capacidad y la rectitud con que las instituciones administren sus recursos.

Las regulaciones sobre la administración financiera de las agencias estatales forman parte del cuadro más amplio de regulaciones y procedimientos que se identificaron con el modelo burocrático de gestión pública y fueron objeto de fuertes críticas en los últimos 20 años. Por esta razón, las reformas aplicadas en países desarrollados durante los últimos años con el objeto de promover una gestión más orientada a los resultados han incluido la revisión o aún eliminación de algunas de estas regulaciones.

Entre las principales medidas en este sentido se ha incluido: i) el agregado de gastos operacionales en los presupuestos institucionales, lo que permite una mayor flexibilidad para reasignar recursos a su interior; ii) la programación financiera plurianual, para extender el horizonte de planificación de la gestión de programas e instituciones; iii) el traspaso de recursos del presupuesto institucional entre años fiscales, ya sea para adelantar fondos o para postergarlos; iv) la flexibilización de las disponibilidades de caja, manteniendo la restricción presupuestaria legal v) la creación de fondos o reservas centralizadas para contingencias; vi) la devolución de responsabilidades por las adquisiciones y la contratación de personal.

En algunos países, estas iniciativas estuvieron ligadas a la implantación de un tipo especial de organización, llamada “agencia ejecutiva”. Esta se caracteriza por orientarse a la ejecución de políticas y programas, contar con mayor autonomía administrativa para hacerlo y rendir cuenta por sus resultados.

De este modo, puede afirmarse que en tanto el presupuesto provee la base material para la gestión operativa de las agencias gubernamentales, una gestión orientada a resultados requiere, en primer lugar, una base estable y predecible de financiamiento y, en segundo lugar,

flexibilidad para administrar los recursos de esa base para lograr los objetivos y metas institucionales.

## PpR en el mundo desarrollado y en América Latina

### *Presupuesto por resultados en países desarrollados*

Las primeras nociones de PpR surgieron en países desarrollados a fines de la década de 1980; las experiencias más conocidas son las de Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y Suecia.

En estas experiencias, la vinculación entre presupuesto y resultados se expresa en: i) la devolución de autoridad financiera a los entes gestores, reflejada en la estructuración de presupuestos más agregados y facultades para reasignar fondos entre usos alternativos y años presupuestarios; ii) la generación masiva y sistematizada de información sobre el desempeño, en la forma de indicadores y diferentes tipos de evaluaciones; iii) la adecuación de la contabilidad pública desde una sobre base de caja hacia sobre base devengada; iv) la vinculación entre recursos y resultados a través de mecanismos semicontractuales, como definición de documentos marco, la elaboración de convenios de desempeño, la suscripción de contratos entre ministerios y agencias en los cuales se especifican compromisos y metas para el logro de resultados.

Como ya se ha comentado, la implementación del PpR en países desarrollados no fue un fenómeno aislado, sino que formó parte de un proceso de reforma más amplio guiado por el enfoque de la Nueva Gerencia Pública. Este enfoque surge como respuesta a la crisis del modelo burocrático de organización estatal y a las crisis fiscales del decenio de 1980, y apunta a otorgar mayor poder a los gestores públicos (caracterizados ahora como “gerentes”) a cambio de su mayor responsabilidad para obtener resultados. Para este efecto, las reformas incluyen no sólo ajustes en sus sistemas presupuestarios, sino i) el traslado de las funciones ejecutivas a agencias dotadas de mayor autonomía administrativa; ii) el desarrollo de sistemas de control de gestión y rendición de cuentas; iii) el

tratamiento de los usuarios como clientes, dotados de derechos individuales exigibles.

Por cierto, el enfoque de la Nueva Gerencia Pública no se aplica de igual manera en todos los países ni con el mismo énfasis. Por ejemplo, se desarrolla con más fuerza en los países de la matriz administrativa británica, mientras que en Francia se aplica sólo en las políticas de descentralización administrativa. En Estados Unidos, en cambio, la vinculación del enfoque con las teorías del gerenciamiento privado se extrema. En los países del norte de Europa su impacto es más limitado debido a que su estructura institucional ya contemplaba una considerable devolución de responsabilidades ejecutivas a agencias autónomas desde mucho tiempo antes.

De esta manera, el PpR puede considerarse parte de una corriente más amplia de gestión orientada a resultados, en la cual este es necesario para completar la cadena autonomía-rendición de cuentas-asignación de recursos.

### ***PpR en América Latina***

En América Latina el concepto de presupuesto por resultados no sólo llegó considerablemente más tarde, sino que con una motivación distinta que en los países desarrollados. En efecto, los países de la región se caracterizan por contar con estados preburocráticos, en los que los problemas asociados a las prácticas patrimonialistas, el centralismo y la administración informal son más relevantes que los de la inadecuación de un determinado modelo administrativo. En esta realidad, el interés por el concepto de PpR aparece motivado por la búsqueda de formas de elevar el rendimiento de los recursos públicos tras años de ajustes fiscales y una reactivación de las demandas sociales.

Los intentos por aplicar el concepto de PpR en América Latina por lo general se han caracterizado por ser implementados en la forma de procesos estructurados, incorporados tempranamente a la legislación como leyes de responsabilidad fiscal o reformas de leyes de administración financiera y concentrar sus aplicaciones prácticas en la construcción de sistemas de información de gestión financiera y la elaboración de indicadores de desempeño. A diferencia de lo ocurrido en los países

desarrollados, estas experiencias en general no han ido acompañadas por ajustes en estructuras orgánicas, devolución de facultades o cambios en prácticas de gestión.

El relativo atraso de los países en desarrollo, y los de América Latina en particular, en construir las instituciones propias del Estado burocrático, proveen un contexto y motivaciones sustancialmente diferentes para las reformas en materia de gestión pública y presupuestos. Estas diferencias se resumen en el Cuadro 1.

De este modo, en términos de la relación entre transparencia y efectividad, los países de América Latina, al partir de una realidad institucional preburocrática, tienen la posibilidad —y el desafío— de avanzar tanto en materia de transparencia como de efectividad. Sin embargo, la mayor precariedad de sus instituciones también genera el riesgo de experimentar retrocesos en el camino.

Estas oportunidades y riesgos están igualmente vigentes en lo que se refiere a la gestión financiera pública. Como se indica en el Cuadro 1, la brecha entre recursos y necesidades en la región transforma a la gestión financiera y al presupuesto en un componente central de la reforma del Estado y no en un apéndice de esta. Para ello, sin embargo, los países latinoamericanos no pueden simplemente descansar en la ampliación de los espacios de flexibilidad en gestión financiera para los gerentes públicos, porque ellos aún no están plenamente formados ni exentos del riesgo de incurrir en prácticas patrimonialistas o clientelistas. Por esta razón, la agenda de reformas en gestión financiera y el propio concepto de PpR no puede ser una simple reproducción de lo observado en los países desarrollados.

En América Latina, los países se han acostumbrado a regular la gestión financiera de las agencias públicas de manera mucho más detallada que en países desarrollados, debido en buena medida a un mayor grado de desconfianza hacia los gestores. No obstante, es probable que el mayor problema para las instituciones no sean estas normas, sino la alta volatilidad de los presupuestos institucionales. Así, es común que i) la propuesta de presupuesto del Poder Ejecutivo experimente importantes modificaciones durante su paso por la Legislatura; ii) luego de aprobado el presupuesto, el Poder Ejecutivo vuelva a modificarlo significativamente, y, iii) lo siga

haciendo en el curso de su ejecución como producto de la volatilidad en los ingresos fiscales, los cambios de prioridades y los errores de programación. Algunos países que han enfrentado importantes restricciones de

liquidez manejan, incluso, la ejecución presupuestaria desde la tesorería, racionando la caja fiscal en función de las disponibilidades.

**Cuadro 1. Contexto de reforma de los sistemas presupuestarios en países desarrollados y en América Latina**

	Países desarrollados	América Latina
Régimen político dominante	Parlamentario.	Presidencial.
Tradición administrativa	Burocrática.	Patrimonialista
Tamaño del estado (gasto público/ PIB)	45%	22%
Dependencia de recursos naturales (participación en ingresos fiscales)	2%	15%
Incidencia de pobreza	7%	23%
Adultos mayores/población en edad de trabajar	36%	9%
Transparencia (lugar promedio en ranking internacional TI)	23	69
Presión para el cambio	Crisis del Estado burocrático.	Necesidades del desarrollo.
Desafío estratégico	Efectividad	Legitimidad, confianza
Objetivos centrales	Mantener estándares de servicio, cumplir compromisos, responder a necesidades individuales.	Reducir la pobreza y la desigualdad, elevar la competitividad, aumentar la transparencia y la regularidad.
Medio	Empoderar a gerentes públicos.	Crear gerentes públicos
Requisito	Responsabilidad, rendición de cuentas.	Gobernabilidad, motivación
Procesos de decisión claves	Contratos internos. Planes departamentales. Acuerdos internacionales.	Planificación. Presupuestación. Aprobación de cambios legales.

## Algunas experiencias latinoamericanas

### Chile<sup>2</sup>

El sistema de PpR en Chile se inserta en un sistema presupuestario marcado por un alto grado de jerarquización institucional. Esto se expresa en que el Poder Ejecutivo concentra la mayor parte de las facultades sobre la gestión de los recursos públicos, mientras que el Congreso tiene escasas atribuciones para modificar las propuestas de legislación temporal (el presupuesto) y permanente sobre materias financieras. En el interior del Poder Ejecutivo, las facultades normativas sobre la administración financiera están fuertemente concentradas en el Ministerio de Hacienda.

Esta concentración de facultades está a su vez acompañada de una clara identificación de responsabilidades del Ejecutivo por el manejo de las finanzas públicas ante la comunidad. Con el objeto de prevenir que la concentración de facultades sea percibida como mera discrecionalidad y para reducir la incertidumbre de los agentes económicos, las autoridades han desplegado un conjunto de mecanismos para fortalecer la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo y la transparencia fiscal ante la ciudadanía.

El sistema de PpR comenzó a desarrollarse en Chile a mediados de la década de 1990, y alcanzó niveles de desarrollo y consolidación importantes en el decenio 2000. Actualmente involucra a un conjunto de instrumentos de información y evaluación del gasto. Tales instrumentos y procesos están expresamente orientados a asegurar que la información evaluativa sea considerada en la toma de decisiones sobre la asignación y la aplicación de recursos públicos. Por tal razón, el desarrollo del sistema de PpR también ha significado adecuar el proceso presupuestario y sus instituciones.

El instrumental actualmente en aplicación en Chile incluye<sup>3</sup>:

- El sistema nacional de inversiones, que contempla la evaluación social de todos los proyectos de inversión del sector público y la incorporación de los

proyectos que satisfacen tasas mínimas de rentabilidad en un Banco Integrado de Proyectos, elegibles para obtener financiamiento del presupuesto. Este sistema inició su aplicación en la década de 1980.

- Un sistema de indicadores de desempeño, compuesto por alrededor de 1.500 indicadores distribuidos en 136 instituciones, con sus respectivas metas anuales. Dichos indicadores abarcan dimensiones de eficiencia, eficacia, economía y calidad (esta última también puede ser incorporada en la dimensión de eficacia), y consideran también las distintas etapas del proceso de generación de valor del sector público.
- Un sistema de evaluación que desde 1997 ha generado más de 200 evaluaciones de programas y 21 evaluaciones de instituciones. Dichas evaluaciones son efectuadas por paneles de expertos y consultoras independientes, seleccionados mediante concurso público. Estas evaluaciones son desarrolladas en base a metodologías preestablecidas, y seguidas a través de convenios que especifican las medidas a adoptar por los ejecutores para incorporar las recomendaciones de los evaluadores.
- Los programas de mejoramiento de gestión, que constituyen un original sistema de *benchmarking* de sistemas administrativos, sobre la base de los cuales se establecen las bonificaciones por desempeño institucional para el personal de las instituciones del gobierno central. Este sistema se basa en una matriz uniforme para todas las instituciones que identifica etapas de desarrollo en 11 sistemas correspondientes a 7 áreas de gestión.
- Un Fondo Común Concursable de programas públicos, aplicado entre 2001 y 2003 con el propósito de elevar la eficiencia en la asignación de recursos. Esto se logra a través de la evaluación de propuestas para la asignación de fondos incrementales en el presupuesto formuladas en base a la metodología de marco lógico. Este formato sigue siendo utilizado en la presentación de iniciativas al presupuesto en un número importante y predeterminado de tipos de programas.

2. Para evaluaciones de la experiencia chilena por observadores externos, véase OCDE (2004), Banco Mundial (2005), MacKay (2006) y Zaltsman (2006).

3. Véanse más antecedentes en Guzmán (2005).

- Los Balances de Gestión Integral, establecidos como un mecanismo de rendición de cuentas obligatorio para todas las instituciones del gobierno central. Dichos balances deben emitirse en abril de cada año a fin de reflejar la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de las diversas metas y compromisos vigentes para las instituciones durante el año anterior.

El desarrollo del sistema chileno de PpR ha requerido persistencia a través del tiempo y una aproximación esencialmente evolutiva, en la que se agregan gradualmente instrumentos, se elevan las exigencias sobre las instituciones y se adecuan las rutinas públicas fundamentales. Como parte de este proceso se ha involucrado crecientemente al Congreso Nacional, a los líderes de opinión y a la prensa. Pese a lo anterior, han sido necesarios años de persistencia para que actores distintos de las entidades rectoras del Poder Ejecutivo comenzaran a tomar en cuenta y a utilizar la información evaluativa. Asimismo, el desarrollo del sistema se ha apoyado fundamentalmente en facultades administrativas existentes, y ha utilizado la legislación para consolidar y profundizar el proceso más que para iniciarlo.

Luego de más de diez años de desarrollo, los principales logros que el sistema chileno de PpR puede exhibir son los siguientes:

- El sistema se encuentra en pleno funcionamiento y abarca todas las instituciones del gobierno central. Ha superado, por tanto, la fase de diseño y experimentación, lo que permite evaluar su funcionamiento y resultados.
- Además, contribuyó a aplicar la agenda de gobierno del Presidente Lagos, marcado en una primera etapa por un importante shock externo que redujo considerablemente las disponibilidades de recursos respecto de lo planificado. En este contexto, el sistema de PpR apoyó la reasignación de recursos y el esfuerzo por elevar el rendimiento de los recursos disponibles, con lo que contribuyó a que la administración pudiera cumplir con sus principales metas de política y completara su período con la finanzas públicas en orden y un alto apoyo popular.
- El desarrollo del sistema a lo largo del tiempo ha apoyado la toma de decisiones, particularmente en

el proceso presupuestario. Esto ha significado no sólo adecuar los requerimientos y la oportunidad de la información generada por el sistema, sino también adaptar el propio proceso de formulación, discusión, ejecución y evaluación del presupuesto. Tales ajustes constituyen logros significativos en la incorporación de nuevas prácticas, básicas para que un PpR funcione.

- Como expresión de lo anterior, también se logró un razonable acoplamiento entre el proceso presupuestario, coordinado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y el proceso de programación gubernamental, coordinado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Ambos procesos sustituyen razonablemente la planificación gubernamental, que dejó de realizarse en Chile a mediados de la década de 1970.
- Toda la información generada por el sistema de presupuesto por resultados tiene carácter público, lo que permite que este no sólo apoye la toma de decisiones, sino que permita la rendición de cuentas ante la ciudadanía.
- El sistema se apoya en distintos instrumentos a la vez, buscando la complementariedad en el tipo de información evaluativo que estos generan. Asimismo, varios de esos instrumentos se asisten mutuamente, evitando en parte el riesgo de recarga sobre las instituciones que generan la información.
- Si bien el sistema puede caracterizarse como altamente centralizado —por el papel rector que juegan instituciones como la Dirección de Presupuestos, el Ministerio de Planificación y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia—, se apoya en redes de expertos y en un sistemático esfuerzo de difusión y entrenamiento a nivel de las instituciones.

Junto a estos logros, la experiencia chilena también evidencia algunas limitaciones y desafíos. Entre estos se destacan los siguientes:

- Se aprecia una insuficiente definición de metas estratégicas vinculadas a los efectos finales perseguidos por la acción gubernamental. En este marco la aplicación de indicadores de desempeño se centra principalmente en productos. Esta característica

refleja una perspectiva de análisis de la acción pública desde abajo hacia arriba, en contraste con la racionalidad de arriba hacia abajo propia de los modelos de planificación. Reconociendo las ventajas y desventajas de ambos modelos, es probable que una cierta combinación de ambos resulte más adecuada.

- El alto grado de centralización determina que el desarrollo de capacidades y la integración de instrumentos a nivel de instituciones sea aún insuficiente. Así, en algunas instituciones la administración de instrumentos de control de gestión se entrega a distintos funcionarios o unidades, por lo que el involucramiento de las autoridades superiores queda limitado. A nivel más general, se observan espacios de crecimiento del sistema, a través de mayores compromisos de los ministerios con el control de gestión de sus servicios dependientes.

En síntesis, de los antecedentes anteriores puede desprenderse que en el concepto de PpR que orienta el desarrollo del sistema chileno, la información sobre desempeño no sólo acompaña al presupuesto, sino que se integra directamente a él, aunque evitando generar relaciones mecánicas en la asignación de recursos. Al ser este un desafío más complejo, la evidencia disponible indica que tal objetivo se ha cumplido satisfactoriamente aunque existen áreas en las que indudablemente se podría mejorar. Esta experiencia demuestra, en consecuencia, que es posible desarrollar un sistema de PpR de clase mundial en un país emergente, pero que ello requiere consistencia y persistencia a lo largo de un período prolongado.

### **Colombia**

Los esfuerzos por vincular gestión pública con resultados en Colombia se remontan a la segunda mitad del decenio de 1990, con la creación del Sistema Nacional de Evaluación y Gestión por Resultados (Sinergia). Este sistema se ha orientado fundamentalmente a evaluar programas públicos, con el propósito de alimentar el sistema nacional de planificación.

Bajo el sistema de evaluación imperante en Colombia, los ministerios efectúan evaluaciones de impacto coordinadas por el Consejo Nacional de Política Económica

y Social (Conpes) y se siguen las orientaciones de un comité interministerial que define metodologías, asigna responsabilidades y recibe resultados. El sistema de evaluación es responsabilidad de la Dirección de Planeación Nacional (DNP).

Desde su creación a fines de la década de 1990, Sinergia ha realizado varias decenas de evaluaciones, obteniendo de ellas valiosa información para la definición de prioridades públicas y el diseño de programas en el gobierno central. Más limitado, sin embargo, ha sido el impacto del sistema sobre la asignación de recursos en el proceso presupuestario.

En buena medida, las dificultades de Sinergia para incidir en las decisiones presupuestarias derivan de las rigideces que caracterizan al sistema de administración financiera en Colombia. Estas rigideces tienen tres causas fundamentales. La primera, el profundo proceso de descentralización promovido por la Constitución de 1991, en virtud del cual una alta proporción de los recursos fiscales son transferidos automáticamente a los gobiernos subnacionales en la forma de participaciones, sin que estos tengan obligación de rendir cuenta sobre su utilización en las mismas condiciones que lo hace el gobierno central. La segunda fuente de rigidez —así como de problemas de coordinación— surge de la separación del presupuesto público en dos componentes: un presupuesto de inversiones, que incluye además programas públicos de alta prioridad bajo la responsabilidad de la DNP, y un presupuesto de funcionamiento, que incluye los gastos de operación y otros gastos corrientes, bajo la responsabilidad del Ministerio de Hacienda. Una tercera causa proviene de la incidencia de decisiones de otros poderes del Estado sobre la asignación de recursos. En el caso del Poder Judicial, estas corresponden a determinaciones del tribunal constitucional amparadas por la inclusión de prioridades de política como derechos ciudadanos en la Constitución de 1991. En el caso del Poder Legislativo, las decisiones corresponden a la creación de beneficios con financiamiento de impuestos afectados.

La falta de vinculación entre Sinergia y el presupuesto llevó al debilitamiento del instrumento a comienzos de la década de 1990. No obstante, el sistema revivió

con la gestión del Presidente Uribe, quien lo utilizó como soporte fundamental para proveer información a la ciudadanía sobre la acción del gobierno. Para fortalecer esta función se desarrolló el Sistema de Información y Seguimiento a Metas de Gobierno (SiGob) que genera indicadores de desempeño de acceso público. En la actualidad, el Presidente usa intensivamente la información del sistema en audiencias públicas semanales, lo que le da un alto perfil político. Aún así, la vinculación del sistema con la asignación de recursos sigue siendo débil.

Por estas razones, el gobierno se encuentra trabajando en la actualidad para fortalecer Sinergia, extender el monitoreo y la evaluación hacia los gobiernos subnacionales e institucionalizar su vinculación con el presupuesto. Entre las principales iniciativas contempladas con este propósito se incluye: i) la diversificación de las metodologías de evaluación; ii) la creación de instancias de trabajo conjunto entre la DNP y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en la preparación del presupuesto; iii) la racionalización de los diversos sistemas de información existentes y sus correspondientes bases de datos, y iv) el desarrollo de metodologías aplicables en el nivel subnacional.

### **México**

En los últimos años México ha tratado de desarrollar un sistema de presupuesto basado en resultados (PBR) cuyo referente inmediato son las reformas al sistema presupuestario (RSP) iniciadas en 1998. Dichas reformas buscaron que el presupuesto adoptara técnicas que hasta entonces eran consideradas propias del sector privado, como la planificación estratégica, los sistemas de atención al cliente, los indicadores de desempeño y la administración por objetivos.

La RSP se integró como una de las líneas estratégicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, mediante la cual se pretendió elevar la eficiencia del uso de los recursos públicos en beneficio del desarrollo del país. Esta línea estratégica fue plasmada en el programa sectorial denominado Programa Nacional de Modernización Pública (ProMaP), que planteaba objetivos y estrategias concretas para incrementar la eficiencia

en los servicios públicos que se brinda a la ciudadanía. La RSP incluyó entre sus componentes una nueva estructura programática (NEP) que tenía el propósito de replantear las categorías y los elementos programáticos para alinear las funciones estratégicas del gobierno federal con los programas, las actividades y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. La RSP comenzó a implementarse en 1997, mediante un grupo de programas piloto al cual se fueron añadiendo más dependencias. En 1998 se inició un proceso de desregulación presupuestaria a través de convenios de desempeño.

La administración federal del sexenio 2000-2006 mantuvo la NEP y se propuso implantar dos proyectos inacabados de la RSP: el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Servicio Profesional de Carrera (SPC). La estructura programática fue refinada y perfeccionada y el proceso presupuestario fue transformado en un Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP). Además, se avanzó en la desregulación presupuestaria al simplificar el número de disposiciones del *Manual de Normas Presupuestarias*.

Paralelamente, la administración del Presidente Fox introdujo un sistema de metas presidenciales, por medio del cual los titulares de las dependencias u organismos públicos se comprometieron a cumplir metas de desempeño mediante la firma de un convenio. Tales metas fueron determinadas conjuntamente entre la Presidencia y la dependencia en cuestión y, sobre la base del resultado, se pedían cuentas por el no cumplimiento o se premiaba con bonos la consecución de las mismas. Estas metas fueron establecidas independientemente del sistema presupuestario, lo que no permitió su vinculación con el desempeño, e incluso puso en contradicción en ocasiones las metas presupuestarias con las presidenciales.

Posiblemente el mayor avance del sistema presupuestario en el sexenio fue la aprobación en 2005 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Esta legislación permitió sistematizar y racionalizar un conjunto de normas que se incluían en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación desde fines de la década de 1990 y estructurar un marco normativo coherente para la administración financiera en la administración pública. La LFPRH cita expresamente la



vinculación entre resultados y presupuesto como uno de los propósitos del sistema de administración financiera.

Las reformas impulsadas en México desde fines del decenio de 1990 tuvieron lugar en un contexto marcado por el cambio político y los gobiernos sin mayoría parlamentaria. Ello alentó iniciativas desde el propio Congreso orientadas a exigir mayor información y rendición de cuentas al Poder Ejecutivo.

Hacia fines del sexenio del presidente Fox coexistían múltiples sistemas de información, y existían al menos tres sistemas de indicadores y dos sistemas de evaluación. Pese a ello, había poca evidencia en cuanto a que dicha información fuera considerada por la Administración Pública Federal en la toma de decisiones, incluyendo el presupuesto. En tal sentido, puede decirse que el énfasis en definiciones técnicas, estructuras programáticas e indicadores, contrastaba con las prácticas esencialmente incrementalistas en la asignación presupuestaria.

Por su parte, las demandas de información provenientes del nivel central se enfrentaban a dependencias (entidades) públicas con relativa autonomía y significativas capacidades técnicas. Esto se traducía en una actitud defensiva por parte de las dependencias que cumplían rutinariamente con los requerimientos de entrega de información, pero mantenían paralelamente sistemas de programación y control de gestión considerablemente más sofisticados.

Los actuales esfuerzos por consolidar el sistema de PBR en México se orientan a racionalizar y simplificar los SM&E, utilizar dichos sistemas constructivamente en la relación entre el nivel central y las dependencias, y adecuar el proceso presupuestario. Las iniciativas actualmente en desarrollo abarcan cuatro áreas de trabajo: i) estructurar sistema integrado de M&E; ii) adaptar el proceso presupuestario para incorporar información sobre resultados; iii) fortalecer los incentivos sobre las dependencias, y iv) adecuar normas sobre gestión financiera para facilitar el logro de resultados en las dependencias.

De este modo, puede apreciarse que aún cuando las experiencias latinoamericanas en materia de PpR se encuentran en pleno desarrollo, ya pueden distinguirse algunos rasgos que las diferencian de los modelos en

aplicación en el mundo anglosajón. De estos rasgos, vale la pena destacar cuatro. El primero se refiere a la centralidad del presupuesto como mecanismo coordinador y ordenador de la gestión pública. En las experiencias de los tres países latinoamericanos citados se observa que el presupuesto ocupa un lugar prominente en el funcionamiento de todo el aparato público, por lo que recae en él la responsabilidad de obtener el máximo rendimiento de los limitados recursos públicos disponibles. Esta centralidad del presupuesto se expresa a su vez en autoridades presupuestarias fuertes, con la capacidad de impulsar reformas de envergadura o detener los intentos mejor intencionados de cambio.

El segundo es la importancia de la planificación como proceso orientador de las acciones del gobierno en el mediano plazo. Tanto en México como en Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo provee el marco fundamental de objetivos y metas de mediano plazo que luego se relaciona con la asignación de recursos y la producción de bienes y servicios públicos a través del presupuesto. Chile es una notable excepción a esta norma, lo que posiblemente explica la orientación de abajo hacia arriba del sistema de control de gestión ligado al presupuesto. El predominio de los planes de desarrollo y el presupuesto y la eventual rivalidad que ello genera respecto de los ejercicios de planificación y programación en los ministerios hace que estos últimos jueguen un rol bastante limitado en la operación de los sistemas de PpR en América Latina. Esto constituye un factor que limita su efectividad y sostenibilidad de largo plazo.

El tercer elemento se refiere a la creciente importancia de la evaluación en las tres experiencias latinoamericanas reseñadas. Mientras en los países desarrollados la evaluación ha ocupado un lugar secundario en los modelos de gestión y presupuestación basada en resultados, en América Latina parece estar ganando espacio en la estructuración de sus modelos de PpR. Esta importancia de la evaluación probablemente responde a dos factores: la centralidad de la función presupuestaria y la búsqueda de instrumentos que faciliten la reasignación de recursos; y la desconfianza de los organismos centrales del Poder Ejecutivo y la Legislatura respecto de las entidades sectoriales y las agencias ejecutivas.



Por último debe llamarse la atención sobre los escasos avances de los tres países analizados en materia de devolución de responsabilidades a las entidades gestoras, situación que contrasta con la experiencia de países desarrollados en los que ha predominado en enfoque de la Nueva Gerencia Pública. Esta situación sin duda responde a la presencia de prácticas clientelistas y a las deficiencias en materia de transparencia características de los estados latinoamericanos, lo que hace riesgoso la entrega de mayores competencias y espacios de flexibilidad a los directivos públicos.

## De la moda al paradigma

Del análisis y la revisión de la literatura sobre PpR, tanto en sus aspectos técnico-conceptuales como de las experiencias internacionales puede desprenderse un conjunto de lecciones de relevancia para el desarrollo de estos sistemas en la región. Entre las más importantes se destacan las siguientes:

- El PpR ha pasado de ser una aspiración a tener expresión concreta en un número importante de países, a partir de desarrollar un instrumental propio para intervenir en los procesos fundamentales de programación, presupuestación, ejecución.
- Un modelo efectivo de PpR requiere cuatro elementos fundamentales: el desarrollo de amplios SM&E del desempeño de las instituciones públicas, una adecuación del proceso presupuestario para incorporar la información sobre resultados a la toma de decisiones, el desarrollo de mecanismos institucionales capaces de motivar una gestión de las instituciones hacia el logro de resultados, y la generación de espacios de flexibilidad en la administración financiera que facilite la gestión de las entidades para el logro de resultados.
- De lo anterior se desprende que el PpR involucra una vinculación efectiva de la información sobre desempeño a la toma de decisiones. Sin embargo, la forma precisa que adopte este vínculo y el peso específico de cada uno de los cuatro componentes del sistema debe ser capaz de responder a la institucionalidad y la realidad de cada país. Ello se refleja

en la existencia de modelos alternativos de PpR en diversos países del mundo.

- La especificidad del modelo de PpR a la realidad de cada país también se refleja en las principales experiencias en la materia en países de América Latina. Al aplicarse en estados que no han alcanzado el mismo nivel de maduración de sus sistemas políticos y sus estructuras burocráticas, las reformas en esta materia deben ser capaces de combinar el énfasis en la efectividad que es característico del enfoque de la nueva gerencia pública con los avances adicionales en materia de transparencia.
- Para implantar un sistema de PpR es necesario generar cambios en el comportamiento de los agentes que intervienen en el proceso presupuestario. Para ello debe intervenir sobre los diversos subprocesos y etapas del ciclo presupuestario.
- Los logros del PpR están principalmente relacionados con cambios en la cultura organizacional en los estados. Para producir estos cambios, todas las experiencias prácticas han requerido un extenso proceso de implantación así como reformas complementarias en la administración financiera pública, los sistemas de planificación, la contabilidad pública y la distribución de responsabilidades de gestión, entre otros.
- La extensión y profundidad de estos cambios no demanda necesariamente un plan comprehensivo, capaz de dar cuenta al detalle del modelo y su proceso de implantación. Más bien se requiere claridad conceptual en cuanto a los objetivos que se persiguen, y la capacidad para evaluar y corregir sobre la marcha.

Las observaciones anteriores sugieren que las diferencias que se observan en el diseño e implantación de los modelos más avanzados de PpR en países de América Latina responde no sólo a diferencias en el nivel de sofisticación de dichos modelos o al desarrollo de los países, sino a desigualdades estructurales en el marco de la gestión y el presupuesto público. Esto debería advertir sobre los riesgos que involucra intentar trasladar a países de América Latina las metodologías y las técnicas de PpR de países industrializados de la tradición administrativa anglosajona.

Enfatizar mayormente en la planificación como referente para la identificación de metas y prioridades, en el proceso presupuestario como mecanismo de coordinación interinstitucional, en la evaluación como instrumento de control de gestión, y la reticencia a ampliar los ámbitos de flexibilidad de los gestores, dan cuenta de estados en los que la preocupación central es movilizar los recursos públicos para el desarrollo antes que prestar masivamente servicios uniformes bajo un modelo burocrático.

En este contexto, el PpR posibilita elevar la capacidad de los estados para contribuir al logro de los grandes objetivos del desarrollo y la profundización de la democracia. Para realizar este potencial es imprescindible reconocer que el presupuesto público es mucho más que un instrumento técnico al servicio de

la racionalidad económica: se trata esencialmente de un mecanismo institucional capaz de conciliar las prioridades políticas con las disponibilidades de recursos. El desarrollo de los sistemas de PpR debe, en consecuencia, respetar el carácter esencialmente político de las principales decisiones presupuestarias y reservar las consideraciones técnicas para informar el proceso político y lograr que las decisiones que allí se fragüen contribuyan al bienestar general.

Sólo reconocer el rol de la política en las grandes decisiones sobre la asignación de recursos y de la información para alimentar esas decisiones y apoyar su implementación permitirá que el PpR deje de ser una moda importada del mundo anglosajón para convertirse en un paradigma relevante para las necesidades del proceso de desarrollo en la región.

---

## Bibliografía

Allen R. y D. Tommasi. 2001. *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*. París: OCDE.

Arellano, D. y J. Ramírez. 2000. "Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos". *Lecciones desde México, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. República Dominicana.

Ball, I. 2002. "Modern Financial Management Practices". *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 2, Nro 2.

Banco Mundial. 1997. *World Development Report 1997. The State in a Changing World*. Oxford University Press.

—. 2004. *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*. Operations Evaluation Department.

—. 2005. *Chile: Análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público*, Diciembre.

— y Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BM y BID.

Dunleavy, P. 1991. *Democracy, Bureaucracy & Public Choice*. Harvester Wheatsheaf.

Ellis K. y S. Mitchell. 2002. "Outcome-Focused Management in the United Kingdom", en *OECD Journal on Budgeting*. Vol 1 Nro 4.

Forrester, J. 2002. "The Principal-Agent Model in Budget Theory", en Khan, A. y W. Bartley Hildreth. *Budget Theory in the Public Sector*. Quorum Books.

- Guzmán, M. 2005. *Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados. La experiencia chilena*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Mackay, K. 2006. “Institucionalización de los Sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público”. *Documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación*, Nro 15, Enero.
- Makinson, J. 2000. “Incentives for Change: Rewarding Performance in National Government Network”. Public Service Productivity Panel, HM Treasury.
- Marcel, M. 1998. “Los caminos de la gobernabilidad fiscal en América Latina”, *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Año XXV, Nro 37.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2003. *Public Sector Modernisation: Governing for Performance*, 28th Session of the Public management Committee.
- . 2004. *Budgeting in Chile*, 25th Annual Meeting of Senior Budget Official.
- . 2005. *Performance Information in The Budget Process: Result of OECD 2005 Questionnaire*. 26th Annual Meeting of Senior Budget Officials.
- . 2007. *Performance Budgeting in OECD Countries*. París: OCDE.
- Robinson, M. (ed.). 2007. *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. Palgrave Macmillan.
- Rojas, F. 2005. “Chile: Estudio de evaluación de impacto del Programa de Evaluación de Programas”, *Informe Nro 34589-CL*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Shah, A. (ed.). 2007. *Budgeting and Budgetary Institutions*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Shah, A. y C. Shen. 2007. “A Primer on Performance Budgeting”, en Shah, A. *Budgeting and Budgetary Institutions*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Schick, A. 2002. “Agencies in Search of Principles”. *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 2, Nro 1.
- Wildavsky, A. 1992. *The New Politics of the Budgetary Process*, Harper Collins.
- Zaltsman A. 2006. *Experiences with Institutionalizing Monitoring and Evaluation System in Five Latin American Countries; Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay*. World Bank, Evaluation Capacity Development (ECD), Working Paper Series 16, May.
-



# Presupuesto en base a información de resultados en América Latina: Experiencias y oportunidades<sup>1</sup>

Nick Manning\*

## Introducción

Las décadas recientes han estado marcadas por los intentos de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos de encontrar nuevas formas de utilizar la información sobre desempeño en sus sistemas presupuestarios (Curristine, 2005). Si bien no se trata de un concepto nuevo, una serie de reformas incorporadas más recientemente ha llamado la atención hacia lo que los protagonistas de este juego logran con los recursos que les son entregados, en lugar de la forma en que los fondos se gastan en cualquier área de actividad. Algunos enfoques específicos y las herramientas empleadas difieren bastante entre un país y otro. Esto constituye a menudo un reflejo del entusiasmo inicial con que se introducen las reformas —como la necesidad de consolidación fiscal, la entrada de un gobierno nuevo, o la necesidad de mejorar y/o demostrar el valor otorgado al dinero— y de sus diferentes tradiciones jurídicas, políticas y administrativas.

El PpR persigue optimizar la calidad del gasto público, mediante una mejor asignación de recursos en concordancia con las metas políticas y sociales, y hacer un uso más eficiente de él. Por lo general, esto se considera parte de un abanico mayor de reformas, especialmente de índole administrativa, destinadas a mejorar la eficiencia y la efectividad de los servicios públicos más sintonizados con las prioridades del gobierno. En muchos casos, estas reformas han sido diseñadas para promover la capacidad de respuesta del sector público y la rendición de cuentas ante los parlamentos y el público.

Las demandas por mejorar los resultados y fortalecer la rendición de cuentas han servido como motor de transición hacia un PpR en América Latina. El relativamente buen desempeño fiscal exhibido en años recientes ha ayudado a mejorar la disponibilidad de

recursos públicos. Además, el impulso dado por presidentes, políticos, tecnócratas dispuestos a iniciar reformas y un público exigente, ha motivado a varios países de la región a sentar las bases técnicas y administrativas necesarias para la implementación de un sistema de PpR. No obstante, aún persisten numerosos desafíos que impiden contar con información de calidad sobre el desempeño en cada etapa del ciclo presupuestario.

Si bien las circunstancias específicas de cada país imponen una forma particular de implantar las reformas, el presente documento intenta dar a conocer la política y el diálogo técnico referente al diseño y la aplicación de las reformas en toda la región latinoamericana. En primer lugar, se proporciona una visión general del significado y los diferentes tipos de PpR. A continuación se presenta un marco que permite analizar los posibles roles e incentivos que se pueden entregar a los responsables clave de la toma de decisiones y a las instituciones que intervienen en el ciclo presupuestario. Este puede llegar a ser el paso decisivo hacia lo que aparece como la variante del PpR más apropiada y factible de ser aplicada en la región: el presupuesto en base a información de resultados (*performance-informed budgeting*). Se trata un uso sistemático mas no exclusivo de la información sobre desempeño en la planificación de actividades públicas y la rendición de cuentas por las prestaciones, que admite una amplia variación de formas de empleo de dicha información. Las siguientes secciones destacan algunos de los elementos técnicos y de gestión en que dichas reformas normalmente se han sustentado.

Para explicar este marco, se recurre a ejemplos relevantes de la OCDE y a cuatro estudios de caso de América Latina: Brasil, Chile, Colombia y México. Cada país cuenta con su propia estructura institucional que determina el carácter de las reformas. Por ejemplo, los sistemas presidenciales en América Latina exigen una información

1. Este documento fue presentado por Nick Manning y elaborado bajo su liderazgo por el equipo de Sector Público y Gobernabilidad en la Dirección Sectorial de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica de la Región de América Latina y el Caribe.

\* Gerente de Sector Público y Gobernabilidad, Banco Mundial.

sobre desempeño de mejor calidad y que esta se use durante el ciclo presupuestario. En vista de la complejidad y la diversidad de las reformas, y a fines de no extender este trabajo innecesariamente, sólo se destacarán las características más prominentes, por lo que no es aconsejable intentar sacar conclusiones generales a partir de estos casos. Es importante también recalcar que estas reformas son dinámicas y progresivas, lo que implica que su estado y carácter pueden cambiar rápidamente.

### El presupuesto en base a información de resultados

Los recientes esfuerzos por basar las decisiones presupuestarias en resultados requieren que los participantes clave de cada etapa del ciclo presupuestario utilicen apropiadamente la información sobre desempeño en el momento de divulgar sus decisiones respecto de la asignación de recursos y del valor que adquiere el dinero en el uso de los recursos públicos. Las características principales del PpR que lo distinguen de los sistemas tradicionales de presupuesto son:

- i) un mayor énfasis en la consecución de los objetivos incluidos en los programas públicos y su alineación con las políticas del gobierno; y
- ii) el énfasis en responsabilizar a los altos funcionarios

por las prestaciones entregadas, a menudo en conjunto con un cambio en el carácter de los controles de gasto, pasando de un modelo de control por línea de ítem a uno en que los gerentes sean considerados responsables tanto por los resultados como por el uso de insumos.

### Definición de desempeño

El término *desempeño* se usa generalmente de dos maneras:

- i) como categoría general se utiliza para indicar que los logros, la probidad y la economía de recursos son importantes. Se usa para destacar la expectativa de que a los gerentes o a los organismos de gobierno les sea entregado un cierto número de normas, y que las mejoras a la gestión se orienten hacia ese fin; y
- ii) como medida puede referirse a cualquier aspecto que vaya más allá de los meros insumos, independientemente de que se pueda clasificar como producto o resultado, o incluso como un mecanismo o un proceso de gestión. Los países están redoblando sus esfuerzos por acercarse a un sistema de medidas basado en resultados.

El Cuadro 2 incluye una breve descripción de los distintos tipos de medidas de desempeño.

**Cuadro 2. Medidas de desempeño más usuales**

Resultados producidos	Cantidad, calidad, costo y puntualidad de productos y servicios	
Eficiencia	Costos/producto.	
Productividad	Producto/insumo.	
Metas de política logradas	Resultados intermedios (consecuencias directas del producto). Resultados finales (significativamente atribuibles al resultado).	Estas medidas basadas en resultados sólo tienen validez en tanto existe una clara relación de causalidad con los productos del individuo o la agencia.
Efectividad	Aporte del producto al resultado deseado (intermedio o final).	
Efectividad de costos	Costos/Producto (intermedio o final).	

## El presupuesto para resultados

La base del PpR es la demanda y el acceso a información confiable así como el desarrollo de sistemas de información de gestión fiables que apuntalen las cuatro etapas del ciclo presupuestario: elaboración, aprobación, aplicación, evaluación y auditoría.

El objetivo general del PpR es optimizar la calidad del gasto público gracias a una mejor asignación de recursos en concordancia con las metas políticas y sociales, y utilizarlos de manera más eficiente.

El objetivo intermedio es poner la información sobre desempeño a disposición de los responsables de la toma de decisiones de forma que la puedan vincular, generalmente de manera laxa, a la planificación y a las acciones de gestión. La finalidad de esto es que las decisiones sobre presupuesto sean expresadas por medición del desempeño además de otras fuentes de información tales como la experiencia, la información cualitativa y las prioridades políticas. El uso sistemático del PpR y el énfasis en poner la información sobre resultados a disposición del público de manera que no revista complicaciones para el usuario constituyen bases indispensables para mejorar los niveles de responsabilidad y respuesta.

## Un presupuesto en base a información de resultados en América Latina

El presupuesto en base a información de resultados es sin lugar a dudas la forma más frecuente que adopta el PpR. Con excepción de un número muy reducido de casos en los que las fórmulas de financiamiento pueden parecer apropiadas, la mayoría de los sistemas de presupuesto evitan todo vínculo mecanicista entre el financiamiento y el desempeño. Con esto se reconocen las limitaciones de los indicadores de desempeño y los resultados perversos que un enfoque de este tipo podría generar, como los recortes al financiamiento en un área prioritaria con desempeño deficiente, o la creación de incentivos para “engañar” al sistema centrándose en

indicadores a menudo imperfectos en lugar de resultados. Además, las sanciones aplicadas por un desempeño deficiente a menudo incluyen una supervisión central más estricta o la reestructuración del programa y/o la gestión (Robinson, 2007).

En América Latina, gran parte de la información sobre desempeño se inspira en programas y proyectos, y su nexos con el presupuesto es principalmente del tipo *presentacional*.<sup>2</sup> Con frecuencia se han establecido metas e indicadores de desempeño para los ministerios de línea y sus programas, asignándoles además recursos específicos que pueden verse reflejados en sus planes estratégicos, permitiendo con ello monitorear su cumplimiento. En un principio, estos indicadores tienden a medir los niveles de producción alcanzados, pero se los utiliza cada vez más para medir productos intermedios o finales. Con todo, intentar institucionalizarlos y vincularlos al proceso presupuestario sigue siendo un desafío.

El presupuesto en base a información de resultados parece ser la alternativa más apropiada para los países latinoamericanos. Se sugiere institucionalizar el uso de la información sobre desempeño en América Latina y flexibilizar su vinculación con las asignaciones presupuestarias. Con esto se reconoce la naturaleza intrínsecamente política del presupuesto y se permite a los responsables de la toma de decisiones recurrir a otras fuentes de información.

## La aplicación del presupuesto en base a información de resultados en algunos países de América Latina

Los países han adoptado una serie de estrategias para introducir la información sobre desempeño en sus sistemas de presupuesto y gestión. El modelo que cada país decida adoptar depende en gran medida de sus tradiciones institucionales, jurídicas y administrativas. Por ejemplo, los países cuyo ordenamiento jurídico se sustenta en una diversidad de códigos, como es el caso de gran parte de América Latina, España y Francia, han

2. Para más detalles sobre las tipológicas más comunes véase: OCDE. 2007. *Performance Budgeting in OECD Countries*. París: OCDE.

introducido muchas de las reformas mediante acciones legislativas. Otros, como Reino Unido, han dictado regulaciones y lineamientos centrales. El horizonte de tiempo para las reformas también exhibe variaciones importantes que van desde un modelo de aplicación gradual, en el caso de España, hasta reformas mucho más aceleradas en otros países.

Las convenciones institucionales afectan de manera significativa al uso de la información sobre desempeño por parte de quienes intervienen en el ciclo presupuestario. A pesar de su probable impacto tanto en la demanda como en la oferta de información sobre desempeño, estas características institucionales son a menudo quizás las de menor dinamismo, pues han permanecido entrapadas por largos periodos.

Los cuatro países seleccionados como ejemplos para el presente documento son Brasil, Chile, Colombia y México, cada uno de los cuales cuenta con características institucionales que le son propias. La organización política, el marco jurídico y las funciones y responsabilidades de los actores individuales y los estamentos de gobierno que participan en el presupuesto difieren entre sí. Su comportamiento macroeconómico reciente también es disímil.

- Brasil y México, los países más extensos y populosos de la región, son estados federales con distintos niveles de gobierno: federal, estadual o regional y local o municipal. Colombia y Chile son países medianos organizados como repúblicas unitarias, que tienen dos niveles de gobierno principales, central y municipal, y gobiernos regionales altamente dependientes del central.
- La relación entre las diferentes esferas del gobierno —los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial— varía en cada país, especialmente en lo que se refiere al presupuesto del sector público. A modo de ejemplo, si bien los congresos brasileño y mexicano juegan un papel central en las decisiones de asignación del presupuesto, lo cual requiere de un alto grado de coordinación y consenso para garantizar una planificación y una priorización de las políticas, la

legislación chilena históricamente ha prestado más atención a las evaluaciones que a las asignaciones.

- La tributación y el gasto del gobierno son por lo general menores que en los países de la OCDE y la reducida capacidad fiscal del estado es reflejo de las bajas expectativas de la ciudadanía respecto de su habilidad para entregar los servicios de manera efectiva. Con la excepción de Brasil, los ingresos por tributación se encuentran muy por debajo del promedio de la OCDE (aproximadamente 36% del PIB) (OCDE, 2008).

Estos contextos institucionales individuales también afectan a la producción y al uso de la información sobre desempeño en las decisiones acerca del presupuesto mediante la vinculación de las prioridades de política con el ciclo presupuestario. Las constituciones de Brasil, Colombia y México exigen que se vincule el presupuesto en base a información de resultados con los objetivos de sus respectivos Planes Nacionales de Desarrollo (PND). Esta interacción a menudo se logra siguiendo metodologías relativamente complejas y sistemas que abarcan los procesos de planificación, presupuesto y evaluación. Al igual que los países de la OCDE, Chile ha reemplazado el ejercicio de planificación global formal por una serie de ejercicios continuos que determinan prioridades estratégicas en los niveles nacional, sectorial e institucional, con objetivos y metas sujetas a monitoreo y evaluación (M&E).

No cabe duda de que se ha puesto énfasis en la consecución de objetivos de programas públicos y su alineación con las políticas del gobierno:

- Si bien los PND intentan proporcionar el marco para establecer las prioridades de política del gobierno y vincular el proceso de planificación con el gasto, su integración a menudo dista mucho de la perfección. Todos los países de la muestra, excepto Chile, cuentan con un PND que intenta relacionar sus objetivos estratégicos con metas sectoriales e institucionales que se monitorean y evalúan mediante una serie de sistemas a menudo muy sofisticados (SiGob y Sinergia en Colombia, SED en México).<sup>3</sup> En Chile,

3. SiGob: Sistema de Información y Seguimiento a Metas de Gobierno; Sinergia: Sistema Nacional de Evaluación y Gestión por Resultados; SED: Sistema de Evaluación del Desempeño.



el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y los ministerios de Hacienda y Planificación intentan vincular de manera sistemática las metas fijadas por el Presidente con los programas presupuestarios. El PND es normalmente elaborado por una repartición distinta (por ejemplo el ministerio de Planificación) de la que formula y consolida el presupuesto (por ejemplo, el ministerio de Hacienda). Con ello se aumenta el riesgo de que las prioridades de política y planificación, especialmente en relación con el gasto en inversión, se distancien del presupuesto anual, derivando hacia un doble presupuesto, una doble contabilidad y un doble sistema de informes.

- No obstante, las metas nacionales contenidas en los PND se someten a un proceso de monitoreo y reciben algún tipo de evaluación. El objetivo primordial de esta práctica es cumplir con los requisitos exigidos por la ley. En Brasil, México y Colombia, la Constitución ordena que el Poder Legislativo reciba instrucciones acerca del cumplimiento de las metas fijadas en el PND. Se trata de un ejercicio más emparentado con un mecanismo de auditoría de desempeño en un nivel agregado que un insumo para analizar la eficiencia del sector público y la cantidad de gasto público. En Chile, cada 21 de mayo el Presidente presenta su informe al Congreso en el que se trata el grado de cumplimiento de las metas presidenciales.
- A pesar de las rigideces de los sistemas presupuestarios, el uso de la información sobre desempeño puede asistir en la creación de un espacio fiscal para las prioridades del gobierno. La mayoría de los países se encuentra limitada en su libertad de priorizar, planificar y gestionar sus gastos basados en la información de resultados. Aparte de las enormes rigideces estructurales y los fondos reservados, con frecuencia hay poco tiempo para utilizarla en el ciclo presupuestario. Además, existen otros problemas asociados con la complejidad de los sistemas de monitoreo y evaluación (SM&E) existentes. Paradójicamente, a pesar de que Chile es el único país que no cuenta con un proceso transversal de planificación o un marco presupuestario plurianual, ostenta

un mejor desempeño en cuanto a la estabilidad del presupuesto y la evaluación de la gestión pública, lo que le ha permitido convertir patrones pendientes en prioridades.

El énfasis en responsabilizar a los altos funcionarios por las prestaciones ha ido acompañado, con menos frecuencia, de un cambio en el carácter de los controles de gasto. Se mudó, de esta manera, de un modelo de control por línea de ítem a uno en que los gerentes se hacen responsables tanto de los resultados como del uso de insumos. La rendición de cuentas por los resultados sigue siendo un área de extensa intervención central.

Los ministerios de Planificación y Hacienda desempeñan un importante papel en las iniciativas presentes que buscan la incorporación de la información sobre desempeño en el ciclo presupuestario, pero también pueden llegar a limitarla. En Chile y México, el ministerio de Hacienda es quien asume el liderazgo, mientras que en Brasil y Colombia el departamento de Planificación tiende a hacerse cargo de esta iniciativa. Aún teniendo a estos organismos como grandes defensores del cambio, centralizar las decisiones presupuestarias en el organismo responsable de compilar el presupuesto (generalmente el ministerio de Finanzas) o en el nivel ministerial puede restringir la flexibilidad de los responsables directos de los programas durante la formulación y ejecución del presupuesto. Se produce una tendencia a poner un mayor énfasis en los controles que permiten monitorear los procesos y el cumplimiento de los requisitos legales y no en el desempeño. Lo anterior puede obstaculizar la creación de incentivos y sistemas que estimulen a los gerentes a centrarse en los resultados, a cambio de una mayor autoridad delegada. Más aún, la centralización del proceso presupuestario ha limitado el desarrollo de la capacidad técnica en los ministerios de línea, en tanto que la complejidad de los SM&E tienden a limitar el uso que de ellos hacen los actores clave (por ejemplo, SIGPlan en Brasil y SED en México).

En este particular contexto institucional los países de América Latina enfrentan el desafío de implementar un sistema de presupuesto en base a información de resultados en el cual los sistemas de evaluación se

encuentran ineficientemente vinculados a los procesos de planificación y adolecen de una pobre interacción con el ciclo presupuestario, los marcos son rígidos y el proceso de gestión tiende a dirigir su atención al control de insumos y al cumplimiento.

En muchos países, una de las primeras reformas ha sido la producción de información sobre desempeño, mayoritariamente en respuesta a las demandas de uno o más protagonistas del proceso presupuestario. Esto conduce a la pregunta acerca de cómo pueden los principales participantes del ciclo presupuestario utilizar la información sobre desempeño y cómo lo hacen. La siguiente sección aborda este interrogante.

### El uso de la información sobre desempeño en el ciclo presupuestario

La presentación de información sobre desempeño a los principales participantes del ciclo presupuestario constituye en muchos casos el primer paso. En consecuencia, resulta crucial comprender la función que los actores clave pueden desempeñar en el presupuesto, sean estos la presidencia, el departamento de Planificación, el ministerio de Finanzas, los ministerios de línea, el Congreso, la oficina de auditorías externas y la opinión pública. La información debe entregarse de forma tal que permita a los responsables de elaborar las políticas integrarla sin restricciones específicas a la planificación y a las acciones de gestión, a las decisiones reportadas por medio de la medición del desempeño y a otras fuentes de información como la accesibilidad, la experiencia, la información cualitativa, las prioridades políticas y otras. Tener acceso a dicha información no sólo aumenta la transparencia del proceso presupuestario al vincular el uso de recursos públicos con los resultados, sino que puede contribuir a promover una mayor participación de los encargados de elaborar políticas y de individuos o grupos de la sociedad civil que se muestren interesados. Este es el tema central del presente documento.

### Usuarios y usos de la información sobre desempeño en América Latina

Los países latinoamericanos se han visto tradicionalmente atrapados en un equilibrio por debajo de lo óptimo que se caracteriza por la baja calidad en la prestación de servicios públicos. Los mecanismos de rendición de cuentas y la generación y el uso de la información sobre desempeño tampoco han sido lo suficientemente sólidos como para revertir la tendencia de la opinión pública a mirar la efectividad y la eficiencia generales del sector público con escepticismo. Institucionalizar el uso que los encargados de tomar decisiones en la administración pública hacen de la información sobre desempeño puede llegar a romper este círculo vicioso.

El Presidente a menudo juega un importante papel en la fijación de prioridades de política y en la exigencia de contar con información sobre desempeño. Frecuentemente, se encarga de establecer algunos de los objetivos y prioridades de política medulares para el gobierno. En algunos casos la Secretaría General de la Presidencia precisa los objetivos para las secretarías, los ministerios y los organismos de gobierno, con lo que se constituye en un motor clave de la demanda de información sobre desempeño dirigida a controlar que los programas y/o las políticas estén logrando los resultados esperados.

Los organismos de planificación tienden a concentrarse en planes plurianuales de desarrollo nacional y en evaluaciones *ex post* de los proyectos de inversión. Este enfoque limita la vinculación con el presupuesto anual. Contrariamente a lo que sucede en muchos países de la OCDE (y México) en los que las funciones de planificación han sido incorporadas en los ministerios de línea y de Finanzas, los organismos de planificación de Brasil, Chile y Colombia juegan un papel importante en la realización de evaluaciones *ex post* de los proyectos de inversión. No obstante, este modelo parcial puede reducir los nexos entre los planes multianuales de desarrollo nacional elaborados por los organismos de planificación y el presupuesto anual elaborado por el ministerio de Hacienda.

El ministerio de Hacienda es el que normalmente prepara el informe consolidado de presupuesto, en el que se nota un creciente uso de la información sobre desempeño. Chile regularmente recurre a la información sobre desempeño en sus interacciones con los ministerios; México, en cambio, ha comenzado a requerir la confección de indicadores estratégicos para cada programa, incluidos los objetivos y las líneas de base. En Brasil, la información sobre desempeño se utiliza *ad hoc* en las negociaciones presupuestarias. Los ministerios de línea habitualmente usan la información sobre desempeño para propósitos de gestión interna y ya están comenzando a utilizarla en sus negociaciones con el Poder Ejecutivo.

A pesar de que los congresos tienen acceso a una cantidad cada vez mayor de información sobre desempeño, no hay pruebas concluyentes de que su uso en la aprobación o en la revisión del presupuesto sea sistemático. En general, los gobiernos envían a los congresos una cantidad cada vez mayor de información sobre desempeño, especialmente evaluaciones de programas, las cuales pueden ir en apoyo de sus funciones revisoras. Sin embargo, en la mayoría de los casos el uso de información es más bien modesto. No obstante, a pesar de la calidad variable de esta información, el Congreso mexicano muestra un creciente interés en ella como forma de incentivar el debate entre grupos ajenos al gobierno en todas las etapas del ciclo presupuestario. Asimismo, el Congreso chileno participa en la definición de programas que serán posteriormente evaluados por el ministerio de Hacienda, y luego en los análisis de los resultados llevados a cabo al cierre del año fiscal.

Algunas instituciones auditoras externas han comenzado a ampliar su rol, incorporando auditorías de desempeño a las auditorías financieras y de cumplimiento. La Constitución de Colombia exige que se incorporen auditorías de desempeño, aunque su implementación aún se encuentra en una etapa inicial. Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación de México ha realizado auditorías de desempeño por varios años.

El uso que el público puede hacer de la información sobre desempeño producida por el gobierno es,

en general, limitada. No obstante, junto con el mayor interés en contar con información financiera estándar, algunos grupos de intereses especiales han comenzado a exigir y a utilizar esta información.

En resumen, presenciamos un aumento en la demanda de una mejor información por parte de una audiencia lectora cada vez mejor informada, pero hasta aquí el uso que se hace de ella sigue siendo muy limitado. Los ministerios de línea parecen ser los usuarios más activos, ya que la emplean durante la ejecución del presupuesto para guiar a sus unidades prestadoras de servicio hacia sus objetivos.

## Los fundamentos técnicos del presupuesto en base a información de resultados

Además del contexto institucional, se debe prestar atención a las características técnicas que podrían sustentar la transición hacia un presupuesto en base a información de resultados. Si bien existen algunas condiciones previas necesarias para poder iniciar un programa de reformas, quizás deban identificarse las posibles oportunidades y debilidades técnicas presentes en el actual sistema.

## Una nueva clasificación del presupuesto por objetivos y programas

El desarrollo de una clasificación de programas tiende a anteceder el uso efectivo de la información sobre desempeño en el proceso presupuestario. El objetivo consiste en asignar recursos teniendo como referencia las prioridades de política del gobierno y en transformar el presupuesto de un sistema basado en el control de entradas (ítems de línea) a uno centrado en la consecución de objetivos de política para productos y resultados. Siguiendo esta línea países como Reino Unido, Australia, España y Francia han cambiado su estructura presupuestaria. Ello implica:

- i) Estructurar las acciones administrativas en términos de programas que reflejen las políticas del gobierno y diseñar una estructura programática para el presupuesto (o al menos partes de él);

- ii) Cambiar la naturaleza de los controles de gasto, normalmente con una creciente diferenciación de roles entre los creadores de políticas y las unidades prestadoras de servicios, y con una mayor autonomía de gestión para las entidades ejecutoras, principalmente por medio de: i) la búsqueda de consensos referentes al uso de la información sobre desempeño en el presupuesto y las estimaciones plurianuales, y los marcos fiscales; ii) la introducción de mecanismos formales para que la rendición de cuentas se base realmente en los resultados de los programas; y iii) el fortalecimiento y la conservación de la autoridad y la responsabilidad financiera dentro de la esfera de los organismos que realizan gastos con el fin de garantizar una ejecución más efectiva del gasto, controlando tanto los gastos excesivos como aquellos que se mantienen por debajo de lo previsto. Con frecuencia esto implica cambiar de un tipo de control central de los ítems de línea detallados hacia los programas, incluyendo en este proceso nuevas reglas que rijan los gastos administrativos (por ejemplo, los sueldos y los costos de mantenimiento).

Por sí misma, la introducción de una clasificación de programas no implica cambios significativos. En las etapas preliminares de una reforma, un “programa” puede no ser más que una serie de actividades agregadas de un ministerio u organismo, y no un reflejo del vínculo con las políticas del gobierno. En tal caso, las medidas del “desempeño” de un programa tenderán a concentrarse en los productos administrativos en lugar de los resultados de las políticas. Esta parece ser la realidad de los cuatro países latinoamericanos estudiados—Brasil, Chile, Colombia y México— a pesar de los esfuerzos por aumentar el énfasis en los productos, o incluso los resultados, de los programas que ya han sido alineados con las políticas. Por último, en ninguno de estos países el tránsito hacia una clasificación de programas parece haber acarreado, al menos hasta ahora, grandes cambios en el carácter de los controles de gasto de las entidades ejecutoras, lo cual dificulta aún más aumentar la responsabilidad por los resultados en la misma proporción.

## Un marco multianual

Una perspectiva de mediano plazo aplicada al presupuesto puede ayudar a mantener el control del gasto, mejorar la eficiencia y ayudar a responder a las prioridades. Ello implica la creación de un sistema sólido de estimaciones de gasto a futuro que garantice a los organismos de gobierno que sus programas contarán con los fondos necesarios. Reino Unido fija las estimaciones a futuro para el periodo de tres años que sigue a una revisión del gasto. Al reducir la incertidumbre respecto del financiamiento anual, el proceso presupuestario puede entonces concentrarse preferentemente en los cambios a las políticas y en el mejoramiento de la efectividad de los programas.

El énfasis en el mediano plazo en muchos países latinoamericanos se encuentra en la sostenibilidad y en la efectividad de los programas. En un contexto macroeconómico, países como Brasil y México han adoptado una serie de leyes y reglamentos fiscales que contribuyen a mantener la sostenibilidad y la estabilidad fiscal. Además, los PND plurianuales de Brasil, Colombia y México, y los a menudo sofisticados SM&E en todos los países estudiados, intentan mejorar la efectividad y la eficiencia de los programas. Sin embargo, como se ha dicho antes, el nexo entre los PND y el presupuesto anual puede no ser fuerte. De hecho, hasta el día de hoy no se ha insistido demasiado en reordenar la asignación de recursos entre programas.

## Sistema integrado de información para la gestión financiera

Un sistema integrado de información para la gestión financiera (IFMIS, por sus siglas en inglés) sólido debe además ser capaz de sustentar los sistemas de información sobre el desempeño. Los elementos básicos de un IFMIS son la gestión del presupuesto, la contabilidad, el tesoro, la gestión de la deuda, el abastecimiento y la rendición de cuentas públicas. Es indispensable contar con un IFMIS sólido en todas las etapas del proceso presupuestario para asistir en la promoción

de una sólida gestión fiscal en general, y para apoyar el presupuesto en base a información de resultados en particular:

- i) En la formulación del presupuesto. Para fines de planificación, es esencial poder cuantificar el costo de producir resultados, puesto que un resultado deseado puede no ser valorado de igual forma si cuesta un millón de pesos que si cuesta diez mil. Contar con información oportuna acerca de los costos de entregar resultados de programas específicos del año anterior resulta esencial para la planificación, pues así los encargados del presupuesto a nivel central pueden comprender y negociar el presupuesto sobre la base de la relación costo/resultado.
- ii) En la ejecución del presupuesto. Durante la etapa de aplicación, los gerentes requieren información del año y deben mantener un registro de los gastos en programas actuales. Cuando el presupuesto no ha sido integrado con la contabilidad, el abastecimiento y el tesoro, ni los encargados del presupuesto ni los gerentes de programa cuentan con cifras de gasto confiables como para poder comparar la ejecución del presupuesto con, por ejemplo, los resultados reales del proyecto. Cuando los sistemas de control de la contabilidad y el compromiso se debilitan, se pierde la claridad respecto de las obligaciones o contingencias en el sistema, dificultando así la posibilidad de responsabilizar a los gerentes de programa por los resultados, dado que un desempeño insuficiente puede deberse fundamentalmente a problemas de gestión de efectivo.
- iii) En la auditoría y la evaluación del presupuesto. El envío lento o tardío de la cuenta pública impide llevar a cabo evaluaciones oportunas del gasto y perjudica el proceso de rendición de cuentas.

Los sistemas de gestión financiera en los países de América Latina seleccionados parecen bastante sólidos. En los cuatro países, los sistemas de gestión financiera entregan información financiera oportuna para fines de M&E del año en curso y de ejercicios anteriores. En el caso de Chile, el sistema de gestión financiera se apoya en un modelo de contabilidad por lo devengado, con

plena cobertura del gobierno central (que corresponde a los organismos centralizados y descentralizados del nivel federal). Además se ha ido desarrollando la capacidad de establecer costos por unidad.

### Fortalecer el papel de las auditorías de desempeño y del proceso de M&E

Las medidas de desempeño normalmente requieren del apoyo de una evaluación de programas. En sí mismas, por lo general no son suficientes como para constituir una prueba concluyente de la economía, la eficiencia y la efectividad de un programa. Por esta razón las evaluaciones de programas más detalladas son a menudo indispensables para las evaluaciones analíticas y cualitativas en diferentes etapas de la implementación de un programa. Estas evaluaciones pueden ser realizadas tanto internamente como por organismos externos. Por ejemplo, España ha creado una agencia nacional para la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas, que debe, a instancias del Consejo de Ministros, realizar evaluaciones anuales de ciertos programas especificados.

La mayoría de los países latinoamericanos estudiados cuenta con SM&E relativamente extensos. Por ejemplo, México fue pionero mundial en el tema de la evaluación cuando, en la década de 1970 y con apoyo del Banco Mundial, se enfocó en la evaluación de proyectos integrados de desarrollo rural. Esta primera generación de evaluaciones fue la antecesora del programa Progreso/Oportunidades iniciado en 1997, y también ha influido y sentado las bases para reformas de mayor envergadura (BM, 2008).

En un sistema de reportes financieros robusto, la Institución Suprema de Auditoría (ISA) puede además de garantizar la realización de una auditoría de cumplimiento financiero de calidad, contar con la autoridad para llevar a cabo “auditorías de desempeño” o, en su defecto, dar fe de la calidad de los indicadores y/o sistemas de desempeño. El papel de las instituciones supremas de auditoría en cuanto a la realización de au-

ditorías presenta grandes variaciones entre los países, dependiendo de:

- i) los fundamentos jurídicos, la constitución, la legislación relativa a las ISA, o la ley de administración financiera, las que podrán requerir de modificaciones que permitan incorporar las auditorías de desempeño; y
- ii) una inversión adecuada en recursos humanos calificados, o contratación de una empresa externa. Las auditorías de desempeño requieren habilidades y competencias a menudo más relacionadas con consultorías de gestión que con auditorías legales o contables tradicionales.

En la OCDE, la autoridad de las instituciones supremas de auditoría se ha ampliado, pasando de la mera preocupación por el cumplimiento financiero a incluir la auditoría del desempeño. Este proceso ha transformado las ISA al otorgarles un papel fundamental en cuanto a la responsabilidad por el desempeño frente al parlamento y a la opinión pública. Su desarrollo se ha dado de manera independiente, y en algunos casos ha precedido a las reformas más amplias del PpR.

El papel de las ISA en cuanto a la auditoría de desempeño presenta grandes variaciones. En países como Francia, España y Portugal, los tribunales de cuentas tienen un papel semejante al de una autoridad judicial, ya que emiten juicios respecto de las acciones y la rendición de cuentas del gobierno. La Cour de Comptes francesa posee una larga tradición de análisis del “buen uso de los fondos” además del “uso apropiado y legal de los fondos”. Desde 2001, este papel se ha ampliado para incluir un examen explícito de la “coherencia y confiabilidad” de la información entregada en los documentos presupuestarios, tanto *ex post* como *ex ante*. En Reino Unido, Canadá y Estados Unidos, la ISA se desempeña como una institución auxiliar del Poder Legislativo. A comienzos de la década de 1980 crecieron las atribuciones de la Oficina Nacional de Auditoría de Reino Unido (NAO, por sus siglas en inglés) de manera de abarcar una evaluación de eficiencia y eficacia (no así de las políticas del gobierno).

## Fortalecimiento de la calidad de la información sobre desempeño

Los sistemas de GpR aplicados en los países de la OCDE se han centrado en el desarrollo de indicadores de desempeño de alta calidad, apoyados por la medición, el monitoreo y las convenciones utilizadas para la divulgación. La experiencia de países como Australia, Francia, España, Reino Unido y Estados Unidos indica que el impacto más significativo de los indicadores de desempeño puede darse en el comportamiento de los resultados de las instituciones fiscales y la prestación de servicios, cuando estos:<sup>4</sup>

- consisten principalmente de medidas basadas en resultados y productos, y no en insumos y procesos. Para facilitar su uso, debería identificarse un reducido número de indicadores clave por programa;
- están sometidos a medidas de control y revisión internas y externas. Con ello se acentúa la función interna de los auditores, con lo que el liderazgo central puede actuar como garante de la calidad. Los auditores externos, las oficinas de estadísticas y los grupos de defensa especializados también pueden desempeñar un papel relevante;
- han sido construidos producto de un proceso de consultas con profesionales y usuarios. Un organismo de primera línea, por lo general el ministerio de Finanzas, debe jugar un papel fundamental en acordar indicadores clave con los ministerios de línea, recurriendo para ello al conocimiento técnico de los gerentes así como a la experiencia de los usuarios. Con ello se asegura que la definición y la medición de dichos indicadores son procesos sólidos, y que la prestación refleja la experiencia técnica y las preferencias, lo que ayuda a minimizar el surgimiento de incentivos perversos, como centrarse en la cantidad y no en la calidad.

El desarrollo de un conjunto sólido de medidas de desempeño para la totalidad del gobierno que sea además relevante para el proceso presupuestario es

4. Para mayores detalles, véase Robinson, op. cit.

una tarea de largo aliento. Los países más avanzados a menudo tardaron décadas en construir sus sofisticados sistemas, que se encuentran en un permanente proceso de ajuste. Los indicadores de desempeño del sistema de Acuerdos de Servicios Públicos de Reino Unido (PSA, por sus siglas en inglés) han sufrido grandes modificaciones desde su introducción en 1998, y se beneficiaron de un riguroso proceso de control de calidad y racionalización.

Los países de América Latina han comenzado a construir sus procesos de control de calidad de la información sobre desempeño. Brasil, Chile y Colombia no cuentan con mecanismos de control de la calidad centralizados. Gran parte de la información es recopilada por agencias de gasto descentralizadas. El Instituto Mexicano de Estadísticas ha asumido un papel más proactivo en sus intentos por garantizar la calidad de la información estadística y de desempeño (como sucede en Reino Unido).

### Más allá del presupuesto: la gestión de recursos humanos<sup>5</sup>

El presente documento se centra en el proceso presupuestario, aunque es importante recordar que el presupuesto no se elabora o se ejecuta por sí solo. En definitiva, los cambios a los incentivos dentro del proceso presupuestario afectan a los organismos de gobierno, y muy especialmente, a los altos funcionarios encargados de entregar productos y alcanzar objetivos de programa en concordancia con los objetivos del gobierno. Este tipo de reformas a la gestión es fundamental para lograr plasmar el concepto de presupuesto en base a información de resultados en una reforma productiva.

Las reformas a la gestión resultan cruciales mas deben acompañar y no preceder a los esfuerzos dirigidos hacia un presupuesto en base a información de resultados. Cuando los mecanismos de gestión basada en el desempeño se introducen independientemente de las reformas al proceso presupuestario, su ámbito de

aplicación tiende a ser más limitado. Históricamente, en la OCDE muchas entidades administradoras del sector público han sido estructuradas de acuerdo con sus enfoques presupuestarios basados en entradas. En este sentido, la inclusión de ciertos mecanismos de GpR normalmente dirigidos a altos funcionarios públicos puede ver su alcance reducido, concentrándose “en la calidad de los productos de las agencias y no en la capacidad de respuesta a las cambiantes prioridades de política del gobierno”.<sup>6</sup>

La instauración de mecanismos de GpR en el contexto de un presupuesto en base a información de resultados puede vincular los incentivos entregados al personal con prioridades de política más amplias. Se pueden programar los objetivos operacionales individuales de los gerentes y altos funcionarios públicos para que reflejen de manera explícita los objetivos fijados en otras esferas del sector público, a fin de afianzar el énfasis en las prioridades orientadas hacia políticas clave. Es el caso de Estados Unidos, Francia y Reino Unido, donde los acuerdos de desempeño de los organismos de gobierno recaen directamente en los “acuerdos” de desempeño de los gerentes. No obstante, al hacer esto, la experiencia indica que es importante “contar con una visión clara que permita moverse a través del cúmulo de objetivos y metas de desempeño del gobierno, y recordar que es mucho más productivo poner la medición del desempeño al servicio del diálogo que del control”.<sup>7</sup>

La delegación de responsabilidad de gestión es un asunto de matices, y el espacio de maniobras de los organismos de gobierno y los gerentes de programa se encuentra en permanente cambio. Por un lado, no parece razonable responsabilizar a los gerentes por el desempeño si estos se encuentran fuertemente limitados en sus atribuciones para lograr que los recursos cumplan los objetivos de desempeño. Por el otro, el “dejar que los gerentes administren” siempre se presenta como un mensaje más bien mixto, incluso en países de la OCDE que han intentado por años conformar un sistema de presupuesto en base a información de resultados.

5. Para más detalles, véase Ketelaar et. al, 2007.

6. Ibidem.

7. Ibidem



Los países de la OCDE han adjudicado a sus ministerios y gerentes una mayor autonomía para escoger la combinación de recursos que resultará en una prestación de servicios más eficiente. En general esto se ha producido en el contexto de una transición hacia un presupuesto y una gestión basados en programas. Ello implica la remoción de gran parte del control detallado de presupuestos según la clasificación económica, la unidad organizacional interna (llamada “capítulo” en Francia) y otros similares que caracterizan a los sistemas presupuestarios tradicionales. De este modo, numerosos ministerios en Reino Unido cuentan con la libertad de utilizar los fondos entregados para cada programa de la forma que les parezca más conveniente, con sólo dos restricciones mínimas: en primer lugar, que el monto de los fondos entregados para contratar personal no puede ser aumentado, y, en segundo lugar, que los fondos no puedan ser traspasados de gasto de capital a gasto corriente. En Francia, sólo se aplica la primera de estas restricciones.

Una mayor delegación requiere sólidos sistemas de responsabilidad. El solo hecho de delegar una mayor autoridad en las agencias de gasto sin afianzar la responsabilidad por el uso de recursos en términos tanto de entradas como de productos y/o resultados aumenta las posibilidades de un mal uso de los fondos públicos. Esto incluye cambios en el carácter de los controles de gasto, la introducción de mecanismos que garanticen que la responsabilidad se base en los resultados de los programas, manteniendo o fortaleciendo al mismo tiempo la autoridad financiera y la responsabilidad en el nivel de agencia de gasto con el fin de asegurarse de que los presupuestos se ejecuten de manera más efectiva. Por ejemplo, en 2006 Francia inició la introducción de un sistema mediante el cual los gerentes de programa se encuentran claramente identificados, tanto a nivel nacional como local, lo que crea una “cadena de responsabilidades” cuyos elementos clave son:

- un compromiso previo con las metas de desempeño, acordado entre el ministro y el gerente de programa mediante un Plan Anual de Desempeño anexo a la Ley de Presupuesto y que fija las prin-

cipales metas relativas a la política, los indicadores de desempeño, y los resultados esperados;

- una mayor responsabilidad por las decisiones de los gerentes mediante un Informe Anual de Desempeño anexo a la Ley de Revisión del Presupuesto enviada al parlamento. El Informe Anual de Desempeño abarca su gasto real, la gestión de recursos humanos y los niveles de desempeño en un formato similar al del Plan Anual de Desempeño;
- un nuevo sistema de contabilidad pública basado en lo devengado y orientado a entregar mayor transparencia en la medición de los costos de las políticas públicas y la evaluación de los activos y pasivos.

No obstante, no es fácil modificar la cultura de control. Por una parte, los sistemas que antiguamente privilegiaban el control financiero, por medio de ministerios de Finanzas centralizados como en Francia y España, deben estar dispuestos a delegar fondos y responsabilidades a los agentes implementadores. Además, los gerentes de los organismos de gobierno deben tener la capacidad y contar con los incentivos y la voluntad de asimilar el cambio y aceptar la responsabilidad. Estas dificultades quizás expliquen los numerosos intentos fallidos por instaurar una reforma —en Francia se registraron más de 35 tentativas de cambiar la ley orgánica de presupuesto antes de 2001— o el lentísimo proceso de reforma en España, el cual se prolongó por décadas. Por otra parte, numerosos ejemplos confirman que, independientemente de los conceptos formales involucrados en la responsabilidad por la gestión, cuando un asunto se convierte en tema de interés político, los políticos pueden intervenir, y de hecho así lo hacen.

En la OCDE, las medidas y los objetivos de desempeño se utilizan con frecuencia en el marco de los acuerdos estructurados como contratos o cuasicontratos. Por lo general esto se aplica a los altos funcionarios, a pesar de la amplia variedad de acuerdos y contratos de desempeño en los diferentes países, en especial en lo que se refiere a la función de los incentivos y las sanciones. Tal como sucede con el presupuesto en base a información de resultados, la información sobre desempeño tiende a ser tan sólo uno de los factores que determinan



la evaluación de un individuo y su recompensa o sanción. Lo anterior reconoce los riesgos de disfrazar los indicadores imperfectos así como los costos por transacciones potencialmente elevados derivados de implementar y sostener sistemas de gestión de desempeño complejos.

A pesar de que la idea de contar con contratos parece atraer a un importante número de sectores públicos de la OCDE, particularmente a aquellos de tradición anglosajona, a menudo la interpretación de estos “contratos” en la realidad es más bien flexible. Tal como se ha recalado a lo largo de este trabajo, por lo general la información sobre desempeño se utiliza para informar y no para determinar de manera mecánica consecuencias presupuestarias o de gestión. Además, como ya se ha dicho, los contratos no protegen a los organismos de gobierno o a los programas de la participación política cuando las circunstancias así lo permiten.

En los países de América Latina, las posibilidades de una mayor delegación de responsabilidades y de diseñar “contratos” orientados a resultados son limitadas. Serían necesarias grandes reformas administrativas para que los sistemas administrativos altamente centralizados de América Latina avanzaran hacia sistemas como los que exhiben una mayor delegación en muchos países de la OCDE. En aquellos casos en que las administraciones públicas son menos estables, y/o en que la autoridad institucional se encuentra más dispersa, también resultará difícil hacer cumplir contratos de tipo tradicional. Este tipo de contratos también puede resultar difícil de aplicar cuando el marco global de la reforma tiene que ver con la sostenibilidad fiscal, las regulaciones y el control. En tal sentido, introducir contratos de desempeño u otorgar un mayor grado de autonomía a ciertos organismos o ministerios que logren resultados específicos puede conllevar riesgos adicionales.

Ello ofrece la oportunidad de contar con un enfoque más honesto de informalidad formalizada en América Latina, es decir, de tener acuerdos formales entre organismos sectoriales, los ministerios de Finanzas y las presidencias que expliciten que la información sobre desempeño constituye la base para un diálogo continuo y no un mecanismo automático que desencadene una

acción presupuestaria o de gestión. El mayor uso de la información sobre desempeño y de los resultados en el ciclo presupuestario desembocará naturalmente en la creación de oportunidades para aumentar la capacidad de gestión e, idealmente, hacer crecer con el tiempo el nivel de confianza entre los diferentes ministerios y el ministerio de Finanzas o la presidencia. Dada la tradición jurídica de la región, en la cual las reformas normalmente se codifican en la legislación, será tal vez necesario contar con un marco regulador estándar para este tipo de “contratos” para así garantizar su cumplimiento, su calidad y su correspondencia con la realidad. Dichos contratos deberán ser flexibles, relacionales y posiblemente negociados sobre una base semipermanente. El proceso puede avanzar en una senda paralela a la de las demás reformas técnicas e institucionales de desempeño.

En aquellos casos en que la autoridad institucional sea más centralizada, se puede fomentar el desempeño con una mayor supervisión. En algunos países, esto ha significado la imposición de metas y la introducción de mejoras a las regulaciones y a la fiscalización por parte de un actor individual poderoso —como la Dirección de Presupuesto (DiPres) en Chile y el Presidente en Colombia— lo cual ha sido aceptado por los ministerios de línea y los gerentes de los programas. Los sistemas de M&E continuos han sido reforzados y consolidados como forma de asistir en la instauración de este modelo. No obstante, si este modelo ha de ser exitoso, entonces requiere de la participación plena de los ministerios de línea y los gerentes de programa que poseen la competencia técnica para diseñar y acordar las medidas de desempeño.

Dada la historia de instituciones relativamente débiles de la administración públicas, la introducción de mecanismos de apoyo al presupuesto basado en la información de resultados en América Latina será sin duda una tarea compleja. No obstante, esto se puede mitigar aumentando el uso de la información sobre desempeño para identificar carreras políticas. De este modo, si bien puede ser más complejo incluir en el sector público funcionarios de alto nivel cuya carrera demuestre contundentes aportes a la consecución de los objetivos de desempeño del gobierno,

conforme se logre una mayor disseminación de los antecedentes relativos al desempeño, el futuro político de los ministros de América Latina dependerá de las decisiones de un Presidente que haga uso de información sobre desempeño.

Las convenciones institucionales específicas y la capacidad darán necesariamente forma al camino apropiado para las reformas a la gestión. En todo gobierno existe un límite a las atribuciones de un organismo de gobierno, ya sea la Presidencia o los ministerios de Finanzas o Planificación, para extender su misión hacia la especificación del desempeño, la prestación de servicios y la evaluación del trabajo realizado por otros ministerios. Lo que realmente importa en toda reforma es que, como se mencionó anteriormente, cada sector asuma un papel apropiado para apoyar mejoras al desempeño en todo el sistema, para que sea percibido que realiza esfuerzos conducentes a su implementación.

## Conclusiones: una agenda para América Latina

El presupuesto en base a información de resultados tiene el potencial de introducir profundas transformaciones en América Latina. Se percibe como una forma de mejorar la calidad deficiente de la prestación de servicios públicos y de asistir en la asignación general de recursos, en el marco de lo que tradicionalmente se ha considerado como sistemas rígidos e indiferentes de presupuesto. Al responder a la demanda tanto interna como externa, los países de la región se encuentran encaminados hacia un presupuesto en base a información de resultados mediante la aprobación de leyes (México y Chile), reformas a la constitución (Colombia y México) y la inversión de sumas significativas de dinero en bases técnicas y administrativas (Chile, México).

Sin embargo, los gobiernos enfrentan riesgos y desafíos comunes en sus intentos por instaurar un presupuesto en base a información de resultados. Entre ellos se cuentan: desarrollar medidas de desempeño firmemente cimentadas y fáciles de comprender; buscar formas para integrar esta información en los normalmente ultra rígidos procesos presupuestarios junto con la información financiera

tradicional; proveer a los responsables de tomar decisiones de una cantidad y tipo de información precisos y oportunos; y crear incentivos para utilizar esta información en la toma de decisiones presupuestarias y para sustentar las reformas. Por ejemplo, en algunos países los legisladores se han quejado de una sobrecarga de información producto del exceso de indicadores entregados por el gobierno, lo cual dificulta su análisis y priorización. Para la opinión pública, los indicadores de desempeño pueden parecer excesivamente técnicos y confusos. En algunos casos, estos han tenido consecuencias imprevistas, como el hecho de que algunos organismos han “engañado” al sistema y por tanto conducido a resultados adversos (aunque este fenómeno no es privativo del PpR). La recopilación de información sobre desempeño puede asimismo redundar en un alto costo, lo cual debe sopesarse con los probables beneficios.

América Latina puede verse enfrentada a una cantidad aún mayor de desafíos. El número de reformas que han fracasado es bastante elevado. Las convenciones institucionales tienden a ser complejas y los presupuestos más bien rígidos y determinados por la existencia de fondos reservados que dificultan la posibilidad de reorientar prioridades hacia programas durante la confección del presupuesto. Las expectativas y las demandas también exhiben diferencias que dependen del contexto institucional y del grado de desarrollo de los fundamentos técnicos. Por un lado, en ocasiones los participantes exigen mayor información sobre desempeño (por ejemplo, los presidentes de Chile y Colombia), y por otro, los gobiernos cuentan con una cantidad excesiva de indicadores e información sobre desempeño que no han sido seleccionados de acuerdo con una estrategia particular y que carecen de la calidad requerida para un uso de esta naturaleza.

La introducción del presupuesto en base a información de resultados dependerá tanto de los costos políticos de impulsar un cambio como del hecho de que efectivamente represente la mejor opción técnica. En muchos casos, existe un organismo dotado de la autoridad y la capacidad suficientes para fiscalizar factores que pudieran afectar a los participantes clave en su toma de decisiones respecto del ciclo presupuestario. Este tipo de situación parece ocurrir con mayor frecuencia en países unitarios de

régimen parlamentario, aunque un presidente o un ministerio de Finanzas fuertes también pueden resultar efectivos. De igual forma, introducir un presupuesto en base a información de resultados puede ser complejo en aquellos casos en que las rigideces políticas y de otro tipo determinan la forma de utilizar los recursos financieros. Esto restringe la capacidad de entregar incentivos por desempeño en la ejecución o gestión del presupuesto. No obstante, el conjunto de los aspectos relacionados con el cambio, incluidas la identificación de los problemas a los cuales se debe hacer frente y la función de los protagonistas del proceso puede resultar beneficioso.

La actual agenda en América Latina consiste en crear las condiciones y desarrollar los pilares básicos para que los sistemas respondan a las necesidades de

diferentes actores. Se puede además otorgar credibilidad mediante el fortalecimiento de las instituciones y la creación de condiciones que promuevan un marco más amplio de mejoras al desempeño (por ejemplo, a través de algún tipo de contrato relacional para los gerentes).

A pesar de los desafíos, las posibilidades de obtener beneficios a partir del uso de la información sobre desempeño en el proceso presupuestario son significativas. Destacar los resultados promueve un énfasis aún mayor en la transparencia de los objetivos y en la planificación, y proporciona información acerca de qué aspectos se encuentran funcionando correctamente y cuáles no. Asimismo, es muy posible que los congresos y la opinión pública continúen exigiendo resultados (y la información para poder evaluarlos) por sus impuestos.

---

## Bibliografía

- Banco Mundial. 2008. *Evaluation and the Quality of Public Expenditure: Achievements, Challenges, and Opportunities*. Mexico, Quality of Public Expenditure, NOTE No. 2, Mayo.
- Brumby, Jim, Peter Edmonds y Kim Honeyfield. 1996. *Effects of Public Financial Management Reform in New Zealand* (Informe presentado en la Australasian Evaluation Society Conference, Agosto 1996). Wellington, Nueva Zelanda.
- Currstine, Teresa. 2005. "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", *OECD Journal on Budgeting*, 5 (2).
- Dooren, Wouter Van, et al. 2006. *Issues in Output Measurement for "Government at a Glance"*. OECD GOV Technical Paper 2. Disponible en: [http://www.oalis.org/olis/2006doc.nsf/LinkTo/NT00003F02/\\$FILE/JT03215908.PDF](http://www.oalis.org/olis/2006doc.nsf/LinkTo/NT00003F02/$FILE/JT03215908.PDF).
- Echebarría, Koldo y Juan Carlos Cortázar. 2007. "Public Administration and Public Employment Reform in Latin America", en E. Lora (ed.) *The State of State Reform in Latin America*. Washington, D.C.: BID y Stanford University Press.
- Ketelaar, Anne, et al. 2007. *Performance Based Arrangements for Senior Civil Servants - OECD Experiences*. OECD Governance Working Paper 2007/5, París.
- Kraan, Dirk-Jan. 2008. "Programme Budgeting in OECD Countries", *OECD Journal on Budgeting*. Forthcoming.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) 2008. *Review of performance-informed budgeting in Latin America, case studies of Brazil, Chile, Colombia and Mexico*, investigación financiada por el BM.
- OCDE. 2007. *Performance Budgeting in OECD Countries*. París: OCDE.

- . 2008. *Latin American Outlook*. París: OECD Development Centre.
- Robinson, M. y J. Brumby. 2005. *Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature*, Documento de trabajo del FMI, WP/05/210, IMF, Noviembre.
- . (ed). 2007. *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. Washington, D.C.: FMI.
- Sarraf, Feridoun. 2005. *Integration of Recurrent and Capital "Development" Budgets: Issues, Problems, Country Experiences, and the Way Forward*. Washington, D.C.: BM. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/StrengthenedApproach/CapitalRecurrentIntegration.pdf>
- Tanzi, Vito. 2008. *The Role of the State and Public Finance in the Next Generation*. Washington, D.C.: BID.
-

Panel 1:

Las bases institucionales para el  
presupuesto basado en resultados



# Presupuesto para resultados: Guía para usuarios<sup>1</sup>

Barry Anderson\*

Las restricciones presupuestarias y las demandas ciudadanas enfrentan a los gobiernos a una creciente presión por demostrar que su accionar se encuentra a la altura de los fondos que recaudan. La entrega de información sobre resultados en el sector público satisface esta necesidad ciudadana de indagar y, al mismo tiempo, proporciona una herramienta útil que ayuda a los gobiernos a evaluar su desempeño.

La información sobre resultados no es un concepto nuevo, pero no ha sido sino en los últimos diez años que los gobiernos de los países que integran la OCDE han comenzado a incluirla en el presupuesto como forma de perfeccionar la toma de decisiones. Lo esencial ya no son los aportes en sí (“¿Cuánto dinero vamos a obtener?”), sino los resultados mensurables (“¿Qué podemos lograr con este dinero?”).

La introducción de un PpR ha estado ligada a esfuerzos más amplios por mejorar tanto el control del gasto como la eficiencia y el desempeño del sector público. De este modo, el PpR puede redundar en una mayor flexibilidad para los gestores, quienes podrían llegar a decidir la mejor forma de entregar los servicios públicos, a cambio de una rendición de cuentas más estricta por los resultados logrados.

Los países de la OCDE destacan una serie de beneficios producto del uso de la información sobre resultados, entre ellos el hecho de que proporciona una imagen más nítida de los resultados dentro del gobierno. Este proceso contribuye además a una mayor y mejor comprensión de las metas y prioridades del gobierno y de la manera como los diferentes programas pueden ayudar a alcanzarlas.

Por otra parte, la información sobre resultados privilegia la planificación y ayuda a distinguir claramente lo que funciona de lo que no. Con esta herramienta se favorece asimismo la transparencia, puesto que la información que reciben los cuerpos legislativos y el

público en general aumenta tanto en cantidad como en calidad.

No obstante, los países de la OCDE siguen enfrentados a una serie de desafíos en cuanto al desarrollo y uso de la información sobre resultados en el proceso presupuestario para medir resultados, al mejoramiento de la calidad de la información y a la capacidad de convencer a los políticos de utilizarla al momento de tomar decisiones.

El presente documento tiene por objeto analizar los desafíos para los gobiernos que utilizan la información sobre resultados en su afán de hacer del presupuesto un proceso más eficiente, y sugerir algunas pautas de orientación para dicho proceso.

## Qué es el PpR y por qué es necesario

La información acerca de resultados es un concepto relativamente simple: se trata de proporcionar información que permita determinar si los programas, los organismos y los proveedores de servicios públicos cumplen sus funciones asignadas de manera efectiva y eficiente. La información sobre resultados es de larga data en los países de la OCDE: la mayoría ha trabajado en ella durante al menos cinco años, y casi la mitad por más de diez.

Gran parte de esta información se incluye en documentos sobre presupuesto, pero su sola inclusión en dichos documentos dista mucho de un PpR. Los gobiernos que deseen utilizar la información sobre resultados para formular sus presupuestos deberán encontrar la manera de incorporar los resultados dentro del proceso de decisiones presupuestarias en lugar de relegarlos al papeleo.

Además, no existe consenso respecto de la definición de PpR, del tipo de información que debería incluir, o de la etapa del ciclo presupuestario en que debería

1. Gran parte del presente documento ha sido tomado del Informe de Políticas de la OCDE “Performance Budgeting: A User’s Guide” escrito por Teresa Curristine y publicado en marzo de 2008.

\* Jefe de la División de Presupuesto y Gasto Público, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

incorporarse. También es necesario determinar si la información sobre resultados debería usarse para decidir la forma de asignar recursos y, de ser así, el modo en que debe hacerse.

Por otra parte, no existe un modelo único de PpR. Incluso aquellos países que han adoptado modelos similares han diferido en la manera de implementarlos, adaptándolos a sus propias capacidades, culturas y prioridades nacionales.

La OCDE ha definido el PpR como el proceso presupuestario mediante el cual se vinculan los recursos asignados a resultados mensurables. Se distinguen tres modelos principales de presupuesto para resultados: el formal, el basado en la información sobre resultados y el directo.

El presupuesto para resultados formal indica que la información sobre desempeño se presenta en documentos presupuestarios u otros documentos gubernamentales. La información puede referirse tanto a objetivos como a resultados, o a ambos, y se incluye como antecedente para la rendición de cuentas y el diálogo con el Poder Legislativo y la ciudadanía sobre asuntos de política pública. La información sobre resultados no aspira a ejercer influencia alguna en la toma de decisiones, y de hecho no la tiene.

En el presupuesto basado en la información sobre resultados, los recursos se vinculan de manera indirecta con los resultados futuros o pasados. La información acerca de los resultados es un elemento significativo dentro del proceso de toma de decisiones, pero no determina la cantidad de recursos asignados ni posee una importancia predefinida en las decisiones. Esta información se utiliza junto con otros tipos de información en la toma de decisiones.

El presupuesto directo implica una asignación de recursos basada en los resultados logrados. Este tipo de PpR se emplea únicamente en sectores específicos de un número reducido de países de la OCDE. Por ejemplo, el número de estudiantes que se gradúa con un grado académico de Master, determinará el financiamiento otorgado a la universidad que imparte dicho programa para el año siguiente.

## Evolución del PpR

Los países de la OCDE han adoptado un modelo de presupuesto basado en la información sobre resultados por diversas razones. Las principales son: una crisis financiera, una creciente presión por reducir el gasto público, o un cambio en la administración política. En numerosos casos la información sobre resultados ha sido incorporada al ciclo presupuestario como un elemento más dentro de un paquete de medidas destinado a controlar el gasto público o a reformar la gestión pública. En muchos países el PpR ha sido introducido junto con la GpR.

Por ejemplo, en Suecia y Dinamarca tanto el PpR como la GpR surgieron a raíz de las políticas de control de gasto adoptadas durante la crisis económica de la década de 1980 y principios de 1990. Casi una decenio más tarde, el rápido deterioro de las finanzas públicas en República de Corea, producto de la crisis asiática, llevó a una amplia y ambiciosa reforma del proceso presupuestario. En Reino Unido, la llegada al poder del Partido Laborista en 1997 significó un cambio en el escenario político que trajo consigo numerosas reformas a la gestión pública, entre las cuales cabe mencionar la transformación del ciclo presupuestario.

Los países pueden diferir en cuanto a las razones que los llevan a adoptar reformas y la manera de implementarlas, pero comparten objetivos comunes que pueden ser agrupados en tres categorías generales: prioridades presupuestarias tales como el control del gasto, una mejor asignación y un uso más eficiente de los fondos; mejoramiento del desempeño del sector público; y mejoramiento de la rendición de cuentas a los políticos y la ciudadanía.

Algunas reformas giran en torno a un objetivo único: Reino Unido se ha concentrado en la reasignación de fondos hacia prioridades presupuestarias clave con el fin de mejorar la eficiencia y reducir los desechos. No obstante, la mayoría de las iniciativas para una reforma de los resultados apunta a objetivos múltiples. Por ejemplo, las reformas emprendidas en Australia tienen como objetivo transversal optimizar la efectividad de



costos y la rendición de cuentas públicas, sin dejar de traspasar la responsabilidad financiera y de gestión.

Los objetivos no son necesariamente permanentes. En el caso de Canadá, las reformas iniciadas a mediados de la década de 1990 se centraron en la reasignación de recursos y la reducción del gasto, en tanto que aquellas promovidas a fines de esa década y comienzos del nuevo siglo se concentraron en el desarrollo de la GpR y la rendición de cuentas. Con la elección de un nuevo gobierno en 2006, el énfasis cambió nuevamente hacia cuestiones presupuestarias.

Una vez logrados los objetivos, los gobiernos deben decidir la forma en que incorporarán la información sobre resultados en sus sistemas de presupuesto y gestión. Algunos países como Estados Unidos han introducido reformas mediante la promulgación de leyes. Con esto se asegura algún grado de permanencia en el tiempo, lo que facilita la continuidad de dichas reformas frente a un cambio de gobierno. Sin embargo, legislar no es garantía de que el cambio efectivamente se llevará a cabo. Ello dependerá, por un lado, del apoyo político y administrativo y, por otro, de la estrategia de implementación. Varios países, entre ellos Canadá, presentan un sistema mixto que combina legislación con lineamientos de política formales. Otros, como en el caso de Reino Unido, se han limitado a utilizar requisitos y lineamientos formales decretados por los ministerios centrales.

## Implementación del PpR

Al momento de implementar los cambios existen tres áreas de decisión principales donde es preciso escoger el enfoque que se utilizará para llevarlos a la práctica: desde arriba hacia abajo o viceversa; de aplicación amplia o parcializada; gradual o tipo *big bang*.

En un modelo de arriba hacia abajo, el gobierno central, los ministerios o los organismos públicos cumplen un papel fundamental en el desarrollo, la implementación y/o el monitoreo de las reformas. En un modelo de abajo hacia arriba, los actores principales son los

organismos de gobierno. Ellos tienen la posibilidad de decidir si se involucran o no y también la libertad para desarrollar sus propios métodos para lograr sus objetivos. Ambos enfoques conllevan riesgos y beneficios. Una participación demasiado débil del poder central puede reflejar una falta de voluntad real para el cambio. Por otra parte, demasiada participación puede redundar en que las personas realicen lo justo y necesario para cumplir con lo que las nuevas reglas exigen en lugar de mejorar realmente los resultados.

Los gobiernos de los países que integran la OCDE han adoptado enfoques muy diferentes respecto de la velocidad de implementación de los cambios, desde una introducción del tipo *big bang*, en la cual todas las reformas se aplican simultáneamente, a una implementación gradual de las mismas. Los casos de Australia y República de Corea son ejemplos claros de estos enfoques.

Australia ha seguido un modelo de implementación gradual a lo largo de los últimos 15 años. Las autoridades australianas sostienen que este tipo de enfoque ha permitido al gobierno moverse con cautela, depurando y ajustando los planes a medida que se presentan cambios imprevistos o no considerados, sin abandonar por ello la senda reformista de largo plazo.

Por el contrario, República de Corea optó por introducir cuatro importantes reformas fiscales aceleradamente. La ventaja de este modelo radica en que crea gran presión para iniciar reformas y ayuda a disminuir la resistencia al cambio. Sin embargo, también requiere de compromiso expresado en términos de voluntad política y recursos que pueden no estar disponibles en muchos países. Asimismo, lleva aparejados grandes riesgos puesto que no proporciona oportunidades de aprender de los errores y de adaptar las reformas a medida que se van implementando.

Los gobiernos son más propensos a adoptar un enfoque del tipo *big bang* en la medida en que existen fuertes incentivos a favor de un cambio rápido, como una crisis económica o un cambio de gobierno. Sin estos incentivos, sería difícil desarrollar esta presión y por lo tanto introducir reformas de largo alcance.

## Uso de la información sobre resultados en el proceso presupuestario

En la actualidad, más de dos tercios de los países de la OCDE incorporan información sobre resultados de índole no financiera en sus documentos relativos al presupuesto. Si embargo, ello no significa que esta sea utilizada como ayuda en la toma de decisiones presupuestarias. Para que ello ocurra, la información sobre resultados debe estar plenamente integrada al proceso presupuestario.

En primer lugar, el presupuesto debe elaborarse de forma tal que considere por qué se asignan los recursos y si el hacerlo efectivamente producirá los resultados deseados. Para muchos países, esto ha significado cambiar completamente la forma en que se elabora el presupuesto. Por ejemplo, el ministerio de Salud puede haberse concentrado anteriormente en asignar fondos a las unidades administrativas, pero en la actualidad especifica tareas como vacunar a un cierto número de pacientes.

Algunas formas de presentar los presupuestos hacen más fácil la tarea de integrar la información sobre resultados que otras. Un modelo dividido en ítems, en el cual se puedan incluir diferentes líneas para gastos tales como viajes, artículos de oficina o sueldos, dificulta la inserción de cualquier tipo de información sobre resultados. Los presupuestos que entregan de una vez sus fondos para cubrir todos los costos operacionales ofrecen mayor flexibilidad y también facilitan la integración de la información sobre resultados.

Algunos países como Australia, Países Bajos, Nueva Zelanda o Reino Unido han cambiado sus estructuras presupuestarias para centrarse en los resultados. Otros, como Canadá y Estados Unidos, han optado por mantener la actual estructura del presupuesto y agregar la información sobre resultados en documentos anexos entregados por el cuerpo legislativo.

No obstante, incluso en países que han transformado sus estructuras presupuestarias se da una lucha por integrar la información financiera y de resultados al proceso. El gobierno sueco cambió su estructura presupuestaria con el fin de que reflejara más fidedignamente las prioridades de política del gobierno hacia mediados

de la década de 1990, pero aún existe una clara separación entre los aspectos financiero y de resultados.

Los gobiernos han intentado también incluir la información sobre resultados en las negociaciones entre el ministerio de Finanzas y los ministerios que realizan los gastos, así como en las negociaciones entre los ministerios que realizan los gastos y los organismos de gobierno.

En la mayoría de los países, las negociaciones sobre presupuesto han incluido tradicionalmente algún grado de discusión en cuanto a la planificación. El PpR formaliza este proceso, al recalcar la necesidad de establecer objetivos y medir los resultados. De todos los países que recurren a la información sobre resultados, la mayoría ha optado por un presupuesto basado en ella.

A pesar de ello, muy pocos países de la OCDE cuentan con un enfoque sistemático a nivel de gobierno que asocie el gasto con los resultados del desempeño. Asimismo, los planes y objetivos de desempeño no son necesariamente discutidos o aprobados durante el proceso presupuestario; es más, en algunos países la planificación está absolutamente dissociada del presupuesto.

Los ministerios de Finanzas cuentan con tres formas principales de incentivo para motivar a los organismos públicos a optimizar sus resultados: recompensas o sanciones económicas; aumento o disminución de la flexibilidad financiera y/o de gestión; y un mecanismo para identificar y avergonzar (*naming and shaming*) a aquellos que no cumplan con las metas de resultados, y reconocer a los que sí las cumplen.

En la mayoría de los casos, el ministerio de Finanzas no usa los resultados del desempeño para recompensar o castigar financieramente a los organismos públicos. Ello se debe en parte al reconocimiento de que dicha conducta podría generar incentivos perversos. Por ejemplo, un organismo de gobierno puede no ser responsable por un desempeño deficiente; aquellos resultados insatisfactorios producto de una asignación de fondos insuficiente difícilmente podrán ser corregidos recortando aún más los fondos asignados.

Esperar que los organismos públicos entreguen información objetiva que luego servirá para recortar sus

programas es un ejercicio poco razonable. Con una sola excepción, los países de la OCDE no realizan esta práctica. El único país que intenta hacerlo es República de Corea, que ha anunciado un recorte automático del presupuesto de 10% para todo programa ineficiente. No obstante, en algunos casos la información producida por los ministerios es de baja calidad, lo que dificulta poder establecer si un determinado programa es realmente efectivo o no.

El método de identificar y avergonzar se ha vuelto una herramienta popular pues proporciona información comparable y fácil de entender. Reino Unido ha confeccionado un ranking (*league table*) de hospitales y escuelas, mientras que numerosos gobiernos estatales de Estados Unidos miden el desempeño en el servicio, y Australia compara la forma en que los distintos estados entregan los servicios públicos.

### Recuadro 1. Diseño de sistemas de PpR

*Considerando las investigaciones realizadas por la OCDE y las experiencias nacionales, las sugerencias presentadas a continuación pueden ayudar a los gobiernos a diseñar sistemas de PpR. Se recomienda:*

- *Adaptar el método elegido al contexto político nacional puesto que no existe un modelo único de PpR.*
- *Contar con objetivos de reforma claros, que deben ser explicados con transparencia a todos quienes participen del proceso desde el comienzo.*
- *Considerar la forma de alinear los sistemas presupuestarios existentes para que calcen dentro del enfoque de resultados.*
- *Integrar la información sobre resultados al proceso presupuestario, evitando aquellos sistemas que abarquen al gobierno en su totalidad y vinculen fuertemente los resultados del desempeño a la asignación de recursos.*
- *Diseñar las reformas pensando en el usuario final.*
- *Involucrar a las partes interesadas en el diseño de reformas.*
- *Desarrollar un marco de planificación e información común que abarque la totalidad del gobierno.*
- *Desarrollar y utilizar diferentes tipos de información sobre resultados.*
- *Realizar evaluaciones independientes sobre la información de resultados que sean a la vez simples y entregadas de manera oportuna.*
- *Desarrollar incentivos que motiven a los funcionarios públicos y a los políticos a modificar su conducta.*

## Medición de resultados

Si bien muchos países de la OCDE señalan que la información sobre resultados ha contribuido a optimizar el desempeño, la rendición de cuentas y la eficiencia, no es fácil medir el grado de éxito de las iniciativas gubernamentales que intentan incorporar información sobre resultados en los procesos presupuestario y de gestión. Sin embargo, es posible analizar datos cualitativos obtenidos en estudios de caso, en encuestas preparadas por la OCDE y en la literatura académica. Por ejemplo, un estudio sobre los gestores federales en Estados Unidos reveló que el 42% consideraba haber mejorado los programas en mayor o menor medida. A pesar de su

naturaleza subjetiva, esta evaluación proporciona información acerca del alcance de la implementación de las reformas.

También existen estudios de caso de organismos públicos que recurren a la información sobre resultados para elaborar el presupuesto. En un reciente estudio realizado por la OCDE, los ministerios de Finanzas destacaron a aquellos ministerios y organismos que hicieron buen uso de la información sobre resultados en la formulación de su presupuesto. El éxito parece depender del tipo de bien o servicio entregado, del apoyo prestado por las altas autoridades del ministerio correspondiente, y de la presión política por llevar a cabo las reformas.

A pesar de que la evidencia acumulada indica un aumento en la transparencia, el suministro de información no constituye un fin en sí mismo. El objetivo es contar

con información objetiva que pueda ser utilizada en la toma de decisiones respecto de políticas y programas, así como en la asignación de recursos.

## Recuadro 2. Implementación del PpR

*Considerando las investigaciones realizadas por la OCDE y las experiencias nacionales, las sugerencias mencionadas a continuación pueden ayudar a los gobiernos a implementar el PpR. Se recomienda:*

- *Identificar un método de implementación adecuado a las más amplias estructuras institucionales y de gobierno.*
- *Permitir mayor flexibilidad durante el proceso de implementación.*
- *Obtener el apoyo de los líderes políticos y administrativos.*
- *Desarrollar la capacidad del ministerio de Finanzas y de los ministerios que efectúan los gastos.*
- *Centrar la atención en los resultados, no sólo en los productos.*
- *Tener metas precisas y también medir y monitorear el avance hacia su consecución.*
- *Garantizar un conocimiento acabado de las bases del programa.*
- *Limitar el número de objetivos, pero al mismo tiempo utilizar muchas medidas.*
- *Contar con sistemas de información intercomunicados.*
- *Promover la cooperación entre organizaciones.*
- *Enfatizar las consultas y el sentido de propiedad.*
- *Considerar la forma en que los cambios a las reglas de presupuesto pueden afectar el comportamiento, para bien o para mal.*
- *Adaptar los enfoques dados a las reformas para ajustarlos a las circunstancias.*
- *Mejorar la forma de presentar y comunicar la información sobre resultados.*
- *Reconocer las limitaciones de la información sobre resultados.*
- *Recordar que el trayecto es tan importante como el destino.*
- *Gestionar las expectativas.*

Algunas comparaciones internacionales de resultados, como el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés) que compara los estándares educacionales en los países de la OCDE, han dado origen a debates acerca de política y resultados y asignación de recursos en algunos países. Sin embargo, este tipo de datos es escaso. No es fácil producir datos confiables que permitan elaborar comparaciones internacionales precisas. Por lo general, cada país produce información sobre resultados para su uso interno. Incluso en ese caso, muchos países se esfuerzan por suministrar información confiable y de calidad.

Podrán surgir dudas respecto de si la información sobre resultados puede seguir siendo objetiva si se

encuentra inmersa en discusiones políticas entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. A pesar de estos problemas, se podría pensar que contar con algún tipo de información sobre resultado cuantitativa y/o cualitativa ofrece mayores ventajas que seguir basando las discusiones en anécdotas y evidencia frágil.

El método de *ranking* utilizado para entregar información sobre servicios tales como escuelas y hospitales puede gozar de gran popularidad, pero no ayuda a explicar las causas que subyacen a un buen o mal resultado. Por ejemplo, un hospital puede tener una alta tasa de mortalidad porque acoge a un gran número de pacientes con enfermedades mortales. No obstante, tanto el *ranking* como los parámetros de referencia (*benchmarking*) proporcionan información más detallada

que puede servir para que los ciudadanos elijan un hospital o escuela local.

En resumen, algunos países han señalado que sus ministerios y organismos públicos han utilizado información sobre resultados para optimizar la gestión de sus programas y también como una forma de llamar la atención hacia resultados insatisfactorios. También han informado que ha servido para que algunos organismos mejoren su eficiencia y efectividad.

### Próximos pasos

La mayoría de los países de la OCDE continúa luchando con estos cambios. Algunos problemas son comunes más allá del enfoque adoptado. Entre ellos, se encuentran mejorar las mediciones; identificar modos apropiados para integrar la información sobre resultados en la elaboración del presupuesto; llamar la atención de las instancias decisorias clave; y optimizar la calidad de la información. Con excepciones, casi todos los gobiernos enfrentan problemas en el momento de proporcionar a los responsables de las decisiones información de calidad, creíble, relevante y oportuna, y más aún, incentivos para que apliquen esta información en la toma de decisiones presupuestarias.

Los gobiernos tienen a su cargo una amplia variedad de funciones que van desde la construcción de caminos hasta orientar respecto de viajes al extranjero, por lo

que las mediciones de resultados son más fácilmente aplicables a ciertos tipos de funciones y programas que a otros. Las áreas donde las medidas de resultados muestran su mayor desarrollo son la educación y la salud. Los problemas surgen específicamente en relación con actividades intangibles como las asesorías en política. También pueden presentarse dificultades a la hora de fijar objetivos claros y establecer sistemas de recolección de datos apropiados. Con el fin de asegurar la calidad, los datos recopilados deben ser verificados y validados. Poner en práctica y mantener estos sistemas puede ser una tarea prolongada y costosa.

Sin embargo, los países mencionan una serie de beneficios derivados del uso de información sobre resultados en el proceso presupuestario. Además de otorgar mayor importancia a los resultados, esta herramienta proporciona más y mejor información acerca de las metas y prioridades del gobierno, así como la forma en que los diferentes programas contribuyen a la consecución de las mismas. Este enfoque también aumenta el énfasis en la planificación y proporciona información acerca de aquellos aspectos que funcionan y aquellos que no lo hacen.

La ciudadanía continuará exigiendo resultados por sus impuestos y, a pesar de los desafíos que este enfoque conlleva, seguirá existiendo la necesidad de contar con información sobre resultados y de un presupuesto basado en resultados.



# Fundamentos institucionales del PpR: El caso del gobierno de Canadá

Lee McCormack\*

Bruce Stacy\*\*

## Hacia un sistema de gestión del gasto en base a información de resultados

En 2007, el gobierno canadiense instauró un nuevo sistema de gestión del gasto más orientado a los resultados y concebido como una herramienta para aumentar el valor de los fondos destinados a los programas. A diferencia de lo que normalmente ocurre, esta reforma no surgió durante una época de apremio fiscal, sino que se estableció luego de un largo periodo de excedentes presupuestarios.

El presente trabajo analiza los cambios efectuados en la gestión del gasto y los desafíos que la administración pública deberá enfrentar mientras realiza los ajustes necesarios para generar la información sobre el desempeño de programas que el nuevo sistema requiere. Muestra asimismo los objetivos que Canadá espera lograr con este nuevo sistema y las acciones emprendidas para desarrollar una capacidad suficiente para sostenerlo. Por último, identifica las lecciones aprendidas hasta la fecha que pudieran aplicarse en otros países.

## Funciones institucionales al interior del sistema de gestión del gasto

### *Visión general*

La historia de la producción y el uso de la información sobre desempeño en el gobierno canadiense no es nueva: se remonta a las primeras evaluaciones de programa formales efectuadas a fines de la década de 1970 y principios de 1980. La información sobre resultados ha sido utilizada de dos maneras principales: como apoyo para la gestión interna de los ministerios y como

fundamentación para los informes que el gobierno envía al Parlamento.

El nuevo siglo trajo consigo ciertos cambios. En primer término, en 2001 la Junta del Tesoro (Treasury Board), un comité conformado a partir del gabinete, comenzó a exigir la renovación quinquenal ante la Junta de los cientos de programas de donaciones y aportes, y el uso de evaluaciones de programa para sustentar dicho proceso. Más adelante, en 2007, el gobierno introdujo un nuevo proceso de “revisión estratégica”. Las revisiones estratégicas evalúan grandes cantidades de gasto directo en programas cada año y probablemente aumentan de manera sustancial la demanda de información sobre desempeño destinada a divulgar la toma de decisiones relativa al presupuesto.

Los presupuestos federales de 2006 y 2007 marcaron una gran diferencia respecto a los anteriores. En ellos el gobierno anunció su intención de rediseñar el sistema de gestión del gasto, basándolo más en el desempeño. Actualmente este rediseño se encuentra bastante avanzado, lo que permite obtener lecciones a partir de lo que ha funcionado hasta hoy e identificar lo que aún resta por hacer para lograr que este nuevo sistema marche aún mejor.

### *La relación entre el gobierno central y el provincial*

Canadá es el segundo país del mundo en extensión territorial, pero su población apenas asciende a 33 millones de personas. Su sistema administrativo consiste en una federación descentralizada que comprende diez provincias y tres territorios. Desde el punto de vista jurídico, los gobiernos provinciales tienen el mismo estatus que el gobierno federal y están dotados de un grado importante de autoridad, incluida la facultad de cobrar impuestos a sus ciudadanos. Las áreas de responsabi-

\* Ex Director Ejecutivo de Gestión para Resultados, Departamento del Tesoro, Canadá.

\*\* Director Ejecutivo de Gestión para Resultados, Departamento del Tesoro, Canadá.

lidad se encuentran determinadas por la Constitución. Por ejemplo, la salud y la educación dependen de la autoridad provincial, mientras que la defensa es un asunto de competencia federal.

En la práctica, el gobierno federal y los demás gobiernos trabajan al unísono mediante la aplicación de acuerdos intergubernamentales, y gran parte del gasto federal se realiza por medio de transferencias. El gobierno federal transfiere fondos a las provincias para asistirles en la prestación de servicios sociales tales como la atención en salud y la educación postsecundaria, entre otros. Otros tipos de pago federal mediante transferencias se efectúan directamente a las personas a quienes van dirigidos, como los pagos por pensiones a la vejez y por seguro de empleo.

En un año corriente, los gastos del presupuesto federal exceden los US\$220 mil millones, de los cuales las principales transferencias y los gastos directos en programas representan cerca de US\$100 mil millones cada uno. Como resultado, el gobierno federal centra sus esfuerzos de medición del desempeño en los gastos directos en programas (incluidas las transferencias a las personas), dejando que las provincias se encarguen de informar a los ciudadanos acerca de los demás gastos. La gestión del gasto directo en programas se encuentra en manos de un número aproximado de 90 departamentos y organismos federales, y comprende cerca de 400 actividades de programa (similares a los rubros de actividad económica) y alrededor de 2.500 programas individuales.

En 2007 la administración pública federal canadiense contaba entre sus filas con 255.000 empleados de una edad promedio de 44 años. De ellos, cerca del 55% correspondía a mujeres, 70% a anglosajones y 30% a francófonos. El 60% trabajaba en regiones, es decir no en las oficinas centrales. Entre 1983 y 2007, el PIB de Canadá creció 104%, el gasto real federal en programas aumentó un 32%, la población canadiense un 30% y el tamaño de la administración pública el 1,5%. En esencia, en un periodo de un cuarto de siglo la proporción del PIB correspondiente al gasto federal ha retrocedido, el tamaño de la administración pública no ha variado y el gasto federal por empleado ha crecido sustancialmente.

### ***Un sistema de presupuesto y reportes en base a información de resultados***

Desde siempre, Canadá elaboraba sus presupuestos sobre una base incremental, es decir, los aumentos anuales en el gasto planificado del gobierno eran agregados sin aparejarlos al desempeño de los programas existentes. En ocasiones, cuando los gastos excedían a los ingresos, y por lo tanto se producía un déficit inaceptable, el gobierno realizaba revisiones *ad hoc* del gasto con el fin de reducirlo. Si bien este sistema centralizado de gestión del gasto operó de manera efectiva durante los periodos de estrechez fiscal, al cabo de diez años la mejor situación fiscal ha aumentado los niveles sostenibles de gasto en programas, y con ello la percepción de que los programas no están logrando resultados suficientes.

Dentro del espectro del PpR, la OCDE clasifica a los países en tres categorías según el modelo de PpR que hayan adoptado: i) presupuesto para resultados presentacional, en donde la información sobre desempeño se presenta en documentos del gobierno pero su influencia en la toma de decisiones es escasa o nula; ii) presupuesto en base a información de resultados en el cual la información sobre desempeño tiene un lugar de importancia, pero no determina las asignaciones presupuestarias ni tiene un peso predeterminado en las decisiones; y iii) presupuesto para resultados directo, fenómeno de rara ocurrencia en el cual las medidas de desempeño efectivamente determinan las asignaciones presupuestarias.

El modelo seguido en Canadá se ajusta perfectamente a la categoría de presupuesto en base a información de resultados. Al interior del gobierno federal, el propósito es generar la información sobre el desempeño de los programas para su uso a lo largo de todo el ciclo de gestión, es decir, durante las etapas de planificación, gestión de programas, asignación y reasignación de recursos, y divulgación pública del desempeño.

Canadá no pretende lograr un “presupuesto para resultados directo” en el sentido literal de que las decisiones presupuestarias deben basarse mayoritariamente en las mediciones del desempeño. Más bien, el objeti-



vo es entregar información a los altos funcionarios con el fin de apoyarlos en su toma de decisiones respecto del presupuesto. La información sobre desempeño sigue determinando de manera directa los informes que todos los ministerios y organismos de gobierno deben presentar al Parlamento.

En resumen, si bien el gobierno canadiense ha conducido con éxito su proceso de generación de evaluaciones de programa y otros tipos de información sobre desempeño desde principios de la década de 1980, dicha información ha sido utilizada principalmente como vehículo de apoyo a una mejor gestión de los ministerios y una mejor calidad de los informes sobre desempeño entregados al Parlamento. No obstante, en el último tiempo la información sobre desempeño ha comenzado a influir directamente en las decisiones respecto del presupuesto anual de febrero, estimulando así a los ministerios a reforzar su medición del desempeño y sus capacidades de evaluación.

### ***Los principales actores del sistema de gestión del gasto***

El sistema de gestión del gasto constituye una guía para asignar y reasignar recursos e incluye todos los procesos de apoyo a la disciplina fiscal, al diseño y aprobación de programas y a la divulgación de los resultados. El sistema funciona gracias a la participación de seis actores principales.

- Un Parlamento que autoriza los gastos del gobierno, ya sea mediante un cuerpo legal que regule los programas o mediante la Ley de Apropiaciones, que tiene carácter más general. El Parlamento y sus correspondientes comités fiscalizan el desempeño del gobierno y están facultados para convocar a los ministros y altos funcionarios para rendir cuentas de su desempeño en sus respectivas áreas de responsabilidad asignada. El gobierno no puede gastar en programas no contemplados en un cuerpo legal hasta que el Parlamento promulgue una Ley de Apropiaciones debidamente elaborada por la Junta del Tesoro.
- Un gabinete de funcionarios elegidos conformado por integrantes del partido con mayoría parlamentaria. Este asigna los recursos destinados a las prioridades de política esbozadas en el presupuesto anual y reflejadas en el marco fiscal (es decir, la base de la planificación de gastos del Gobierno). El gabinete se divide en varios comités, de los cuales uno —Prioridades y Planificación— se encuentra presidido por el Primer Ministro y ejerce una importante función en la confección del presupuesto.
- Un ministerio de Finanzas que determina las políticas tributarias y elabora el presupuesto. En un año corriente, el presupuesto llega al Parlamento durante el mes de febrero, e incluye el plan fiscal (los ingresos proyectados y la planificación del gasto) para el año fiscal que comienza el 1 de abril. Luego de un periodo de discusión en el interior del Comité de Prioridades y Planificación, que se extiende durante el otoño y el invierno (incluidas reuniones informativas sobre revisiones estratégicas coordinadas por la Junta del Tesoro), el Ministro de Finanzas y el Primer Ministro toman las decisiones finales acerca del presupuesto anual.
- Una Junta del Tesoro, un comité del gabinete, que cuenta con el apoyo de una secretaría y otros organismos. Esta supervisa la aprobación efectuada por el Parlamento de la estimación anual de gastos (*annual spending authority*) y cumple la función de consejo de administración del gobierno. La Junta establece normas para la divulgación del desempeño de los ministerios y genera planes e informes de desempeño que abarcan a la totalidad del gobierno. Además, evalúa la capacidad de gestión de los ministerios y establece políticas administrativas aplicables a todas las esferas del gobierno. Por último, la secretaría que funciona como apoyo de la Junta, se encarga de gestionar el proceso de revisión estratégica una vez al año para identificar las oportunidades de reasignación de fondos desde aquellos programas que revisten baja prioridad hacia los de mayor prioridad dentro de la base de programas existentes. Cada invierno, el Comité de Prioridades y Planificación del gabinete recibe los resultados de estas revisiones, los cuales son considerados para elaborar el presupuesto de febrero.
- Una Oficina del Consejo Privado (*Privy Council Office*,

PCO) que se encarga de llevar la agenda del gabinete, comunicar las decisiones que este toma, y cuestionar las propuestas ministeriales que le son enviadas para introducir cambios en la estructura de los programas del gobierno. Las modificaciones que están siendo aplicadas actualmente instan a los ministerios a incluir sus propuestas dentro de un marco de discusión acerca del desempeño exhibido por los programas ya existentes. Dado que el PCO actúa como “guardián” de las nuevas políticas o programas provenientes del gabinete, se genera una relación cercana entre el PCO, la Junta del Tesoro y los funcionarios del ministerio de Finanzas antes y después de las sesiones del gabinete.

- Un conjunto de ministerios que llevan a cabo las operaciones de política y las proposiciones de programas. Además, gestionan la prestación que estos ejecutan, informan al Parlamento mediante el proceso de estimaciones y son los encargados de evaluar el desempeño y la efectividad de los programas. El gobierno cuenta con aproximadamente 90 ministerios y reparticiones públicas que ejecutan en total cerca de 2.500 programas individuales. Cada año, se revisa el 25% del gasto directo en programas siguiendo el proceso de revisión estratégica coordinado por la Secretaría de la Junta del Tesoro.

En la práctica, los tres organismos centrales (Finanzas, Secretaría de la Junta del Tesoro y la Oficina del Consejo Privado) coordinan la toma de decisiones en el sistema de gestión de gastos del gobierno. Los funcionarios del ministerio de Finanzas elaboran el presupuesto que será analizado por el Parlamento en el mes de febrero, y le informan acerca de las nuevas proposiciones de gasto. El ministerio también administra el marco fiscal del gobierno. Los funcionarios de la Junta del Tesoro encaminan las estimaciones a través de su tramitación parlamentaria, gestionan las revisiones estratégicas, y colaboran con los diferentes ministerios en el mejoramiento de la forma de medir e informar el desempeño al Parlamento. La Oficina del Consejo Privado actúa como un filtro de las nuevas proposiciones de programa enviadas al gabinete y que pudieran afectar el gasto futuro. No resulta extraño que los fun-

cionarios designados de los tres organismos centrales mencionados trabajen a diario y de manera estrechamente coordinada en todos los aspectos relacionados con la gestión del gasto.

### ***La revisión de programas durante la década de 1990***

Si bien la revisión de programas llevada a cabo durante la década de 1990 ayudó a reducir el déficit, no se basó en la información de resultados. En 1993, el déficit fiscal había superado los \$Can40 mil millones, en tanto que la deuda pública ascendía a casi \$Can460 mil millones (valores de 1993). La situación se hacía insostenible, por lo que el gobierno anunció su intención de reducir drásticamente los gastos en programas, proceso que se desarrolló en dos ejercicios de “revisión de programas” independientes realizados entre 1993 y 1999.

En la década de 1990 el presupuesto dependía de tres organismos centrales y contenía objetivos de gasto para cada ministerio, a la vez que involucraba la participación de un comité especial de ministros creado por orden el Primer Ministro. Si bien la revisión de programas consiguió su objetivo de eliminar el déficit (desde entonces Canadá ha gozado de más de una década ininterrumpida de superávit), también se produjo una serie de efectos no deseados.

Por ejemplo, los importantes recortes registrados en los años noventa resultaron en un debilitamiento de importantes funciones administrativas (auditoría, evaluación y gestión tanto financiera como de recursos humanos), fracasaron en sus intentos de racionalizar los programas del gobierno entregados por los ministerios que operaban en un área común (“programas horizontales”), y no se basaron en resultados. En otras palabras, los recortes a los programas no se apoyaron en la información sobre desempeño sino en la comodidad de optar por un recorte en lugar de otro.

Desde 2000, y en coincidencia con la publicación del marco de gestión *Results for Canadians*, el gobierno de Canadá ha puesto un énfasis mucho mayor en la creación de capacidades para generar y utilizar la información sobre desempeño. A pesar de que aún subsisten ciertas debilidades en la capacidad de medición del desempeño (véase el apartado “Preguntas comunes

y lecciones aprendidas”), ya se cuenta con los pilares de apoyo que sustentan el compromiso del gobierno de mejorar su sistema de gestión del gasto y llevarlo hacia el área de los resultados.

### ***Razones para rediseñar el antiguo sistema de gestión del gasto***

El sistema de gestión del gasto en uso desde fines de la década de 1990 y hasta 2007 adolecía de tres fallas principales.

La primera era que el gobierno no llevaba a cabo una consideración sistemática del espectro total de gastos relacionados al fijar su atención en las nuevas propuestas de gasto. Las decisiones no se apoyaban en una base de información respecto de los resultados reales y planificados, y se dependía del gasto incremental en lugar de reasignar dentro de la misma base de programas existentes.

La segunda consistía en que el gasto no estaba adecuadamente alineado con las prioridades del gobierno. Este no contaba con un inventario detallado de todos sus programas, menos aún de la forma en que ellos se alineaban con los resultados estratégicos de las 90 reparticiones públicas aprobados por el gobierno.

La tercera era la falta de una forma de evaluar los valores relativos de los programas en la base de gastos existente.

El nuevo ciclo de revisiones estratégicas centra su atención en la relevancia y los resultados de los programas, que es un elemento esencial dentro del actual proceso de alineación de los recursos con las prioridades. Los principales elementos de este renovado sistema fueron probados en 2007 durante el primer ciclo de revisiones estratégicas, y están siendo testeados nuevamente en 2008 al embarcarse el gobierno en su segundo ciclo.

### ***Funcionamiento del proceso de revisiones estratégicas***

El nuevo sistema consiste en una revisión estratégica anual del 25% del gasto directo en programas realizado por el gobierno. Esto implica un cambio radical con respecto a las prácticas pasadas. El propósito subyacente

es alcanzar resultados y garantizar el valor de los fondos utilizados en la actual base de programas.

Los equipos de revisión ministerial son los encargados de llevar a cabo la tarea de analizar el desempeño de todos los programas. También se incluye la participación de un alto funcionario de la Secretaría de la Junta del Tesoro, normalmente un integrante del comité que impulsa el proyecto. Lo anterior contribuye a mantener la revisión en su debido curso, reduciendo la posibilidad de atender a recomendaciones que resultan inaceptables.

La totalidad del análisis se basa en la arquitectura de actividad de programas (PAA, por sus siglas en inglés) del ministerio, un alineamiento lógico que establece el inventario de todos los programas, al tiempo que vincula cada programa con resultados estratégicos aprobados por la Junta del Tesoro. Una vez desarrollados completamente, la PAA del ministerio incluye un marco de medición del desempeño que incluye tanto los resultados esperados como las medidas para cada uno de los programas. En el apartado “Construcción de capacidades para sustentar el cambio” se explica el desarrollo de estos PAA.

La información sobre el desempeño de los programas (generada por los ministerios) se utiliza para identificar aquellas iniciativas que exhiben resultados positivos así como el 5% de las iniciativas con peor desempeño.

Los ministerios hacen llegar toda la información a la Secretaría de la Junta del Tesoro utilizando plantillas que son iguales para todos. En ellas se evalúa cada programa de acuerdo con una serie de criterios: los resultados esperados y reales, el gasto planificado y el real, la relevancia, los programas relacionados, los instrumentos seleccionados, la confirmación del valor del dinero y la descripción del desempeño de la gestión.

Para los programas identificados como constitutivos del 5% más bajo en la escala de prioridad de gasto, los ministerios también utilizan plantillas para identificar opciones, recortes propuestos, los impactos de tales recortes, y la estrategia general de implementación, incluidos algunos mensajes de comunicación recomendados. Asimismo, se considera el potencial de impacto en los empleados que trabajan en las provin-

cias en cuanto a las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, además de una serie de otras materias. Los impactos se evalúan de acuerdo con una escala de tres puntos que asigna un puntaje alto, medio o bajo.

El ciclo comienza en primavera. Los organismos seleccionados entregan un informe provisorio a la Secretaría de la Junta del Tesoro, normalmente dentro de un periodo de dos meses. A su vez, la Secretaría los retroalimenta con información relativa a la calidad del análisis y varios temas de interés particular, como el caso de un ministerio que esté claramente distorsionando los contenidos o la calidad de la información sobre el desempeño del programa.

Los ministros se involucran profundamente en las revisiones de los análisis y las recomendaciones. El Viceministro (el funcionario público de más alto rango) y el Ministro aprueban formalmente los documentos enviados a la Junta del Tesoro. El proceso también requiere que cada equipo de revisión obtenga los datos de especialistas externos que cuenten con la aprobación del Ministro. Dichos expertos también podrán asesorar por escrito al Ministro sobre cualquier materia que consideren de importancia.

Luego de la aprobación formal del Ministro, él y el Viceministro envían su análisis (incluidas las distintas opciones para una posible reasignación) a la Junta del Tesoro, un comité de ministros que cumple responsabilidades tanto presupuestarias como de mejoramiento de la gestión. A continuación, la Junta del Tesoro (con el apoyo de su Secretaría) propone posibles reasignaciones al Comité de Prioridades y Planificación del Gabinete, el cual es presidido por el Primer Ministro. Cada invierno, las recomendaciones resultantes de esta práctica se ingresan en el proceso presupuestario liderado por el Primer Ministro y el Ministro de Finanzas, y se presenta finalmente el presupuesto al Parlamento (normalmente durante el mes de febrero).

La primera ronda de revisiones, enviada al Gabinete en el invierno de 2007, abarcó cerca de \$Can14 mil millones de gasto directo en programas en 17 organizaciones. Un monto ligeramente menor a los \$Can400 millones fue reasignado hacia programas de mayor

prioridad, hecho que fue anunciado en el presupuesto de febrero de 2008. Una parte de estos \$Can400 millones se reinvertió para aumentar el presupuesto anual de un ministerio. Por ejemplo, se reasignó un monto significativo hacia el Plan de Acción para la Seguridad de los Alimentos (más de \$Can115 millones durante los siguientes tres años). Del mismo modo, algunas iniciativas (como la investigación estadística) se vieron reducidas en más de \$Can 50 millones durante el mismo periodo.

La segunda ronda de revisiones estratégicas, actualmente en curso, abarca 21 organizaciones y un gasto en programas cercano a los \$Can24 mil millones. En esta ronda 2008-2009, el gobierno también se ha abocado a una revisión del gasto interno de los programas. Por ejemplo, los seis organismos actualmente encargados de los programas relacionados con la gestión de recursos humanos en el gobierno están siendo revisados como grupo y no individualmente. Es probable que se identifique una serie de eficiencias operacionales de importancia y se las incluya en el proceso que desembogue en el presupuesto de febrero de 2009.

## Construcción de capacidades para sustentar el cambio

Tal y como se puede inferir del apartado anterior, el nuevo sistema de gestión del gasto se basa en tres pilares:

- i) Una disciplina franca e imparcial en cuanto a las propuestas de gasto para los nuevos programas;
- ii) Revisiones estratégicas de la base de programas existentes; y
- iii) Gestión para resultados (GpR).

### *Disciplina franca e imparcial*

Con el fin de poder administrar el crecimiento del gasto y recibir mayor valor por los fondos empleados, el gobierno está vinculando las nuevas propuestas de gasto a Cartas de Mandato Ministerial. En ellas, el Primer Ministro entrega a los ministros una serie de prioridades de gestión y lineamientos respecto de las prioridades de gasto. Además, las nuevas propuestas de gasto en

programas presentadas por el gabinete a la Oficina del Consejo Privado para su consideración requieren contar con información acerca de la forma en que se ajusta al gasto ya existente. Como resultado, la Oficina del Consejo Privado, en un esfuerzo conjunto con otros dos organismos centrales, está creando demanda para una mejor planificación analítica y de desempeño al interior de los ministerios.

### **Revisiones estratégicas continuas**

Como ya se ha mencionado, actualmente se exige que los ministerios realicen revisiones estratégicas de su gasto en programas y de los costos operacionales de los principales programas comprendidos en cuerpos legales. Esto se solicita con el fin de evaluar la forma en que los programas cumplen con las prioridades del gobierno y si esto efectivamente ocurre o no. El gabinete, en particular el Primer Ministro, decide qué ministerios serán verificados cada año. Las revisiones deben demostrar si los programas agregan valor a los fondos asignados mediante la evaluación de su relevancia, su efectividad y su eficiencia. Los ministerios deben identificar las áreas de menor prioridad (así como los programas de desempeño deficiente) que representen el 5% de sus gastos directos en programas. Luego el gabinete evalúa las opciones futuras para dichos fondos, lo cual puede incluso incluir su reasignación dentro o fuera del mismo ministerio.

### **Gestión para resultados**

El gobierno ha anunciado que los ministerios deberán enfocar su accionar hacia la consecución de resultados para los canadienses. Ello implica que todos los programas tendrán que:

- contar con resultados esperados y medidas de éxito claramente especificados;
- someterse periódicamente a un proceso de evaluación formal;
- comunicar tanto los resultados esperados como los efectivamente logrados.

Estos tres pilares requieren la capacidad y la in-

tención de mantener el énfasis en el desempeño, la relevancia y la alineación de los programas, y no únicamente en la cantidad de fondos empleados. Sin embargo, si bien los ministerios tienen, en principio, la capacidad de gestionar para resultados según la definición anterior, sólo la ejercen parcialmente, y queda aún mucho por hacer.

### **Problemas en el desarrollo de capacidades**

La implementación de las revisiones estratégicas de 2007 y 2008 obligó a aceptar que, durante los primeros dos a cuatro ciclos, la capacidad de medir el desempeño en los ministerios estaría muy lejos de la perfección. Sin embargo, el gobierno decidió llevar adelante estas revisiones y al mismo tiempo encargarse de dichas deficiencias. Si bien tal medida puede parecer como un intento de “componer el automóvil sobre la marcha”, la verdad es que no había otra opción. La capacidad de medir el desempeño se había debilitado durante el anterior periodo de revisión de programas y se encontraba estancada.

Se están realizando grandes esfuerzos para desarrollar una capacidad “más madura” de medir el desempeño necesaria para impulsar el nuevo sistema. La atención debe volcarse hacia tres áreas principales:

- i) Con el fin de alcanzar una comprensión detallada de la base programática y contar con medidas del desempeño permanentes, el gobierno se encuentra desarrollando una Política de Estructura de Gestión, Recursos y Resultados (MRRS, por sus siglas en inglés).
- ii) Para lograr una comprensión más acabada de la relevancia y los efectos de programas específicos, ya sea deseados o no deseados, el gobierno decidió fortalecer la función de evaluación.
- iii) A fin de ayudar a los parlamentarios a mejorar el ejercicio de su función fiscalizadora del gasto, el gobierno está cambiando su régimen de divulgación mediante un Sistema Mejorado de Reportes al Parlamento (*Improved Reporting to Parliament*).

### ***Implementación de las estructuras de gestión, recursos y resultados***

Para integrar la información sobre desempeño en la toma de decisiones acerca de la gestión del gasto se necesita una comprensión acabada, casi al milímetro, de la base programática actual de las 90 o más organizaciones. Es preciso definir los programas constantemente, y contar con un sistema que permita vincular los recursos y los resultados (tanto planificados como reales) con cada programa de aplicación universal. Esta información basada en los programas debe ser de fácil acceso, estar disponible para propósitos de planificación, decisión y divulgación, y ser continuamente actualizada. Por estas razones el gobierno de Canadá está invirtiendo tiempo y recursos para comprender lo que acontece a nivel de programas detallados.

Actualmente, todos los ministerios han comenzado a planificar sus operaciones y comunicar su desempeño tomando como referencia un conjunto de 200 resultados estratégicos, u objetivos mensurables, que representan beneficios permanentes para la población canadiense. En cada ministerio generalmente hay dos o tres de estos resultados estratégicos ubicados en la cima de una estructura detallada de actividades de programa que, si se considera la totalidad del aparato fiscal, arroja una cantidad cercana a los 2.500 “pequeños” programas. Todos los resultados estratégicos, así como aquellas partes de la arquitectura de actividad de programas enviadas al Parlamento en las estimaciones, deben contar con la aprobación de la Junta del Tesoro.

En efecto, el gobierno de Canadá elaboró recientemente un inventario de todos sus programas, con lo que estableció un mapa de todas las arquitecturas de actividades de programa individual para cada ministerio y organismo. Actualmente, los esfuerzos se centran en depurar las medidas del desempeño, contrastándolas con cada programa especificado en el inventario. Se trata de un trabajo complejo que requiere constantes actualizaciones. Sin embargo, el gobierno ha concluido que esta inversión se justifica plenamente.

El trabajo se apoya en una política de MRRS que entró en vigencia en 2005. Esta exige el uso de una

misma modalidad para todo el gobierno en cuanto a la recopilación, la gestión y la divulgación pública de la información tanto financiera como no financiera. Sus fines son:

- Identificar y definir los resultados estratégicos vinculados con el mandato y las funciones centrales de un ministerio.
- Proporcionar una organización o arquitectura lógica de los programas y actividades entregadas como apoyo a los resultados estratégicos del ministerio.
- Reflejar la forma de llevar a cabo la gestión de un ministerio con el objetivo de lograr resultados a partir de los fondos que les son asignados año tras año.
- Ilustrar los diferentes mecanismos de decisión y de rendición de cuentas que se utilizan durante la gestión de programas al interior de un ministerio.
- Vincular cada nivel y elemento constitutivo de la arquitectura de actividad del programa con la información planificada y real sobre los recursos y los resultados.
- Proporcionar información relevante y oportuna que sirva de apoyo tanto para la fiscalización del gasto como para los ejercicios de planificación estratégica y de presupuesto del gabinete.

Recopilar esta información tiene como objetivo primordial apoyar una mejor toma de decisiones al interior de los ministerios, en el Parlamento y en la totalidad del aparato gubernamental. Contar con información detallada y basada en programas permitirá interpretar los datos de forma tal de poder emitir juicios acerca del éxito de los programas y, con el tiempo, clasificar los diferentes programas de acuerdo a su valor relativo. Con ello se podrá tener acceso a información de alto valor sobre el desempeño de los programas que haga posible divulgar nuevas propuestas de financiamiento y renovación de programas, así como otras solicitudes de gasto. También servirá como fuente de información para las revisiones estratégicas.

Ninguna de las labores de inventario de programas descritas anteriormente puede llevarse a la práctica si no se cuenta con sólidos sistemas de información tanto en el nivel central como al interior de los ministerios.



La capacidad de recopilar, actualizar y divulgar información sobre el desempeño financiero y no financiero en un rango de miles de programas requiere de un largo proceso de planificación, inversión y pruebas. La redacción del presente documento coincide con un notable esfuerzo de planificación y desarrollo de sistemas cuyo producto final, un Sistema Centralizado de Gestión de la Información sobre Gastos, constituirá la base para integrar la información sobre desempeño financiero y no financiero en la totalidad del gobierno.

### Fortalecimiento de la evaluación de programas

En muchos casos, la medición del desempeño por sí sola no basta para entender el éxito y los efectos de los programas, sean estos esperados o no, o su relevancia en el escenario actual. Las revisiones estratégicas a menudo exigen un nivel de comprensión profundo que permita llegar al convencimiento de que las reasignaciones propuestas son efectivamente las mejores. Por lo tanto, es necesario contar con una función de evaluación mejorada. En la actualidad, el gobierno emplea a cerca de 300 evaluadores y gasta aproximadamente \$Can40 millones anuales en la evaluación de algo más de 200 programas.

En 2006, la Secretaría de la Junta del Tesoro calificó la función evaluadora del gobierno, identificando una serie de problemas relativos a la credibilidad, la calidad y la oportunidad del producto evaluado, así como la capacidad general de las unidades de evaluación. En la actualidad, las evaluaciones cubren cerca del 10% de los gastos de programa cada año, una cifra demasiado baja para apoyar de forma adecuada un ciclo de revisiones estratégicas destinado a cubrir el 25% del gasto directo anual en programas. Además, muchas de las evaluaciones no cumplen con los requisitos mínimos de rigurosidad para ser consideradas fuentes confiables de información sobre el desempeño. En términos generales, las normas de evaluación necesitan ser reforzadas.

Como resultado de lo anterior, la Junta del Tesoro se encuentra en un proceso de renovación de su política de evaluación, la cual es aplicable a todos los ministerios y

organismos de gobierno. La finalidad es dedicar los próximos tres años al desarrollo de una función capaz de:

- comunicar de manera más eficaz las decisiones estratégicas mediante una mayor cobertura de la evaluación y un mayor énfasis en el valor que adquieren los fondos empleados;
- servir de canal independiente y neutral para que los responsables de las decisiones puedan expresar la relevancia, la efectividad y el valor de los programas;
- establecer un ciclo de evaluación de programas más rápido y regular como forma de operar normalmente;
- mejorar la credibilidad mediante acuerdos relativos a las normas de evaluación y el uso de herramientas flexibles; y
- promover y monitorear la calidad contando para ello con las capacidades, el personal y los sistemas adecuados.

Como forma de sustentar lo anterior, se requiere una mayor inversión en la función, se debe ensayar con nuevas formas de contratación de personal y se deben diseñar nuevos módulos de capacitación y entrenamiento. Asimismo, la Secretaría de la Junta del Tesoro revisa la calidad de todas las evaluaciones y entrega una calificación anual de la calidad de la función evaluadora de los Viceministros.

### *Mejora en la entrega de información sobre desempeño al Parlamento*

Durante el año, el gobierno produce informes que incluyen tanto a los ministerios como a la totalidad del gobierno para apoyar las funciones de autorización del gasto y de responsabilidad de la gestión del Parlamento. Su diseño responde a la necesidad de vincular la información de desempeño financiero y no financiero, para ayudar a los parlamentarios a fiscalizar más apropiadamente el valor de los fondos empleados en todas las esferas del gobierno.

El gobierno entrega al Parlamento un gran volumen de información sobre el desempeño, y sin embargo, los parlamentarios insisten en que esta debe ser mejorada. En esencia, les gustaría acceder a información más simple y más integrada, con un contexto y un análisis que sea de utilidad. También desean contar con visio-

nes generales de alto nivel que les permitan obtener mayores detalles. En especial, los parlamentarios han expresado su aspiración de determinar una lógica clara entre la planificación y los informes de desempeño; de obtener informes más equilibrados; de apreciar una mayor vinculación entre los programas, los recursos y los resultados; y de contar con un contexto que abarque la totalidad del gobierno y que sirva de apoyo para la revisión de los informes ministeriales.

Para el gobierno de Canadá, el problema de la información basada en resultados no se relaciona con la cantidad de información sino con la abundancia de detalles que dificulta su uso por parte de los parlamentarios. Habida cuenta de ello, a fines de 2006 el gobierno creó un nuevo sitio web, *Tools and Resources for Parliamentarians*, que reúne un importante número de informes de presupuesto y estimaciones a los cuales se puede acceder fácilmente de forma electrónica.

Aún queda mucho por hacer. El futuro de la divulgación de información sobre desempeño en Canadá parece atado a los formatos electrónicos y a una presentación por capas. Los resultados estratégicos y las actividades programáticas (es decir, las piezas fundamentales del trabajo al interior de los ministerios) seguirán entregando una arquitectura coherente para todos los informes. No obstante, el gobierno planea complementar sus informes futuros con una capa adicional electrónica que permita a los parlamentarios “escarbar” en busca de la arquitectura de la actividad programática de cualquier

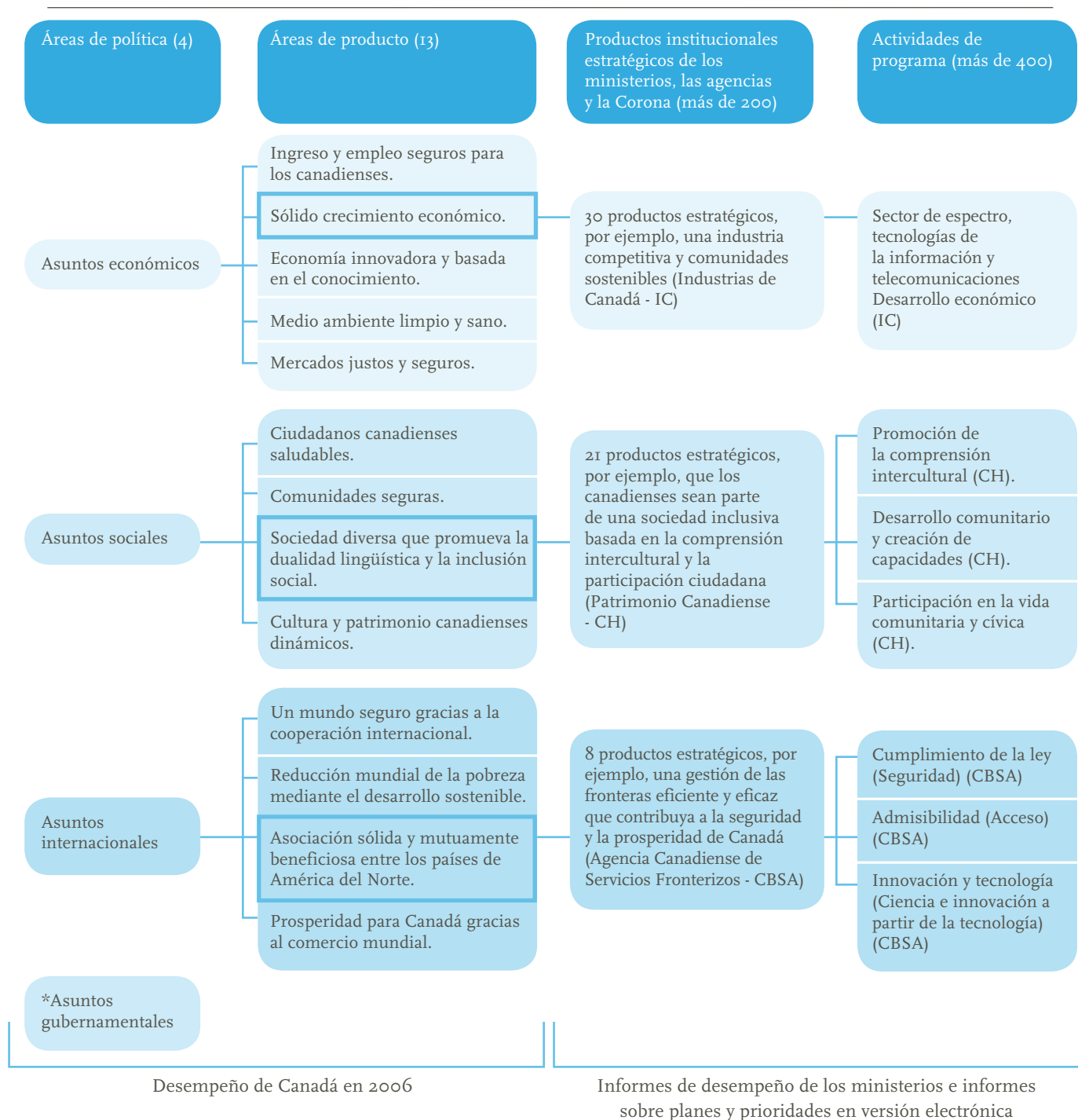
organización, con la posibilidad de acceder a la información hasta de los programas más pequeños.

Entender los mínimos detalles de los recursos y los resultados en el nivel de programas “pequeños” es sólo parte de la respuesta total. Para que un sistema de gestión de gastos sea efectivo se necesita vincular esos 2.500 programas a los resultados deseados de alto nivel tanto ministeriales como de la totalidad del gobierno. A continuación se incluye una primera representación del marco de las esferas del gobierno que se espera lleven a cabo esta tarea.

El marco se introdujo en 2005 y su estructura se apoya en cuatro áreas principales de actividad federal: económica, social, internacional y de asuntos gubernamentales. Cada una de ellas incluye una cierta cantidad de resultados específicos que representan los resultados interorganizacionales que el gobierno Federal se esfuerza por alcanzar. En sus *Informes sobre planes y prioridades* e *Informes sobre el desempeño ministerial*, los ministerios deben identificar el vínculo entre sus resultados estratégicos y las arquitecturas de actividad programática con los resultados obtenidos por el gobierno de Canadá. Si bien en la actualidad este marco se utiliza como base para los informes entregados al Parlamento que abarcan a la totalidad del gobierno, es posible que en el futuro se use como fundamento conceptual para planificar y asignar recursos, y tomar decisiones en un nivel ejecutivo.



**Gráfico 2. Marco de todas las esferas del gobierno de Canadá**



\* Organizaciones federales que prestan apoyo a todos los ministerios y las agencias mediante la prestación de servicios gubernamentales (por ejemplo, Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá, Comisión de la Administración Pública de Canadá, Ministerio de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales de Canadá, y la Oficina de Estadísticas de Canadá).

## Preguntas frecuentes y lecciones aprendidas

A menudo se formulan preguntas respecto de la reciente experiencia canadiense en el campo del presupuesto basado en la información de resultados. En esta sección se abordan varias de estas preguntas y se presenta una serie de lecciones aprendidas en relación con ellas.

*¿CUÁN PROFUNDAMENTE SE SINTIÓ LA NECESIDAD DE LA TRANSFORMACIÓN? ¿QUIÉNES FUERON LOS AGENTES DE CAMBIO Y CUÁN FIRMES SE ENCONTRABAN?*

El ímpetu del cambio provino tanto del ámbito burocrático como de la arena política. Desde el punto de vista burocrático, la Secretaría de la Junta del Tesoro reconoció que la capacidad de evaluación y de medición del desempeño (así como la gestión financiera, de auditorías y de bienes) se encontraba debilitada debido a los recortes presupuestarios de la década de 1990. En 2000, la Junta del Tesoro publicó un documento, *Results for Canadians*, que se transformó en un hito, donde hizo un llamado a fortalecer la medición del desempeño y la infraestructura evaluadora. Gran parte de las iniciativas tendientes a desarrollar capacidades presentadas en dicho documento (por ejemplo, la política MRRS) fueron desarrolladas entre 2001 y 2005, pero no se registraron avances significativos. Más aun, se podría perfectamente hablar de un estancamiento.

Los presupuestos de 2006 y 2007 representaron un punto de quiebre. El actual gobierno se propuso garantizar que el gasto en programas fuera coherente con las prioridades vigentes en ese momento. Al anunciar su intención de implementar un sistema de gestión del gasto basada en la información de resultados, el Primer Ministro aludió implícitamente al hecho de que se asignaría un mayor valor a la generación de información sobre el desempeño al interior de los ministerios. Vincular la información sobre desempeño con las deliberaciones anuales sobre el presupuesto mediante un proceso de revisión estratégica ha significado un fuerte cambio en la dinámica. Con el tiempo, debería producir

un beneficio fiscal apreciable para aquellos ministerios capaces de entregar información creíble acerca de los resultados obtenidos en sus programas. Los ministerios que no logren respaldar y explicar sus programas con la información de resultados tenderán a verse perjudicados en el largo plazo.

### Primera lección

En Canadá, mejorar las prácticas de comunicación del desempeño público al Parlamento no fue suficiente para motivar a los ministerios a perfeccionar de manera sustancial su capacidad de medición del desempeño, la cual se encontraba estancada. Fue necesario imponer un vínculo directo entre la información sobre desempeño y las decisiones presupuestarias para lograr que los ministerios se percataran de las consecuencias que puede acarrear el no disponer de capacidad de medición del desempeño.

### Segunda lección

Avanzar hacia un presupuesto en base a la información de resultados implica un cambio radical, algo que los empleados públicos naturalmente se resisten a asumir a menos que las razones para hacerlo sean poderosas. En ese sentido, la creación de un proceso anual de revisión estratégica con implicancias para el presupuesto ha sido de gran utilidad. Sin embargo, una decisión de esta magnitud debe ser conducida desde los niveles más altos del poder político y la administración pública, y debe además mantenerse en el tiempo.

*¿CANADÁ CUENTA CON LA ESTABILIDAD POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA NECESARIA PARA ASUMIR ESTA TRANSFORMACIÓN? ¿CÓMO DEBEN CAMBIAR LOS PRINCIPALES ACTORES INVOLUCRADOS EN EL SISTEMA DE GESTIÓN DE REVISIONES DEL GASTO?*

Como ya se ha dicho, Canadá ha avanzado hacia un presupuesto determinado por el desempeño a través de un proceso que comenzó en los años ochenta. Si bien las revisiones estratégicas podrían abolirse, es poco probable que ello ocurra. Estas —y la transparencia que proporcionan— gozan de gran popularidad entre

los ministros. No es muy factible que un nuevo gobierno desee borrar la información de apoyo a la toma de decisiones generada por estas revisiones.

Desde el punto de vista administrativo, existe claridad respecto de la necesidad de mejorar la capacidad de medir el desempeño. Algunos ministerios enfrentaron la ronda de revisiones estratégicas de 2007 con evidentes deficiencias en sus arquitecturas de actividad de programa (no todos los programas estaban reflejados en estas arquitecturas, o bien se estaba en presencia de problemas de lógica). En la segunda ronda, varios ministerios aún tienen como tarea pendiente confeccionar un nuevo mapa de sus sistemas financieros para las nuevas PAA. Ello dificulta la posibilidad de vincular los recursos planificados y reales con los programas menores. Más aun, una cantidad significativa de ministerios no ha logrado realizar los ajustes necesarios para evaluar sus programas en un ciclo más corto. Las revisiones estratégicas demuestran la necesidad de mejorar esta situación.

En general, el gobierno está experimentando un retroceso demográfico, ya que la mayoría de la generación llamada “*baby boom*” está pronta a jubilarse. Ello implica desafíos y oportunidades, por cuanto el gobierno puede iniciar pronto la contratación de hasta 10.000 nuevos empleados fiscales por año. Desde el punto de vista de los desafíos planteados, asistimos a una gran fuga de conocimientos desde la administración pública. Desde la perspectiva de las oportunidades, los nuevos empleados tienden a traer consigo una disposición positiva hacia el presupuesto basado en la información de resultados. Las actitudes de los empleados jóvenes pueden servir de apoyo al desarrollo de una cultura más orientada al desempeño.

Si bien se puede afirmar que el gobierno de Canadá posee la estabilidad administrativa necesaria para lograr una mejora de este tipo, se requiere una inversión significativa en la medición del desempeño y la capacidad de evaluación, así como una fiscalización continua por parte de los organismos de gobierno centrales. Un sistema de gestión del gasto basado en la información de resultados precisa inversiones para construir capaci-

dades y fiscalización. Si los ministros persisten en sus demandas de información sobre el desempeño como requisito para una toma de decisiones informada, es posible que las reformas echen raíces y se afiancen. Pero ese es el factor decisivo.

### ***Tercera lección***

Crear la capacidad para medir e informar acerca del desempeño de los programas requiere importantes y persistentes esfuerzos a través de los años. El gobierno decidió poner en práctica su nuevo sistema de gestión del gasto aún conociendo las deficiencias de los sistemas subyacentes de medición del desempeño. En ocasiones es preferible seguir adelante y actuar—tomando las medidas para que los sistemas puedan ponerse al día—y no caer en la inmovilidad a la espera de una perfección prematura.

#### *¿QUÉ LECCIONES SE HAN OBTENIDO DE LA IMPLEMENTACIÓN PARCIAL DEL MARCO DE RESPONSABILIDAD DE LA GESTIÓN (MAF, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS)?*

En el gobierno canadiense, el MAF establece expectativas comunes para el desempeño de la gestión y constituye la base para la rendición de cuentas entre los ministerios y la Junta del Tesoro. El MAF es una herramienta analítica utilizada cada año con el fin de identificar las fortalezas y las debilidades de la gestión en todas las esferas del gobierno. La Secretaría recurre al MAF para evaluar a los ministerios de acuerdo con una serie de indicadores que consideran: entre otros, la calidad de las Estructuras de Gestión, Recursos y Resultados, la capacidad de llevar a cabo y usar las evaluaciones de programa, y el nivel general de calidad de los informes enviados al Parlamento. Las discusiones entre altos funcionarios sirven para identificar prioridades de mejora de la gestión, un proceso que vuelve la atención de manera estructurada hacia problemas que pueden ser mejorados.

Todas las evaluaciones del MAF se encuentran publicadas en el sitio web de la Junta del Tesoro y han sido vinculadas con las evaluaciones de los Viceministros.

**Gráfico 3. El Marco de Responsabilidad de la Gestión (MAF)**



En general, la experiencia con el MAF ha sido positiva, aunque algunos gerentes expresaron su preocupación acerca de que el proceso de evaluación puede resultar largo y costoso. Hay quienes plantean que el procedimiento debería llevarse a cabo cada dos años, y debería evitarse en aquellos años en que algún ministerio se encuentre realizando una revisión estratégica. Si bien alguna vez se temió que la publicación de los resultados del MAF pudieran avergonzar a los ministerios, este no ha sido el caso y la reacción general del público y los parlamentarios al MAF no se ha dejado sentir.

*¿QUÉ INCENTIVOS OBTIENEN LOS GERENTES PARA UNA MEJOR GESTIÓN? ¿SE LES OTORGA UNA MAYOR AUTORIDAD SI SUS RESULTADOS DE MAF SON POSITIVOS?*

La administración pública canadiense presenta numerosos casos de fiscalización central y rendición de cuentas, tantos que algunos altos funcionarios y observadores han solicitado una reducción de los controles centrales a la gestión y una eliminación de la “maraña de reglas”. Se está intentando abordar estos problemas desde varias perspectivas.

En teoría, se podría usar el MAF para introducir cambios muy bienvenidos en los diferentes ministerios. La Secretaría de la Junta del Tesoro está considerando un modelo de “delegación merecida” en algunas de sus políticas. Esto haría posible que a aquellos ministerios con una gestión eficiente se les deleguen facultades administrativas y financieras que exceden a las entregadas a aquellos ministerios que exhiban un desempeño menos eficiente. El MAF constituiría el referente para un modelo de delegación de autoridad de este tipo.

#### **Cuarta lección**

Evaluar el desempeño de los ministerios mediante un instrumento como el MAF puede ser una tarea ardua y pesada que no necesariamente debe requerirse en todos los ministerios y/o con una periodicidad anual. Es posible que genere resistencias en un principio, pero con el tiempo permite ayudar a un gobierno a comprender las fortalezas, las debilidades y las oportunidades para mejorar su capacidad de gestión. También puede asistir en la reducción del control administrativo desde el nivel central para aquellos ministerios que exhiban una buena gestión evidente.

*¿CUÁN CERCA SE ENCUENTRA CANADÁ DE PONER EN PRÁCTICA UN SISTEMA “IDEAL” DE PRESUPUESTO EN BASE A LA INFORMACIÓN DE RESULTADOS? ¿CUÁNTO TARDARÁ EN LOGRARLO?*

La respuesta es simplemente que Canadá ha pasado varios años desarrollando su capacidad de medir los resultados y orientar su gestión hacia ellos, por lo que es poco probable que alguna vez se llegue a alcanzar una línea estable.

La puesta en práctica de la política MRRS puede demorar alrededor de cinco años desde su instauración hasta el momento en que los marcos de medición del desempeño puedan ser aplicados a todos los programas, y que los sistemas que vinculan los recursos con los resultados en su nivel más bajo se encuentren habilitados en todos los ministerios. Llegado ese punto, se deberá realizar un esfuerzo permanente para garantizar la recopilación de información válida y confiable, y su uso durante todo el año.

Del mismo modo, es probable que una buena parte de esos cinco años deba consagrarse a fortalecer la función evaluadora de los programas hasta doblar el actual ciclo de cobertura de 10% anual y la cantidad de evaluaciones sea suficiente para reforzar las bases del proceso de revisiones estratégicas.

Desde la década de 1980, Canadá se ha abocado a mejorar su capacidad de comunicar el desempeño de sus organismos públicos. Sin embargo, a pesar de los numerosos avances, los parlamentarios continúan solicitando mayor información, que refleje todas las esferas de la actividad gubernamental, y una mayor capacidad para profundizar en las estructuras de los programas del gobierno. Los esfuerzos por mejorar el proceso de divulgación de información al Parlamento mediante el uso de reportes interactivos basados en la red constituirá probablemente parte importante del sistema de gestión del gasto durante los próximos años.

#### **Quinta lección**

Si la experiencia canadiense responde a un patrón típico, no existen formas de acelerar la creación de capacidades para medir los resultados y orientar la gestión hacia ellos, y los funcionarios públicos canadienses no podrán alcanzar el sistema “ideal”. Dada la dificultad de realizar y mantener los cambios culturales necesarios para generar información sobre desempeño confiable, parece más aconsejable “prometer menos y entregar más”. Con esto se aboga por un modelo de desarrollo que:

- reafirme continuamente su apoyo en los más altos niveles políticos;
- vincule los esfuerzos a algo tangible, idealmente tanto a los reportes de desempeño público como a la toma de decisiones relativa al presupuesto;
- sea impulsado desde el centro y ofrezca suficientes oportunidades de capacitación y apoyo para crear capacidades en los ministerios; y
- tenga expectativas realistas, recordando siempre que los esfuerzos se extenderán más allá del mandato de la mayoría de los altos funcionarios.

---

## Bibliografía

Oficina del Consejo Privado. 2008. *Decimoquinto Informe Anual del Secretario del Consejo Privado, Anexo de la Presentación*, marzo.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2008. *Policy Brief on Performance Budgeting: A User's Guide*. París: OECD.

Statistics Canada Daily. 2008. *Estimaciones de la población de Canadá*, 27 de marzo.

---

# La gestión para resultados del desarrollo y el presupuesto por resultados

Roberto García López\*

*Sin presupuesto por resultados no es posible institucionalizar y consolidar una gestión para resultados en el desarrollo, pero sólo con un presupuesto por resultados no es suficiente para avanzar en una gestión para resultados en el desarrollo.*

## Introducción

El objetivo de este documento es resaltar la importancia del presupuesto por resultados en el desarrollo de una gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) en el sector público. El PpR es una herramienta central en la construcción de una GpRD sin la cual no es posible avanzar en la institucionalización de una gestión pública eficaz y eficiente. En este sentido, primero definiremos el marco de la GpRD y sus alcances.

Seguidamente presentamos los instrumentos que hoy están utilizando los diferentes países de América Latina y del Caribe (ALC) para sus ejercicios de planificación y presupuestación. A continuación utilizaremos el índice de GpRD del Sistema de Evaluación del PRODEV (SEP) para mostrar la situación y los avances de un grupo de países de ALC en la institucionalización de la GpRD. Sin embargo, de los cinco pilares del índice sólo presentaremos parcialmente tanto el de planificación estratégica por su fuerte relación con el PpR como el de gestión financiera y en detalle el pilar de PpR. Finalmente, a partir de las principales conclusiones propondremos algunas recomendaciones para avanzar en el proceso de consolidación de una GpRD.

## Gestión por resultados en el sector público

¿Es posible pensar la existencia de una gestión pública que no esté orientada a alcanzar resultados? Toda gestión busca resultados. Por qué, entonces, estamos en presencia de una fuerte corriente de pensamiento de académicos y de formadores de políticas (*policy makers*) que destacan la necesidad de mejorar la gestión en el sector público para obtener mejores resultados.

A diferencia del sector privado en donde los resultados que se buscan están acotados, y en última instancia pueden resumirse en la necesidad de maximizar las ganancias de la empresa, en el sector público existen múltiples objetivos, a veces opuestos y contradictorios, que compiten por la asignación de los recursos. Otras veces los objetivos son complementarios y para maximizar los resultados debemos actuar sobre ambos a la vez. El gestor de políticas públicas se encuentra ante dilemas tales como: ¿son más importantes los resultados en la educación o en la seguridad ciudadana?, ¿se debe priorizar la salud sobre la infraestructura básica como agua potable y saneamiento, o se debe mejorar el saneamiento básico para mejorar la salud?

Los países más desarrollados, pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, disponen de aproximadamente 40% del PIB para atender la demanda de bienes y servicios públicos. En cambio, en ALC los recursos disponibles para atender la misma demanda sólo alcanza al 22% del PIB, sin olvidar que el PIB de la región de América Latina y el Caribe es significativamente menor que el de los países de la OCDE.

Existe un fuerte consenso de que en la corriente de la Nueva Gerencia Pública, nacida un par de décadas atrás en los países más desarrollados, se encuentran las raíces de la innovación y la fuerza de este pensamiento orientado a mejorar la calidad de la gestión pública. Pero esta corriente, iniciada en Nueva Zelanda y Australia, surge en los países desarrollados en respuesta a situaciones de crisis fiscal y económica.<sup>1</sup>

Mientras que en esos países el desafío es mantener el desarrollo económico y social ya alcanzado, en la región de América Latina y el Caribe y en otras regiones

\* Coordinador del PRODEV, Sector de Capacidad Institucional y Finanzas, Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento, Banco Interamericano de Desarrollo.  
1. Véase Larbí, George A. 1999. *The New Public Management Approach and Crisis Status*. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

en vías de desarrollo, el desafío es acelerar el desarrollo. Por este motivo, contar con una definición consensuada y apropiada para los países en desarrollo constituye un punto de partida esencial para implementar acciones tendientes a superar los cuellos de botella y alcanzar el próximo estadio de desarrollo. En este sentido, consideramos que la definición presentada en el Recuadro 3 cumple con estos propósitos.

### Recuadro 3. Definición de gestión para resultados de desarrollo\*

*La GPRD es una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país.*

*Proporciona un marco coherente para la eficacia del desarrollo en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas como la planificación estratégica, la programación y la ejecución presupuestaria, la gestión de programas y proyectos, la gestión de riesgos, y el monitoreo y la evaluación de los resultados.*

\* La definición se basa en el convenio de la Mesa Redonda de Resultados de Marrakech, 2004.

El primer concepto que se debe resaltar en relación con el “desempeño del desarrollo”, es el beneficio que este produce a todos los ciudadanos de un país. No se trata de que unos ganen y otros pierdan, sino de que todos ganen. Estas mejoras deben ser “sostenibles” en el tiempo, es decir, no se trata de resultados temporales o accidentales a partir de un evento o un ciclo económico favorable, sino todo lo contrario: es la búsqueda de resultados permanentes. El tercer concepto que encontramos en esta definición es que el uso de la información se utiliza para mejorar el proceso de toma de decisiones. En otras palabras, el objetivo no es encontrar a los culpa-

bles de los errores o el principio de responsabilidad (*accountability*). Se pretende identificar los desvíos de los objetivos y metas para realizar oportunamente las correcciones necesarias a fin de alcanzar los objetivos originalmente previstos.

Desde mediados de 2005, y en el marco de un programa del Banco Interamericano del Desarrollo<sup>2</sup> para ayudar a los países de América Latina y el Caribe a gestionar por resultados, encontramos que varios países de la Región que se encontraban en una fase inicial de implementación del proceso de institucionalización de una GPRD, tenían dudas y cuestionamientos. Algunos de esos interrogantes eran: ¿Cuáles son las áreas de intervención más importantes: el presupuesto, la planificación, el sistema de monitoreo y evaluación? ¿Debe intervenir en todas al mismo tiempo en forma integral? ¿Cómo debe actuarse: con intervenciones de shock o en forma gradual? ¿Qué actores deben involucrarse en el proceso además de la rama ejecutiva que por definición es la responsable de la administración: el Congreso, la sociedad civil?

A fin de responder a estas inquietudes y a su vez determinar un punto de partida o línea base se desarrolló una metodología centrada en un modelo del ciclo de gestión pública que identificó claramente las fases y las etapas de generación de valor público. Este modelo, denominado Modelo Abierto de GPRD<sup>3</sup>, analiza la cadena de decisiones que se llevan a cabo para producir bienes y servicios públicos en un determinado país.

Posteriormente y sobre la base de dicho modelo, se llevó a cabo el desarrollo de un Índice de Gestión por Resultados o Sistema de Evaluación PRODEV, que permite medir el nivel de institucionalización de la GPRD a nivel de un país y se diferencia de otros índices que evalúan la capacidad de gestionar por resultados a nivel de agencia o institución. El índice permite obtener información sobre la situación actual, así como la tendencia o avance a una situación de mayor institucionalización.

2. El BID aprobó en 2004 el Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo, con el fin de mejorar la efectividad de las intervenciones de desarrollo de los países y del propio Banco. El pilar externo del Plan, conocido como PRODEV, se ocupa de impulsar la capacidad de gestión del sector público en los países para lograr un uso más efectivo de todos los recursos tanto propios como externos.

3. Este modelo se desarrolló en colaboración con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y consultores de la Universidad de ESADE de España.



Uno de los pilares centrales de este índice es el presupuesto por resultados y, como veremos más adelante, se trata de un componente central de toda GpRD.

### Instrumentos de planificación y presupuesto

Antes de avanzar en presentar los resultados del índice en mayor detalle, resulta conveniente analizar los diferentes instrumentos o herramientas que los países de la Región utilizan y que, en algunos casos, pueden servir como base del proceso de institucionalización de la GpRD.

En el Cuadro 3, los instrumentos se presentan ordenados según sean de largo, mediano o corto plazo,

como se describe en la tercera columna del cuadro. En tanto en la segunda columna, se presentan algunos de los principales instrumentos que surgen de acuerdos internacionales y pueden ser utilizados como insumos (*inputs*) en los ejercicios de formulación de prioridades y políticas nacionales.

En primer lugar, figuran las Metas de Desarrollo del Milenio, acordadas por todos los países en desarrollo para las principales áreas del desarrollo social fuertemente ligados a la mejora de la calidad de vida y la reducción de la pobreza. Si bien las estrategias de reducción de la pobreza no constituyen un plan completo dado que ponen el énfasis en el ataque a la pobreza, conforman una base adecuada en aquellos países de

**Cuadro 3. Instrumentos de planificación y presupuesto**

Instrumentos nacionales	Instituciones y acuerdos internacionales	Plazo	Países
1. Visión 2030		Largo plazo	Brasil, Colombia, Jamaica, México, Trinidad y Tobago.
	Metas del Milenio	Largo plazo	Mayoría de los países.
2. Plan de desarrollo a mediano plazo		Mediano plazo	Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, entre otros.
	Estrategia de reducción de la pobreza	Mediano plazo	Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana.
3. Presupuesto plurianual		Mediano plazo	Uruguay.
4. Marco fiscal de mediano plazo		Mediano plazo	Argentina, Brasil, Chile, Colombia.
	Metas Acuerdo de París (2005)	Mediano plazo	El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, República Dominicana.
5. Presupuesto por resultados		Corto plazo	Chile.
6. Presupuesto incrementalista		Corto plazo	Mayoría de los países.

la región que presentan índices de pobreza altos. Sin embargo, son inadecuadas o constituyen una estrategia incompleta para aquellos países de ingresos medios.

Las Metas del acuerdo de París resaltan, entre otros propósitos, la necesidad de que los países cuenten con planes nacionales que muestren prioridades claras y objetivos y metas financiadas. También destaca la necesidad de avanzar en el uso de los sistemas nacionales por parte de los organismos donantes y los multilaterales. Los países que aplican o usan los diferentes instrumentos se resumen en la última columna. Cabe resaltar que la lista de países que presentamos incluye sólo algunos como ejemplo y no pretende ser exhaustiva.

Uno de los instrumentos utilizados por los países es la visión de largo plazo. Las visiones de largo plazo, a 10 ó 20 años, constituyen un marco de orientación para el sector público y el privado. Este tipo de visión identifica principalmente los grandes desafíos que un país enfrenta y fija metas y objetivos deseables a largo plazo. En la región existen países como Brasil, Belice, Colombia, México, Panamá y Trinidad y Tobago que han desarrollado este instrumento con mayor o menor grado de participación de la sociedad civil. Sin embargo, un aspecto central es la manera como esta visión de largo plazo se relaciona y se coordina con el plan de mediano plazo y, sobre todo, con el ejercicio presupuestario anual. En este plano de la coordinación e integración del ejercicio de programación de largo, mediano y corto plazo todavía existen fuertes debilidades en la mayoría de los países.

Los Planes Nacionales de Desarrollo o Planes Nacionales de Mediano Plazo (PNMP) han tenido un crecimiento gradual en la última década en la Región; sin embargo, la calidad de los mismos varía mucho de país a país. Actualmente la mayoría de países de América Latina (13 de 18)<sup>4</sup> cuenta con un Plan Nacional de Mediano Plazo. No obstante, algunos aún mantienen una perspectiva muy voluntarista, es decir, proponen innumerables objetivos y acciones y muchas de ellas no cuentan con el financiamiento necesario. Determinados países, a pesar de no poseer un plan nacional, disponen

de planes sectoriales para orientar las políticas públicas en áreas como salud, educación o infraestructura, pero carecen de una estrategia común que los articule. Otros han elaborado estrategias comprehensivas de lucha contra la pobreza, que sustituyen de alguna manera al PNMP, aunque presentan algunas debilidades en el tratamiento del análisis macroeconómico ya que se centran principalmente en los aspectos sociales.

Este instrumento normalmente tiene el mismo alcance en el tiempo que el periodo constitucional del gobierno, por lo que en la región encontramos PNMP que perduran de cuatro a seis años. En algunos países, el PNMP es aprobado por el Congreso pero en la mayoría no sucede así. Además, en algunos casos comprende a todos los sectores y tiene un enfoque integrador de las actividades sectoriales. El PNMP plasma las principales estrategias de un gobierno, sus objetivos y políticas. Al igual que el caso de la visión de largo plazo, el problema más serio es la poca o inexistente coordinación e integración del plan con el presupuesto lo que muchas veces torna a este ejercicio poco operativo.

En la Región, solamente Uruguay elabora un presupuesto plurianual a cinco años. Sin embargo, este no se actualiza, por lo tanto a medida que avanza el periodo de gobierno, el presupuesto se reduce y el último año de gobierno se convierte en un presupuesto anual. Los ajustes anuales se realizan con una presentación al Congreso bajo la denominación de *rendición de cuenta*.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) es la herramienta que ayuda a establecer una referencia de ingresos y gastos plurianuales, lo que permite construir un presupuesto con un marco de estabilidad macrofiscal. Dicho presupuesto debería estar basado en proyecciones realistas de por lo menos tres años con actualizaciones anuales.

El Presupuesto de la Nación para el ejercicio fiscal siguiente es realizado por todos los países y comprende el cálculo de recursos y de gastos para todas las áreas del gobierno central. Sin embargo, en algunos países una parte de los gastos y recursos no se incluyen en el presupuesto (recursos y gastos extrapresupuestarios).

4. De los 18 países analizados, los que no cuentan con PNMP son: Argentina, Belice, Honduras, República Dominicana y Uruguay.

El presupuesto es el instrumento donde se plasman las políticas públicas. Este puede tener diferentes modalidades. La mayoría de los países de la Región aún diseñan su presupuesto en la forma tradicional o incrementalista, es decir, aplicando un incremento, generalmente similar a todas las partidas presupuestarias. Sólo Chile cuenta con un presupuesto por resultados. Muy recientemente y todavía en una etapa de desarrollo, México y Perú están intentando implementar un PpR.

## El Sistema de Evaluación PRODEV

El Sistema de Evaluación PRODEV es un instrumento de que permite medir el avance de los países en la institucionalización de una GpRD. A partir de un esquema de valorización de los diferentes indicadores, el SEP se resume en un índice. Este se basa en cinco pilares: i) la planificación estratégica; ii) el presupuesto por resultados; iii) la gestión de programas y proyectos; iv) la gestión financiera pública, que incluye los componentes de auditoría interna, auditoría externa y los sistema de compras o adquisiciones, y v) el sistema de monitoreo y evaluación (M&E). Como se aprecia en el Gráfico 4, el ciclo de gestión es un proceso continuo que se debe realimentar con la información del desempeño para realizar los ajustes en cada etapa (pilar).

**Gráfico 4. Ciclo de gestión en el sector público y los cinco pilares**



Este índice permite medir el nivel de avance en cada uno de los pilares y el agregado de todos ellos. ¿Por qué y para qué se necesita un índice? Para poder medir los impactos a partir de una línea base y así identificar en un país las áreas que están más avanzadas y aquellas donde se encuentran las debilidades. En función de esto, es posible analizar en qué áreas se necesita profundizar las intervenciones a fin de avanzar más rápido hacia mejores resultados de desarrollo en cada país de la Región.

El índice mide cada uno de los pilares en una escala de 0 a 5, donde 0 es la situación peor y 5, la situación de desarrollo consolidado de la función, actividad o componente (véase el Anexo para el detalle de la escala de calificación). El índice se desagrega en 18 componentes, los cuales, a su vez, se desagregan en 37 indicadores y estos en 139 requisitos mínimos o variables.

Como se puede apreciar en el Cuadro 4, en promedio, los países de ALC evaluados no se encuentran ni a mitad de camino en el proceso de institucionalización de la GpRD, ya que el promedio es de 2 en la escala de 0 a 5. Sin embargo, la situación es bastante heterogénea entre países: algunos están en un estado de institucionalización de la GpRD más avanzado mientras que otros se encuentran en etapas más incipientes. También se puede apreciar que el desarrollo de los diferentes pilares es desperejo: mientras la gestión financiera se ha desarrollado más, el PpR ha quedado más rezagado.

El pilar de gestión financiera, auditoría y adquisiciones (GFAA) es el más desarrollado de todos. Esto refleja el esfuerzo y la prioridad que los gobiernos y la cooperación internacional le han dado para mejorar el manejo y la administración de las finanzas públicas, así como los esfuerzos realizados para mejorar los sistemas en este campo. En efecto, se observan avances importantes en la legislación y el desarrollo institucional de este pilar. El pilar de planificación estratégica también muestra una mejor posición que los otros pilares debido a que la mayoría de países, tras haberla abandonado durante las décadas de 1980 y 1990, han retomado el uso de la planificación especialmente a mediano plazo, como instrumento para ordenar las prioridades nacionales.

El puntaje obtenido en el pilar de gestión de programas y proyectos es bajo por dos motivos principales: el primero son los sistemas de inversión pública (SIP) que buscan la evaluación *ex ante* de los programas y proyectos. Muchos de ellos, después de un esfuerzo importante en la década de 1970, fueron abandonados o no fueron actualizados, y hoy se evidencia la necesidad de su refundación.

El segundo se relaciona con la gestión en las áreas clave elegidas (los sectores sociales y la infraestructura)

ya que a pesar de que durante las últimas dos décadas los países de la Región han puesto en marcha una gran variedad de programas sociales destinados a aliviar la pobreza, se aprecia que los sistemas de monitoreo y gestión de dichos programas no cuentan con el desarrollo necesario. En otras palabras, estos programas no modificaron la cultura de gestión de los ministerios sectoriales basada en el desarrollo de las actividades y los productos, y menos orientada a obtener resultados.

**Cuadro 4. Pilares de la GpRD según el nivel de desarrollo, en 18 países de ALC**

	Avanzados	Medio alto	Medio bajo	Fase inicial	Promedio
Planificación estratégica	3,3	2,8	2,1	0,4	2,2
Presupuesto por resultados	2,9	2,0	1,1	0,1	1,5
Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	3,9	3,0	2,3	0,4	2,4
Gestión de programas y proyectos	3,2	2,3	1,8	0,7	2,0
Monitoreo y evaluación	3,8	2,0	1,1	0,4	1,7
<b>Promedio</b>	<b>3,4</b>	<b>2,4</b>	<b>1,7</b>	<b>0,4</b>	<b>2,0</b>

Los pilares que obtuvieron los puntajes más bajos son los de PpR y monitoreo y evaluación. Existe un nexo muy estrecho entre ambos pilares, pues el PpR se basa en la información provista por los sistemas de seguimiento y evaluación que dan cuenta de los resultados de las acciones gubernamentales. En el caso del PpR, en la Región se avanzó poco en temas como el análisis de la efectividad del gasto público, los incentivos para implementar un PpR o las evaluaciones, especialmente las externas e independientes de los programas incorporados al presupuesto. Solamente los países más avanzados mostraron progresos en estos pilares.

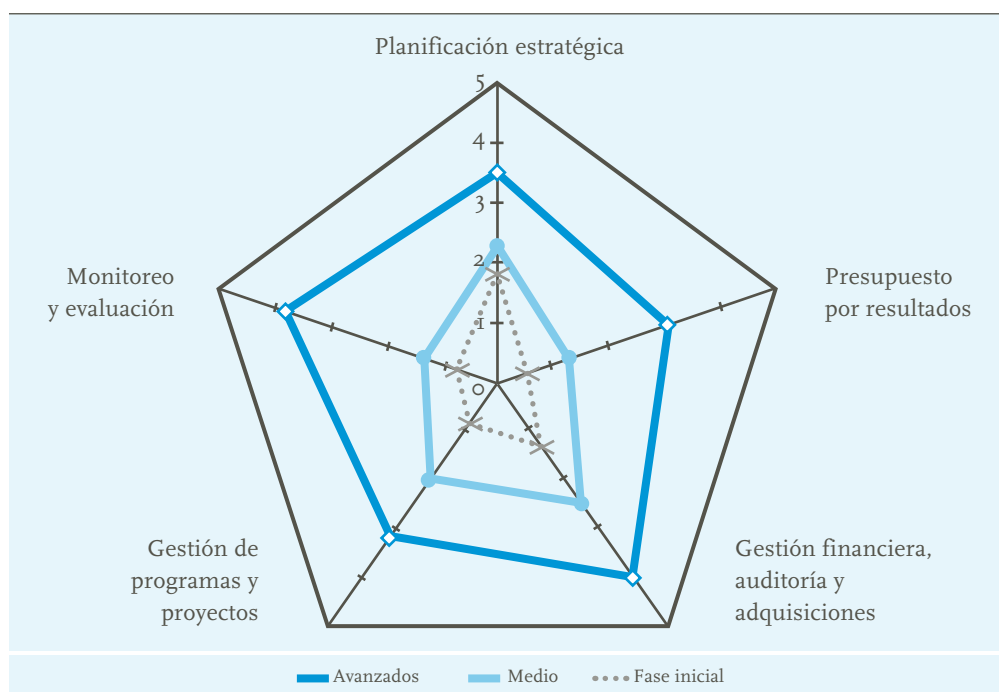
En el Gráfico 5 se presenta el índice a través de un pentágono: la línea llena representa a los países con mayor nivel de desarrollo, en tanto que la línea de rayas indica a los intermedios y la línea de puntos, a los que se encuentran en una fase inicial del proceso.

Como se apreciar en el gráfico, a medida que se avanza en el desarrollo de la gestión para resultados, el pentágono presenta sus lados más equilibrados y debido a que los cinco pilares de la GpRD están integrados entre

sí, es decir, existe un proceso de realimentación entre los mismos.

Así, por ejemplo, no se puede hacer un buen presupuesto por resultados si previamente no se hace un ejercicio razonable de planificación estratégica. Difícilmente un PpR logre un adecuado nivel de efectividad si la gestión financiera no es eficiente y la asignación de recursos no es oportuna. Si la gestión financiera es adecuada, pero la selección de programas y proyectos no responde a criterios de costo-efectividad, se estaría financiando emprendimientos de baja o nula rentabilidad social. Tampoco es posible conocer el resultado de los programas y proyectos si no se cuenta con un sistema adecuado de M&E. Asimismo, no es posible tener un buen sistema de monitoreo y evaluación si no se cuenta con buenos indicadores basados en sistemas sólidos de información y estadísticas básicas. Tampoco se puede realimentar el proceso de planificación estratégica sin un sistema de seguimiento y evaluación que identifique los desvíos de los objetivos originales para proponer las correcciones necesarias.

Gráfico 5. Índice de GpRD por grupo de países



### Análisis por grupo de países

Los países más avanzados en la institucionalización de la GpRD son Chile, México y Colombia con un índice promedio de 3,4. En tanto que, entre los países con un nivel medio-alto, se ubican Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Perú con un puntaje de 2,4. Los países con un nivel medio-bajo son el grupo más numeroso, como se puede apreciar en el Cuadro 5, ya que su puntaje es de 1,7. En el grupo de países con valores menores a 1 se encuentra Belice, y también Bolivia, Paraguay y Haití, aunque en estos casos sólo se cuenta con cálculos preliminares ya que hasta el presente no se han finalizado las evaluaciones de estos países.

Como se puede observar en el Cuadro 5 hay nombres de países que están entre paréntesis. En ellos concluyó el proceso de discusión con los gobiernos acerca de los resultados, estos fueron aprobados y difundidos, por lo que se trata de información pública. En cambio en los países que no están señalados entre paréntesis, los re-

sultados no pueden hacerse públicos hasta que no se concluya con el proceso de discusión.

Los países avanzados llevan una gran ventaja con respecto al resto en todos los pilares. Los del grupo medio se diferencian básicamente en los pilares de gestión financiera, auditoría y adquisiciones (GFAA). Por otro lado, los países avanzados muestran un mayor equilibrio entre los distintos pilares, lo que sugiere un esfuerzo deliberado por establecer una gestión basada en resultados.

### Planificación estratégica

La Región ha experimentado cambios importantes en la perspectiva y la institucionalización de la planificación en los últimos decenios. Hasta la década de 1970, predominó la concepción de que el desarrollo socioeconómico de los países estaba asociado principalmente a la capacidad planificadora y a una visión centralista del Estado, y que, en algunos casos, llegó a otorgar un rol secundario al mercado. De esa tendencia, enmarcada

**Cuadro 5. Países agrupados por nivel de desarrollo del índice SEP de GpRD** 

Nivel de avance	Países
Avanzado	(Chile), (Colombia), (México).
Medio-alto	(Argentina), Costa Rica, Ecuador, Guatemala, (Perú).
Medio-bajo	El Salvador, Honduras, (Nicaragua), (Panamá), <del>Paraguay</del> , República Dominicana, Surinam, (Trinidad y Tobago), Uruguay
Fase inicial	(Belice)

en el afán desarrollista de los países y en el incipiente desarrollo de las instituciones democráticas, surgieron planes nacionales de desarrollo caracterizados por el voluntarismo, el formalismo y el reduccionismo económico (Lira, 2006).

Posteriormente, durante la década de 1980 la crisis de la deuda, las críticas a las políticas centradas en el Estado y la irrupción del modelo neoliberal impulsaron a varios países a abandonar la planificación de mediano plazo y a desmontar las oficinas creadas para cumplir esa función, llevados por la idea de que el mercado podía resolverlo todo.

Finalmente, desde mediados del decenio de 1990, se concibe a la planificación como parte de los instrumentos que el Estado tiene para lograr acuerdos nacionales y alinear los esfuerzos institucionales en torno a ellos. Se acepta que el Estado debe cubrir las fallas de mercado, pero, simultánea y paralelamente, se admite que debe procurar la creación de un clima de negocios que favorezca la iniciativa privada y el desarrollo de los mercados.

El Acuerdo de París de principios de 2005, identificó 12 indicadores o metas del acuerdo para monitorear el avance de la gestión pública en los países en desarrollo. Uno de ellos es la existencia de estrategias nacionales con objetivos claros que permitan medir el avance de los países. En este sentido, se consideró que esos planes debían ser estratégicos, operativos y participativos. Estratégicos, en cuanto definan pocos objetivos y las políticas y acciones para alcanzar los mismos en un plazo determinado. Operativos, en tanto cuenten con los recursos financieros necesarios para cumplir con los objetivos, es decir, integren el plan al

presupuesto. Y participativo, en tanto tenga el consenso de los principales actores sociales.

El pilar de planificación estratégica utilizado por el SEP considera estos criterios y esta totalmente alineado con ellos.

La planificación estratégica en la Región se encuentra en un nivel intermedio de desarrollo. Casi todos los países cuentan con un plan nacional de mediano plazo en el que se enuncian los objetivos y metas del gobierno. A pesar de ello, la calidad de los planes varía considerablemente entre los países, lo cual se expresa en los distintos puntajes obtenidos según el nivel de desarrollo de la GpRD.

En relación con el criterio de que los planes fueran estratégicos, algunos países en la región todavía presentan una tendencia a realizar planes “voluntaristas” con un gran número de objetivos y sin establecer una prioridad adecuada, en lugar proponer de planes estratégicos.

Asimismo, la planificación aún reviste un carácter más formal que operativo pues le falta una mayor articulación con el proceso presupuestario. En muchos países, sólo una parte de los programas del plan se encuentra financiada en el presupuesto anual.

El área más débil está relacionada con la participación del Congreso y de la sociedad civil en la discusión sobre los objetivos trazados en los planes, ya que pocos países han incursionado en ella. La búsqueda de amplios consensos es deficitaria en la mayoría de los países. Otros cuentan con un mecanismo de consulta, pero en algunos casos es más formal que efectivo y las recomendaciones de la sociedad civil muchas veces no son incorporadas en los ejercicios de programación a mediano y largo plazo.

## Presupuesto por resultado

En un marco de GpR es imprescindible considerar los resultados de las políticas, los programas y los proyectos para decidir su financiamiento. El PpR cumple ese propósito, pues es un conjunto de sistemas y procedimientos capaces de integrar consideraciones sobre los resultados de la gestión pública al proceso de toma de decisiones presupuestarias. De esta manera, el PpR permite promover una mayor integración entre la planificación y la asignación de recursos.

Si las políticas públicas, especialmente las políticas sociales de un país, buscan generar un cambio de la situación actual y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, es importante implementar un PpR. La búsqueda de mayor eficiencia y efectividad en la asignación de recursos públicos limitados motivó el interés por el PpR en América Latina y el Caribe. Cuanto más escasos son los recursos, más importante es aumentar la efectividad de su uso.

En algunos casos, este interés condujo a establecer procesos estructurados y a incorporarlos a la legislación (leyes de responsabilidad fiscal, marcos fiscales pluri-anales, programas de desempeño, entre otros). En el PpR se entiende por resultados no sólo el impacto final de los programas, sino también los aportes en toda la cadena de generación de valor público.

En el pilar de PpR se consideran los siguientes componentes: i) la estructuración del presupuesto sobre la base de programas, ii) la perspectiva presupuestaria de mediano plazo, iii) la evaluación de la efectividad del gasto, iv) los incentivos para la efectividad de la gestión y v) la difusión de la información. De los cinco pilares del índice de institucionalización de la GpRD, el PpR aparece como el menos desarrollado con un valor de 1,5, es decir, debajo del promedio de 2.

Un elemento importante que facilita el desarrollo de un PpR es estructurar el presupuesto en base a programas, pues permite articularlo con el PNMP y de esa manera con los resultados que se esperan. Si ambos instrumentos contienen la misma estructura es más fácil asignar los recursos de manera que se orienten a cumplir los objetivos trazados en el plan.

De los 18 países analizados, sólo la mitad cuenta

con presupuestos elaborados por programas, aunque existen otros que están dando pasos hacia esa modalidad. El valor del índice para este grupo de países asciende a 2,4 como se aprecia en el Cuadro 4.

Otro aspecto importante para estructurar un PpR es contar con una perspectiva presupuestaria de mediano plazo, que permita divisar un horizonte más amplio que el presupuesto anual tradicional. En ALC, las dos herramientas que contribuyen para desarrollar una perspectiva de mediano plazo son el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la Ley de Responsabilidad Fiscal.

La mayoría de países de la Región han introducido un MFMP en su proceso presupuestario en los últimos años, lo cual ha traído una mayor certidumbre acerca de la financiación futura y ha coadyuvado al equilibrio macroeconómico y a una mejora sustancial de los resultados fiscales de los países. De los 18 países analizados, 11 cuentan con un MFMP y dos más lo harán en un futuro cercano. Los MFMP existentes presentan distintos niveles de profundidad y calidad de la información, en algunos casos, los países no han llegado a utilizarlos efectivamente en la elaboración del presupuesto anual. En estos casos, el Marco Fiscal de Mediano Plazo se convierte en un ejercicio de poco valor al no estar totalmente integrado a la programación presupuestaria.

En relación con las leyes de responsabilidad fiscal, cuyo principal objetivo es establecer normas para un manejo ordenado y sostenible de las finanzas públicas, se observa que algunas son de tipo cualitativo en tanto otras fijan metas cuantitativas. Al igual que en el caso del MFMP, en algunos países estas leyes son sólo enunciados formales, su aplicación es relativa y las sanciones previstas por su incumplimiento pocas veces tienen consecuencias reales para quienes las incumplen. De los 18 países estudiados, sólo siete cuentan con leyes de responsabilidad fiscal.

Un aspecto central del PpR es el análisis de la efectividad del gasto, es decir, de los resultados que las instituciones obtienen con el uso de los recursos del Estado. A excepción de Chile, ningún país de la Región ha avanzado significativamente en este aspecto. Aunque algunos países han desarrollado sistemas de indicadores capaces de identificar los resultados de la

gestión pública, aun no han logrado incorporar esta información en la toma de decisiones presupuestarias.

Finalmente, para desarrollar un PpR se necesita contar con un sistema de incentivos que impulsen a las instituciones y a los individuos a lograr los resultados que el gobierno establece. Muy poco se ha hecho en este campo: sólo tres países han desarrollado algunas acciones sistemáticas. Chile es el que cuenta con una experiencia más madura ya que dispone de un sistema orientado a estimular tanto a las agencias como a los funcionarios. Perú y Costa Rica, por su parte, han desarrollado experiencias piloto que aun no se generalizan.

En síntesis, como se observó en el Cuadro 4, el pilar de PpR es el menos desarrollado de todos y hay todavía un largo camino por recorrer para su institucionalización. Existe mucho interés en la Región por avanzar en esa dirección pero los resultados son aun incipientes. En el Cuadro 6 se presentan los componentes del pilar con sus correspondientes valores ordenados de mayor a menor.

Si comparamos estos resultados del pilar del PpR con los que arrojan los indicadores del pilar de gestión financiera (Cuadro 7), en donde el enfoque prioriza el proceso presupuestario y la rendición de cuentas (*accountability*) del presupuesto, se puede apreciar que los valores son considerablemente más elevados.

**Cuadro 6. Índice del SEP de PpR**

Presupuesto por resultados	1,5*
Presupuesto por programa	2,4
Marco Fiscal de Mediano Plazo	2,3
Ley de Responsabilidad Fiscal	2,0
Evaluación de la efectividad del gasto	1,0
Incentivos para la efectividad de la gestión	0,6

\* Promedio ponderado por el peso de cada componente.

**Cuadro 7. Índice de gestión financiera del SEP**

Gestión financiera	2,6
Transparencia del presupuesto	4,3
Aprobación por el Congreso	4,1
Sistema de contabilidad	3,5
Clasificación del gasto presupuestal	3,1
Relación gasto presupuestado-gasto ejecutado	2,7
Análisis de riesgo	1,7

Se podría resumir que se ha avanzado mucho más en el enfoque de la rendición de cuentas y en los procesos que en la calidad del gasto y el resultado del gasto. Por ejemplo, el indicador de transparencia del presupuesto es de 4,3; ello muestra que se ha avanzado mucho en mejorar la transparencia del presupuesto, mediante las publicaciones en Internet y las acciones relacionadas con la calidad de la información, y su difusión tanto para el Congreso como para los ciudadanos.

La Región también presenta un relativo buen nivel en cuanto a los tiempos de aprobación del presupuesto por los Congresos; es decir, en cuanto al cumplimiento de los plazos establecidos en las leyes. Lo mismo puede decirse en relación con la contabilidad y la clasificación del gasto presupuestal. La mayoría de los 18 países se adhieren a normas internacionales y por lo tanto, los resultados son bastante razonables.

Sin embargo, encontramos algunos problemas cuando se observa la relación del gasto presupuestado con el gasto ejecutado. Algunos países tienen desvíos muy significativos entre la programación presupuestaria y la ejecución del presupuesto, lo que representa una señal muy clara de que todavía debe hacerse frente a algunos desafíos para corregir estos desvíos. En el caso del análisis de riesgo, este tiene un valor de 1,7, ya que



son pocos los países en la Región que están haciendo un análisis de riesgo fiscal de cierto nivel y en forma permanente.

## Conclusiones

La institucionalización de la GpRD en América Latina y el Caribe se encuentra, en general, en una etapa incipiente. Sin embargo, existe un fuerte interés por parte de la mayoría de los países de la Región por avanzar en la dirección de una gestión orientada a resultados.

Hay un fuerte consenso por abogar porque no exista un modelo único aplicable a todos los países. Cada país tiene que buscar el modelo que mejor se ajuste a su realidad económica, social, institucional y política.

El relación con el instrumental disponible, es muy importante avanzar en la gestión del presupuesto por resultados, dado que es uno de los pilares más rezagados. Asimismo, es necesario fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación que constituye la segunda área más rezagada. Sin embargo, esto no significa que deba discontinuarse con el esfuerzo en las otras áreas ya que aún las más avanzadas, como la gestión financiera, requieren proseguir con el proceso de consolidación.

En cuanto al contexto político-institucional para avanzar en la construcción de una gestión para resultados de desarrollo, se necesitan contar con algunos elementos que constituyen un marco adecuado para su desarrollo. En primer lugar, se requiere contar con un fuerte liderazgo que posibilite el cambio, ya que sin liderazgo no hay posibilidad de cambio. El liderazgo puede estar en el Poder Ejecutivo, en el más alto nivel, o en un nivel intermedio.

Pero también puede desarrollarse y consolidarse en el Congreso. El Parlamento puede constituir un motor de cambio y actuar sobre el Ejecutivo demandando una mejor calidad de gestión, cumpliendo así su función de monitoreo y de balance en el proceso democrático.

La sociedad civil organizada también puede ser un factor gravitante en el avance de la institucionalización

de la GpRD como demandante de mejor calidad de gobierno. Existen en la Región varias iniciativas en este sentido, pero todavía se requiere un mayor número de organizaciones no gubernamentales que participen y una más amplia cobertura de temas.

La elección de la estrategia de implementación en términos de una estrategia gradualista o una estrategia de shock es otro elemento clave de la instrumentación de la GpRD. Si bien en general el proceso es más sólido y sostenible en el tiempo cuando se realiza una estrategia gradualista, también es importante aprovechar las oportunidades cuando las condiciones políticas y de liderazgo permiten avanzar más rápido.

El tema de capacitación y de incentivos del servicio civil, no sólo del área de presupuestos sino de las relacionadas con la GpRD en todos los ministerios sectoriales y también a nivel subnacional —tanto a nivel de estados como de municipios— es de gran importancia para poder aplicar todo el instrumental disponible.

Contar con sistemas de información confiables es otro prerequisite. Si no contamos con información confiable, difícilmente las evaluaciones y los resultados lo sean y la credibilidad del sistema se verá condicionada.

En términos de la acción a llevarse a cabo, existen tres principios que deben ser considerados: la continuidad, la integralidad y la corresponsabilidad. Esta no es una reforma rápida sino que requiere continuidad en el esfuerzo, ya que los resultados no se alcanzan de la noche a la mañana. Como todo cambio cultural, moverse de una administración pública burocrática y centrada en regulaciones a una gestión por resultados con mayor flexibilidad e incentivos acordes, demanda tiempo y continuidad en el esfuerzo.

Se debe buscar un enfoque integrador y complementario de todos los componentes y los instrumentos de la GpRD. Un enfoque integral permite maximizar la efectividad de cada componente, mientras que avanzar parcialmente —si bien es preferible a no hacerlo en ningún sentido— nos permitirá obtener resultados más limitados.

La corresponsabilidad de los actores es un factor esencial para consolidar el cambio. El Poder Ejecutivo tiene la responsabilidad básica de implementar el

cambio, pero también el Congreso y la sociedad civil tienen un rol destacado en el proceso de institucionalizar la GpRD.

## Anexo

### Cuadro 8. Escalas de calificación del índice de GpRD

<b>Propuesta:</b> propuesto formalmente mediante una norma legal, un decreto, una ley, una resolución o un proyecto aprobado.	1
<b>Iniciada:</b> se encuentra implementándose en su fase inicial.	2
<b>En desarrollo:</b> está en su fase de desarrollo, aun no operan todos sus elementos, o no operan en toda su capacidad, o adolece de problemas o debilidades que impiden su buen desempeño.	3
<b>Implementada:</b> se encuentra implementado, operan todos sus elementos a plena capacidad, pero su desempeño puede mejorar	4
<b>Consolidada:</b> si el requisito se encuentra operando óptimamente, su desempeño es satisfactorio y se prevé su sostenibilidad.	5

0%	0
De 1% a 20%	1
De 21% a 40%	2
De 41% a 60%	3
De 61% a 80%	4
De 81% a 100%	5

## Bibliografía

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. 2003. *La gestión por resultados en la ACDI: Guía de Introducción a los Conceptos y Principios*. ACDI, mimeo.

Asian Development Fund. 2003. *Enhancing Effectiveness: Managing For Development Results*. ADF, mimeo.

Asian Development Bank. 2007. *On-line Technical and Capacity Readiness Assessment Tool*. ADB, mimeo.

Banco Interamericano de Desarrollo-PRODEV. 2005. *Resultados esperados, líneas de base y metas de referencia indicativas del PRODEV*. Washington, D.C.: BID, mimeo.

— y CLAD. 2007. *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington, D.C.: BID.

Banco Mundial. 2005. *Gestión de las finanzas públicas. Marco de referencia para la medición del desempeño*. Washington, D.C.: Secretaría del Programa de gasto público y rendición de cuentas, Banco Mundial, mimeo.

- . 2005. *Country Policy And Institutional Assessments. 2005 Assessment Questionnaire*. Washington, D.C.: Banco Mundial, mimeo.
- . 2006. *Hacia la Institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe: Actas de una Conferencia del Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2006. *Country capacity to Manage for Results: preliminary thoughts for a toolkit*. Washington, D.C.: Banco Mundial, mimeo.
- Canadian International Development Agency. 2003. *Results-Based Management: Towards a Common Understanding Among Development Cooperation Agencies*. CIDA, mimeo.
- European Commission. 2005. *Institutional Assessment and Capacity Development, Why, what and how?* European Commission, mimeo.
- Fondo Monetario Internacional. 2001. *Manual de transparencia fiscal*. Washington, D.C.: FMI.
- . 2002. *Better Measuring, Monitoring, and Managing For Development Results*. Washington, D.C.: IMF-WB, mimeo.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. 2004. *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. Washington, D.C.: World Bank, mimeo.
- Lira, Luis. 2006. *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.
- Office of the Auditor General of Canada. 2003. *The Managing for Results Self-Assessment Tool*. Government of Canadá, mimeo.
- International Development Association. 2003. *IDA Results Measurement System: Progress and Proposals*. IDA.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2003. *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*. París: OECD, mimeo.
- . 2006. *Metodología para la evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas*. París: OCDE, mimeo.
- United Nations Development Programme. 2007. *Capacity Assessment Methodology, User's Guide*. UNDP, mimeo.
- United States Agency for International Development. 2000. *Recent Practices in Monitoring and Evaluation. Measuring Institutional Capacity*. USAID, mimeo.
-



# PpR en Reino Unido: Diez lecciones aprendidas en una década de experiencia

Richard Hughes\*

## Introducción

A pesar de haber estado presente en diversos ámbitos del gobierno británico durante décadas, la gestión sistemática y transparente del gasto público basada en resultados en Reino Unido tiene sus orígenes en las reformas a las instituciones fiscales y procedimientos presupuestarios instituidas por el nuevo gobierno laborista en 1998. El propósito de estas reformas era dotar a las instancias elaboradoras de políticas fiscales, entre ellas la planificación del gasto público y la gestión para resultados (GpR), de una sólida orientación de mediano plazo luego de un periodo de consolidación fiscal motivado por la crisis de mediados de la década de 1990.

El motor de estas reformas fue la introducción de Acuerdos de servicio público (PSA por sus siglas en inglés). Si bien los PSA han evolucionado en cuanto a su cantidad y formato, el elemento central sigue siendo la idea de un "contrato" plurianual entre los ciudadanos/contribuyentes y el gobierno para la entrega de una serie de resultados determinados. Los PSA se negocian entre el ministerio del Tesoro y las unidades de gasto con ocasión de la revisión del gasto (RG) que tiene lugar cada dos años, pero también se acuerdan junto con los límites de gasto trienales para cada una de las 25 principales reparticiones del gobierno.

El presente documento no pretende proporcionar un análisis exhaustivo de cada uno de los aspectos que entran en consideración cuando un país evalúa la posibilidad de instaurar un sistema de presupuesto y toma de decisiones basado en resultados. Por el contrario, su meta es extraer las lecciones claves de la experiencia británica con el presupuesto para resultados desde 1998. No sólo cubre los aciertos logrados durante ese periodo sino que, más importante aún, muestra algunos de los errores cometidos durante el proceso.

El grueso del presente trabajo intenta identificar un conjunto de lecciones que un país con ganas de transitar por esta senda debiera aprender a partir de la experiencia de diez años en Reino Unido. Estas diez lecciones se dividen en cuatro secciones consecutivas: i) elección de indicadores de desempeño; ii) monitoreo del avance en los ministerios; iii) rendición de cuentas por parte del gobierno; y iv) vinculación del desempeño con las decisiones de gasto.

## El gasto público en Reino Unido

La GpR ha estado presente en diferentes áreas del sector público británico durante décadas. No obstante, el PpR, entendido como la gestión sistemática y transparente del gasto público basada en resultados, se remonta a 1998 como parte de la amplia reforma del marco fiscal y presupuestario británico emprendida por el nuevo gobierno laborista. Los elementos principales de este paquete de reformas fueron los siguientes: i) la instauración de dos reglas fiscales definidas para el mediano plazo; ii) el cambio de una planificación anual del gasto a una plurianual, centrada en revisiones del gasto efectuadas cada dos años y, últimamente, cada tres; y iii) la transformación hacia un sistema de gestión de los ministerios centrales del gobierno basada en resultados sustentada en el uso de Acuerdos de Servicio Público.

## El marco fiscal en Reino Unido

En 1997, el gobierno laborista instituyó un nuevo Código de Estabilidad Fiscal con el fin de aumentar la transparencia, la estabilidad, la responsabilidad, la sostenibilidad y la eficiencia del proceso de elaboración de políticas en Reino Unido. En su parte medular, el Código exigía que el gobierno especificara claramente sus objetivos de política fiscal e informara de su avance dos

\* Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional.

veces al año. Durante los últimos diez años, estos objetivos han sido expresados como dos reglas fiscales de mediano plazo:

- Una Regla de oro (*Golden Rule*) que exige al gobierno mantener el presupuesto actual en equilibrio o con un superávit durante el ciclo económico. Esta regla implica que, en el mediano plazo, el gobierno sólo podrá endeudarse para fines de inversión.
- Una Regla de inversión sostenible (*Sustainable Investment Rule*) que exige al gobierno mantener la deuda neta del sector público en un nivel estable y prudente a lo largo del ciclo económico. Actualmente este nivel corresponde a 40% del PIB.

En conjunto, estas reglas fiscales han constituido un ancla de mediano plazo para la política tributaria y de gasto durante los últimos diez años, y a la vez han permitido a la política fiscal absorber los impactos económicos de corto plazo mediante el pleno funcionamiento de estabilizadores automáticos.

## El gasto público en Reino Unido

Con el fin de fortalecer el cumplimiento de estos objetivos de mediano plazo, cimentar el nexo entre las prioridades del nuevo gobierno y la asignación del gasto público, y facilitar la planificación de largo plazo de los distintos ministerios, estas reformas se acompañaron con un marco de planificación del gasto público más orientado al mediano plazo. El régimen anual de encuestas de gasto público (*Public Expenditure Surveys*) que Reino Unido venía aplicando desde hacía tres décadas fue reemplazado por un ciclo de revisiones comprehensivas del gasto multianual realizadas cada dos años y luego cada tres.

Aplicadas cada dos años, y a partir del verano de 1998 cada tres, las revisiones del gasto consisten en análisis detallados desde abajo hacia arriba de los requerimientos presupuestarios de cada ministerio para el trienio siguiente a la luz de las presiones de gasto existentes.

No obstante, las revisiones del gasto no consisten en un mero ejercicio “de abajo hacia arriba”. La elaboración y la evaluación de las solicitudes de recursos efectuadas por las diferentes reparticiones públicas

tienen lugar dentro de dos grandes “sobres” de gasto que incluyen el gasto corriente y el gasto de capital total del sector público respectivamente. Estas restricciones de arriba hacia abajo se establecen en el presupuesto anterior durante el mes de marzo de un año en que corresponda realizar una revisión del gasto como forma de garantizar que, al compararlos con un pronóstico multianual de recaudaciones tributarias, los planes de gasto resultantes concuerden con las reglas fiscales del gobierno para el mediano plazo.

Dentro de estos dos grandes sobres, el gasto público total se clasifica en dos categorías principales para propósitos de planificación:

- Gastos de gestión anual (*Annually Managed Expenditure*, AME), considerados demasiado volátiles, regidos por la demanda o sensibles al ciclo económico como para permitir una planificación plurianual. En esta categoría se encuentran el interés de la deuda, la seguridad social y una serie de ítems menores.
- Límites de gasto por ministerio (*Departmental Expenditure Limits*, DEL), que cubren el grueso de los servicios públicos tradicionales como la salud, la educación, el transporte, los servicios policiales y de defensa, para los cuales el Gobierno establece techos de gasto nominal trienales divididos en gasto corriente y gasto de capital. Estos techos imponen un límite *ex ante* a las apropiaciones parlamentarias para cada ministerio en dichos años y por lo general sólo se ajustan entre las revisiones del gasto.

El documento *Spending Review White Paper*, que se envía al Parlamento durante el verano de un año de revisión del gasto, contiene un completo pronóstico de los gastos de gestión anual y los límites de gasto trienales por ministerio para las 25 principales reparticiones del gobierno.

Estos DEL trienales se publican al finalizar cada revisión de gasto y constituyen un compromiso político por parte del gobierno. No están sujetos al voto parlamentario y tampoco tienen estatus legal. La asignación legal del gasto se mantiene en un ciclo anual mediante un proceso denominado estimaciones parlamentarias de suministros (*Parliamentary Supply Estimates*). No obstante, se espera que las reparticiones de gobierno

respeten sus límites trienales al momento de presentar sus solicitudes (o “estimaciones”) presupuestarias anuales al Parlamento, las cuales deben haber sido aprobadas de antemano por el ministerio del Tesoro.

### **La GpR en Reino Unido**

Desde la primera revisión comprehensiva del gasto (*Comprehensive Spending Review*, RCG) en 1998, los límites de gasto por ministerio se han acompañado con un conjunto de objetivos de desempeño multianuales basados en resultados que el gobierno se compromete a lograr con ese gasto. Los objetivos se codifican en un conjunto de Acuerdos de servicios públicos que se elaboran y publican junto con los planes de gasto trienales del gobierno.

#### **ACUERDOS DE SERVICIOS PÚBLICOS**

Los PSA buscan aumentar la responsabilidad de los gestores por el uso de fondos públicos y también otorgarles una mayor autonomía para encontrar los medios más efectivos de lograr los objetivos del gobierno. Si bien han evolucionado en cantidad, estructura y composición durante los últimos diez años, los elementos básicos de los PSA siguen siendo los mismos. Ellos son:

- Una declaración del fin último que persigue el gobierno en el área de los servicios públicos (por ejemplo, contar con una base de habilidades de clase mundial para el año 2020) junto con la nómina de los ministros y funcionarios de alto nivel responsables por su concreción (por ejemplo, el Secretario de Estado para la Innovación, Universidades y Habilidades y los Directores Generales para la Educación Superior).
- Un conjunto de objetivos más específicos que permitan realizar ese fin (por ejemplo, aumentar la proporción de adultos que alcanzan niveles de alfabetización y habilidad numérica funcionales).
- Un conjunto de objetivos o indicadores de desempeño orientados a los resultados flexibles, de duración definida y asociados con cada objetivo (por ejemplo, aumentar la tasa de alfabetización de 84% en 2003, a 89% en 2011 y a 95% en 2020).

- Una nota técnica donde se describa la manera en que se ha de medir, monitorear e informar el desempeño para cada uno de los objetivos o indicadores. Este anexo de medición proporciona información detallada acerca de la base, la especificación del objetivo/indicador mismo, las fuentes de donde se obtendrán los datos para el seguimiento, la frecuencia de los informes, y el nombre del funcionario a cargo de verificar la calidad de la información.
- Una estrategia de entrega detallada donde se establezca la contribución de cada ministerio o agencia del gobierno a la consecución de los fines, objetivos y propósitos especificados.

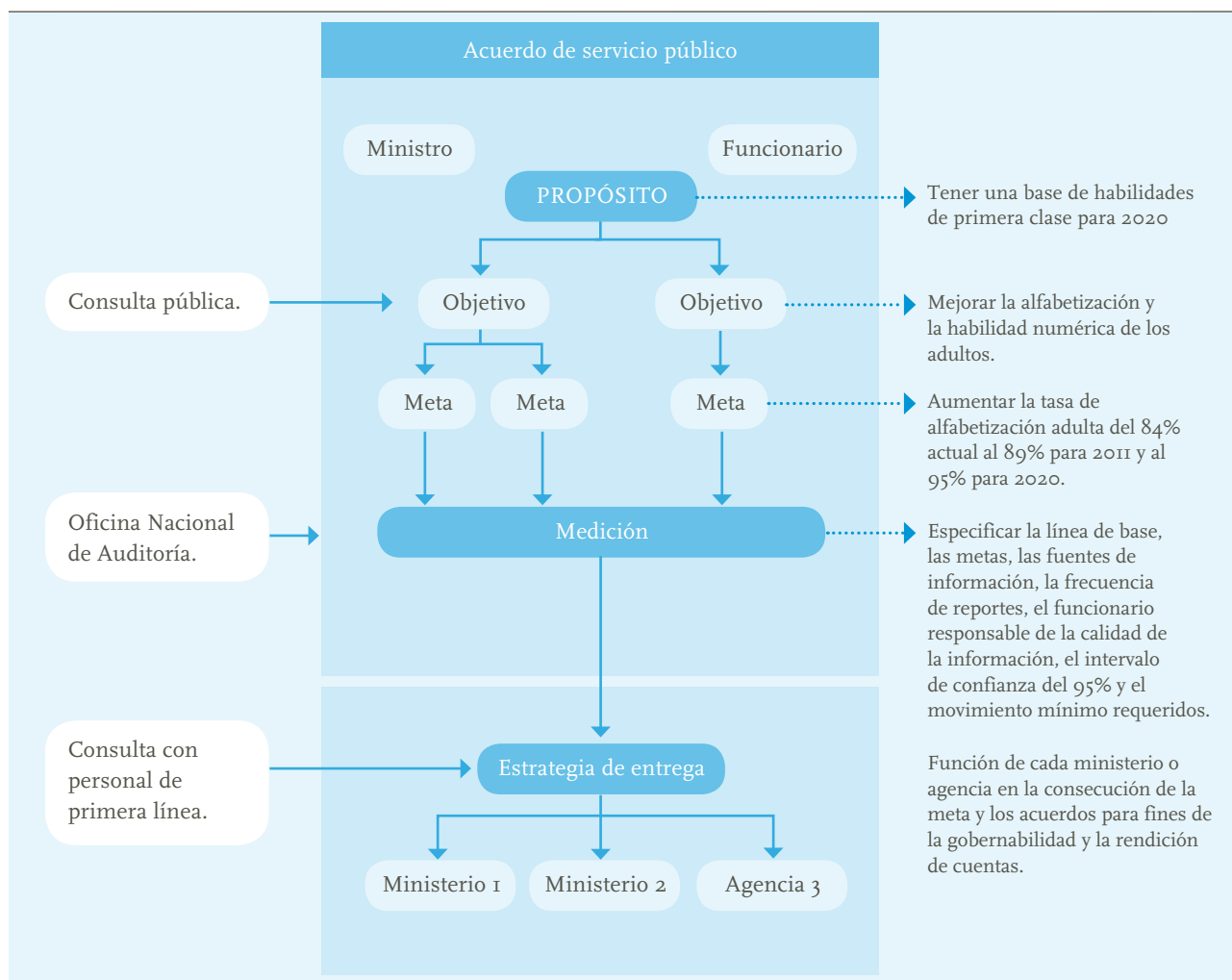
El Gráfico 6 presenta un ejemplo de PSA (habilidades adultas) tomado de la revisión comprehensiva del gasto de 2007.

#### **CONVENCIONES PARA EL MONITOREO, LA INFORMACIÓN Y LAS AUDITORÍAS**

Las estructuras empleadas para monitorear, informar y auditar el desempeño del gobierno en relación con los objetivos de PSA también han evolucionado con el tiempo. Sin embargo, en términos generales durante los últimos diez años este desarrollo ha tendido hacia:

- Una planificación *ex ante* detallada de los costos y las prestaciones, en la cual el ministerio del Tesoro y los otros ministerios trabajan en estrecha colaboración en relación con los costos como parte de los preparativos para la revisión del gasto, mientras que la Unidad de Entregas del Primer Ministro (*Prime Minister's Delivery Unit*, PMDU), creada en 2001, se concentra en las prestaciones, en un contexto de cooperación con los ministerios.
- Una consulta pública previa respecto de la especificación de propósitos. Se garantiza con ello que estos representarán tanto las demandas ciudadanas como la experiencia de los funcionarios de primera línea en cuanto a determinar los pasos más efectivos para una mejor prestación de los servicios.
- Informes públicos periódicos del desempeño respecto de los objetivos del PSA. Se exige a las reparticiones públicas que informen al Parlamento de sus avances

Gráfico 6. Acuerdos de servicios públicos: Características esenciales



al menos dos veces al año mediante los Informes de Desempeño de Otoño (*Autumn Performance Reports*) y los Informes Ministeriales Anuales (*Departmental Annual Reports*) en primavera.

- Una congruencia en la especificación de objetivos entre reparticiones públicas y, más importante aún, en el tiempo. Muchas de las metas de largo plazo especificadas en los PSA permanecieron en el debate parlamentario durante una década o más, aunque con importantes hitos intermedios. Una vez cumplido su periodo de aplicación, muchas de ellas fueron traspasadas a un nuevo periodo de tres, cinco o diez años, ajustando las nuevas metas según

los resultados obtenidos en el pasado.

- Un escrutinio independiente de la definición de objetivos y de la calidad de los sistemas de información utilizados para monitorear el grado de avance en su consecución. Dicha función fue llevada a cabo por la Oficina Nacional de Auditoría (NAO, por sus siglas en inglés) en una modalidad *ex post* en el caso de las revisiones del gasto 2002 y 2004, y *ex ante* en el caso de los PSA publicados simultáneamente con la revisión comprehensiva del gasto de 2007.

A continuación, este documento resalta diez lecciones rescatables de una década de Acuerdos de servicios públicos en Reino Unido.



## Diez lecciones de la experiencia en Reino Unido

Las lecciones presentadas se organizan en torno a cuatro ejes principales relacionados con el diseño de un marco de gestión y presupuesto basado en resultados: i) elección de indicadores de desempeño; ii) monitoreo del avance en los ministerios; iii) rendición de cuentas por parte del gobierno; y iv) vinculación del desempeño con las decisiones de gasto.

### *Elección de indicadores de desempeño*

#### *PRIMERA LECCIÓN: ELEGIR OBJETIVOS CON RESONANCIA POLÍTICA*

Uno de los grandes desafíos para un país que pretende implementar un enfoque presupuestario y de elaboración de políticas orientado a los resultados es lograr identificar un conjunto de objetivos que atiendan las necesidades tanto de los políticos como de los tecnócratas. En muchos de estos países, el conjunto inicial de los objetivos de desempeño se genera exclusivamente de abajo hacia arriba mediante la compilación de propuestas emitidas por funcionarios de ministerios sectoriales.

Con demasiada frecuencia, los objetivos se eligen o especifican de forma tal que satisfacen los requisitos de los funcionarios involucrados, pero no transmiten al público el mensaje que los ministros intentan comunicar acerca de su visión del futuro y del papel de los servicios públicos para materializarla. Por eso en última instancia fracasan en su intento de dar forma a la toma de decisiones en las más altas esferas de gobierno, puesto que los ministros no se sienten personalmente responsables de su concreción frente al Parlamento o a la opinión pública.

En Reino Unido, la participación política de alto nivel (en particular del Primer Ministro) se consolidó en el nuevo marco de PSA al basar muchos de los objetivos de desempeño iniciales en compromisos establecidos en el Manifiesto Electoral de 1997 del elegido gobierno laborista. Entre sus objetivos se puede mencionar las promesas de: i) reducir las listas de atención en el Servicio Nacional de Salud en 100.000 personas; ii) res-

tringir el número de alumnos en las salas de clase a 30 o menos para escolares entre 5 y 7 años; y iii) disminuir a la mitad el tiempo entre el arresto y la condena de delinquentes juveniles reincidentes.

Para todos estos objetivos se estableció como plazo el fin del periodo parlamentario de cinco años, lo que creó un fuerte sentimiento entre el Primer Ministro y su Gabinete de que estos serían los parámetros por los que serían juzgados al llegar la siguiente elección.

#### *SEGUNDA LECCIÓN: NO PERMITIR QUE LO MEJOR SE TRANSFORME EN ENEMIGO DE LO BUENO*

Un segundo desafío para los países que aspiran a una mayor orientación hacia los resultados en sus procesos presupuestarios es la escasez de información. Con frecuencia las autoridades mencionan la falta de información amplia y detallada sobre resultados como una de las razones que las obligan a posponer las reformas orientadas a resultados hasta que los sistemas de información sean mejorados.

En 1998, la escasez de información sobre resultados en Reino Unido era tan grave como lo es hoy en muchos países. Sin embargo, ello no detuvo al gobierno en sus intentos de mejorar la rendición de cuentas por el uso de recursos públicos desde el comienzo. De hecho, según un estudio realizado por la NAO en aquella época, sólo 15% de los objetivos PSA inicialmente planteados en 1998 fueron expresados como resultados. A veces esto fue un reflejo del deseo de garantizar la resonancia con los compromisos establecidos en el manifiesto del nuevo gobierno, muchos de los cuales se expresaron en términos de entradas y productos, incluidos los mencionados anteriormente. No obstante, la causa era más bien una ausencia de información coherente sobre aspectos como ser logros escolares, confiabilidad del servicio ferroviario y tasas de supervivencia de enfermedades clave.

El Gráfico 7 muestra cómo el enfoque hacia resultados de los objetivos PSA aumentó gradualmente conforme se desarrollaban los sistemas de recopilación de datos y monitoreo especialmente diseñados para el programa. Para la revisión del gasto correspondiente a 2000, el 68% de los objetivos PSA se basaba en resultados

(NAO, 2001). Este flujo continuo dirigido a una mayor orientación hacia resultados fue consecuencia de una combinación de tres fuerzas principales: i) el compromiso del ministerio del Tesoro de hacer avanzar el marco en esta dirección durante las siguientes revisiones del gasto; ii) el anhelo de los ministerios de contar con una mayor autonomía y libertad operativa de los controles de entrada impuestos desde afuera; y iii) la presión de los parlamentarios y la sociedad civil de concentrar los objetivos en los problemas que esperaban se abordara.

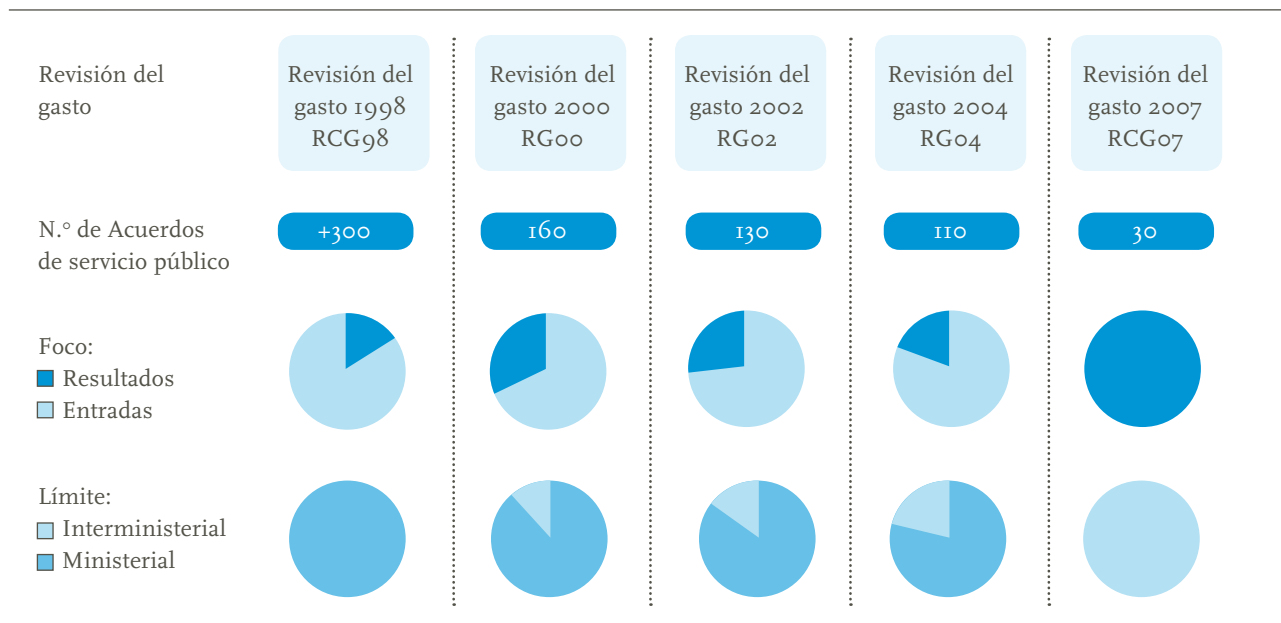
Sin embargo, ciertas áreas del gobierno se resistieron a implantar objetivos estrictos basados en resultados, como la diplomacia internacional y la defensa nacional. Por ello, incluso en 2004, la NAO aún se refería a un 20% de los objetivos PSA orientados a procesos o productos (NAO, 2007). No fue sino hasta la más reciente revisión comprehensiva del gasto de 2007, casi una década después de la introducción del marco de objetivos PSA, que el gobierno pudo por fin afirmar que contaba con un conjunto de objetivos de desempeño basado completamente en resultados.

**TERCERA LECCIÓN: NO EXAGERAR LA CANTIDAD DE OBJETIVOS**

Uno de los errores más frecuentes de los países que se embarcan hacia un sistema de presupuesto orientado a resultados es el hecho de concentrarse en demasiados objetivos de desempeño. Como consecuencia, su sistema de GpR se vuelve una expresión más de su incapacidad de establecer prioridades en lugar de resolverla. En lugar de ayudar a atraer la atención de los responsables de las decisiones hacia las reformas necesarias para alcanzar los objetivos claves del gobierno, se malgasta tiempo y energía oficial persiguiendo una lista de medidas de desempeño cada vez más irrelevantes a fin de cumplir con la exigencia de entregar informes completos y abarcadores.

En Reino Unido, la revisión comprehensiva del gasto correspondiente a 1998 estableció más de 300 objetivos de desempeño y 600 metas específicas para 35 áreas de actividad gubernamental. Tempranamente se evidenció (especialmente por la decisión del Primer Ministro de concentrar su atención en los 25 objetivos que para él

**Gráfico 7. Evolución del conjunto de objetivos PSA**



revestían mayor importancia política) que urgía consolidar el conjunto de objetivos PSA si se pretendía que tuvieran algún grado de influencia en la toma de decisiones. Las revisiones del gasto subsiguientes mostraron una reducción sistemática del número de objetivos y metas asociadas a 160 en la RG2000, a 130 en la RG2002, y a 110 en la RG2004.

La más reciente ronda de gasto trajo consigo una impresionante consolidación del número de objetivos y metas, lo que cortó el antiguo lazo entre los objetivos PSA y los límites ministeriales. En la revisión comprensiva del gasto de 2007, los 110 PSA ministeriales fueron reemplazados por 30 PSA de carácter explícitamente interministerial. Estos debían englobar las prioridades clave del gobierno y focalizar en una acción concertada que abarcara la totalidad del gobierno para el futuro. Los comités del gabinete y el Parlamento fueron reestructurados con el fin de facilitar la coordinación y rendición de cuentas interministeriales para estos objetivos.

Si bien hay quienes podrían considerar que la reducción de objetivos de desempeño de alto nivel a no más de 30 constituye un paso demasiado audaz en la dirección contraria, pocos podrían rebatir que un gobierno con 600 (o incluso 300) prioridades en realidad no tiene ninguna.

### **Monitoreo del desempeño en los ministerios**

#### *CUARTA LECCIÓN: DARSE TIEMPO PARA MEJORAR LOS RESULTADOS (Y MÁS TIEMPO AÚN PARA RECONOCER SI REALMENTE SE OBTIENEN)*

Es muy difícil manejar un sistema de gestión del desempeño orientada a resultados en un horizonte de tiempo de un año o menos. La razón es que los resultados pueden depender en gran medida de factores ambientales que a su vez responden a un patrón estacional. Por ejemplo, la sobrepoblación penal en Reino Unido muestra un alto grado de estacionalidad: se produce una baja muy marcada en la época de Navidad debida al cierre de tribunales y una fuerte alza en verano, cuando los delitos violentos se encuentran en su punto máximo. Un patrón opuesto se da en el caso de

los servicios de salud, puesto que las listas de espera crecen en el invierno como consecuencia del aumento de las enfermedades respiratorias y decaen en verano ya que la gente se “siente” mejor y acude con menos frecuencia a su médico.

Cuando se crea un nuevo conjunto de datos con el fin de monitorear un objetivo basado en resultados instaurado recientemente, puede resultar particularmente difícil averiguar si las variaciones mensuales o trimestrales se deben a cambios estacionales o a un mejoramiento en la calidad del servicio si no se cuenta con datos correspondientes a periodos anteriores. Por ejemplo, durante el primer trimestre de 2002 el ministerio de Transportes de Reino Unido se propuso mejorar la confiabilidad y puntualidad del servicio ferroviario. Dada la estacionalidad del desempeño en el sector ferroviario, en especial debido al fenómeno otoñal de caída de hojas sobre la vía que exigía a los reguladores de la red ferroviaria imponer restricciones de velocidad durante el tercer trimestre del año, no fue fácil establecer si la puntualidad había efectivamente mejorado sino hasta el primer trimestre del año siguiente. Con todo, a través de los años se apreció un mejoramiento en la tendencia subyacente y ajustada a la estación, lo cual se reflejó en un aumento continuo en el promedio anual móvil del desempeño ferroviario (Gráfico 8).

En ocasiones, ni siquiera un año completo de datos bastó para determinar si un ministerio se encontraba rumbo a lograr sus objetivos. Por ejemplo, durante el periodo correspondiente a la revisión del gasto 2002, el ausentismo escolar seguía siendo un problema persistente en el sistema escolar de Inglaterra y Gales. Por lo tanto, para la revisión del gasto 2002 el gobierno se fijó el objetivo de reducir la tasa de ausentismo escolar a un 8% entre 2002 y 2008. Los datos respecto de la asistencia a clases se informan una vez al año, y durante los dos primeros años los informes confirmaron que el gobierno alcanzaría la meta fijada para el 2008 antes de ese plazo. Sin embargo, el brote de una variante particularmente virulenta de la influenza en niños en edad escolar el invierno siguiente hizo que el año escolar 2005-06 “se perdiera” en términos de poder saber si el gobierno lograría su objetivo. Como resultado, el

gobierno debió esperar hasta fines del año académico 2006-07 para poder estar seguro de que efectivamente estaría en condiciones de llegar a su meta para 2008 (Gráfico 9).

**QUINTA LECCIÓN: NO MALGASTAR EL TIEMPO DE LOS RESPONSABLES DE TOMAR DECISIONES**

Establecer, monitorear e informar los objetivos orientados a resultados no alcanzan por sí mismos para mejorar el desempeño. A fin de que la información sobre resultados pueda dar forma al proceso de toma de decisiones, aquellos con autoridad suficiente para cambiar el rumbo de la política deben contar con una fuente de información constante acerca de los puntos en que el desempeño se

desvía de su curso y de las medidas que es posible adoptar para encarrilar al gobierno nuevamente hacia sus objetivos.

Son pocas las ocasiones en que los secretarios ministeriales permanentes y los ministros del gabinete (para qué hablar de los presidentes y los primeros ministros) cuentan con suficiente tiempo para entender cabalmente la última ronda de informes de desempeño antes de poder decidir qué curso de acción adoptar. Con demasiada frecuencia se les entrega una enorme cantidad de números que no ha sido filtrada, y sólo se enteran de la deficiente actuación del gobierno cuando leen una versión más sucinta y punteada en el periódico del día siguiente.

**Gráfico 8. Objetivo PSA para la confiabilidad del servicio ferroviario**

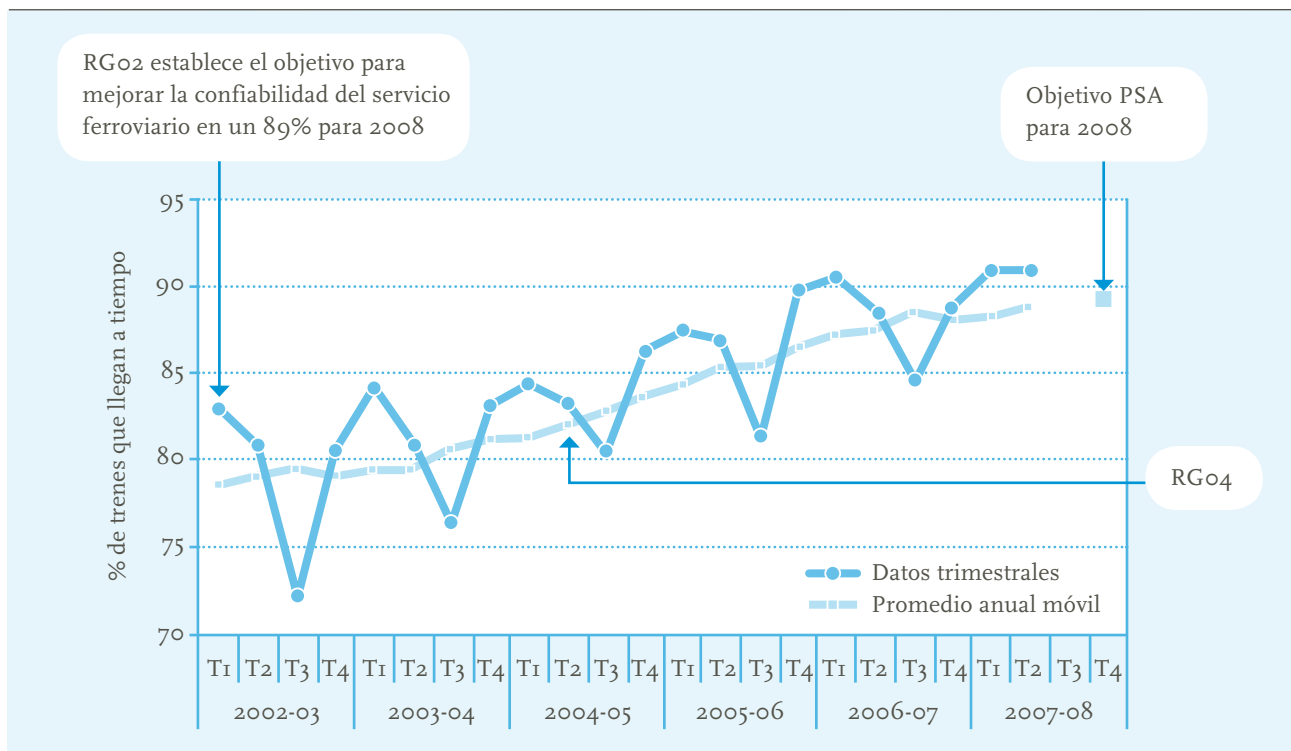
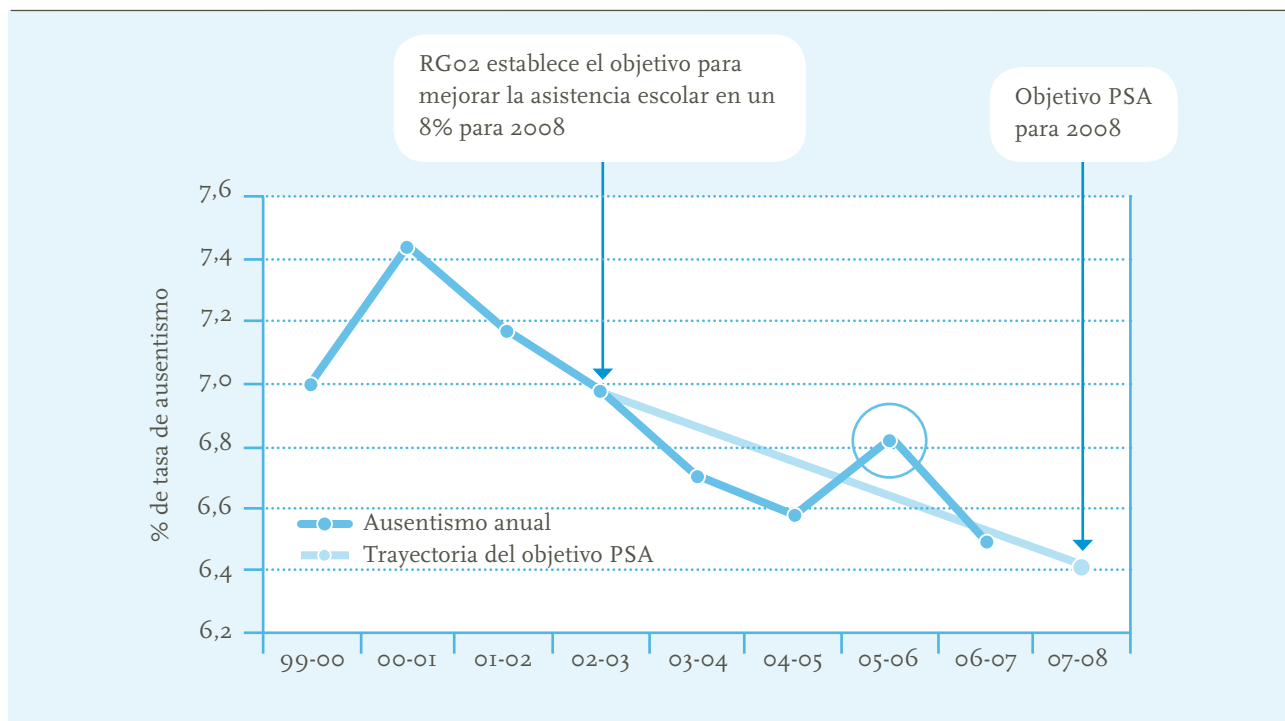


Gráfico 9. Objetivo PSA para la asistencia escolar



La sobrecarga de información resultó ser un problema durante las fases iniciales de la GpR basada en PSA. Ello se debió en parte al hecho de establecer demasiados objetivos, pero también a una falta de selección e interpretación de los datos reunidos antes de su presentación ante los ministros. La necesidad de contar con una evaluación única, confiable y accesible del cumplimiento de los objetivos PSA del gobierno así como con una apreciación imparcial de las opciones de reforma disponibles para enfrentar áreas de bajo desempeño llevó a la creación en 2001 de la Unidad de Cumplimiento del Primer Ministro.

Trabajando en estrecha colaboración con el Tesoro, la PMDU seleccionó 24 de los 160 objetivos PSA de entonces, los cuales se consideraban indicadores cruciales de la agenda de prestación de servicios públicos del Gobierno. La PMDU desarrolló un sistema simple pero efectivo para calificar y presentar la información sobre resultados relativa a esos objetivos al Primer Ministro y

al gabinete. Este marco de información basado en un semáforo indicador resumió el grado de desafío, la calidad de la planificación, la capacidad para dirigir el avance y el progreso hasta la fecha utilizando la siguiente calificación: roja, roja-amarilla, amarilla-verde o verde.

Estas calificaciones acordadas pudieron ser comparadas a través de diferentes áreas de actividad del gobierno, permitiendo al Primer Ministro y al gabinete concentrarse en aquellas áreas donde el cumplimiento se veía más amenazado. Las áreas en rojo o rojo-amarillo fueron el foco de reuniones periódicas de interiorización sobre el desempeño con el Primer Ministro. En ellas el Ministro de Estado correspondiente debía presentar sus propuestas para volver el desempeño a su curso debido. A continuación, especialistas sectoriales del PMDU trabajaban junto con el ministerio a fin de garantizar la implementación oportuna e ininterrumpida de cualquier reforma política u organizacional.

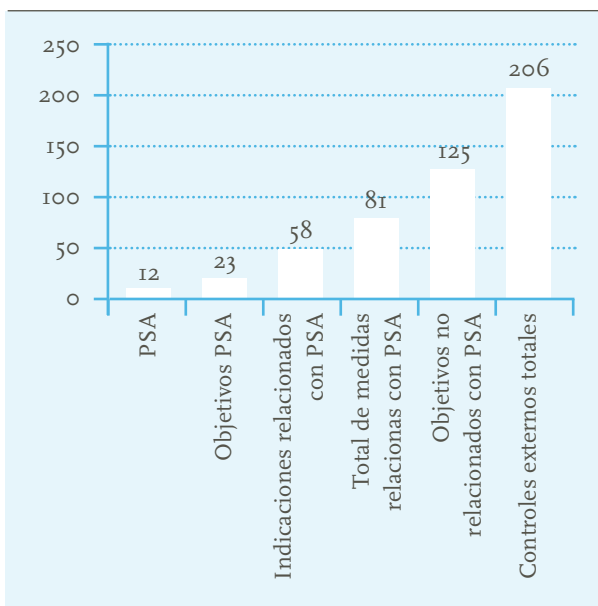
SEXTA LECCIÓN: CONOCER EL SISTEMA DESDE ABAJO

Si se desea que un sistema de gestión para resultados (SGpR) logre efectivamente modificar conductas, no sólo debe tener sentido para aquellos que lo miran desde arriba hacia abajo, sino también para quienes lo hacen desde abajo hacia arriba. Aquellos países que persiguen la implantación de un modelo de GpR en los ministerios y organismos sectoriales rara vez parten de cero. Es muy probable que ya exista algún sistema de información del desempeño, aunque este sea imperfecto. Con demasiada frecuencia, los nuevos objetivos basados en resultados simplemente se asientan en sistemas de información de entradas y productos pre-existentes. Como consecuencia, los gerentes de primera línea se ven enfrentados a una proliferación de objetivos de desempeño.

En 2003, a cinco años de la introducción del nuevo marco de PSA en Reino Unido, el ministerio del Tesoro y la PMDU realizaron un estudio detallado de la forma en que este sistema era percibido por los trabajadores de primera línea en la prestación de servicios públicos (HM Treasury and Cabinet Office, 2004). Se descubrió que para un médico que trabajaba en un hospital de distrito o un profesor jefe en una escuela local, los objetivos PSA formaban parte de un abanico de objetivos que los diferentes organismos del gobierno central (ministerios, agencias, reguladores y comisiones) les imponían a ellos. Más aún, desde su punto de vista, los PSA y otros objetivos relacionados no aparecían necesariamente como los más importantes para su trabajo o su carrera profesional.

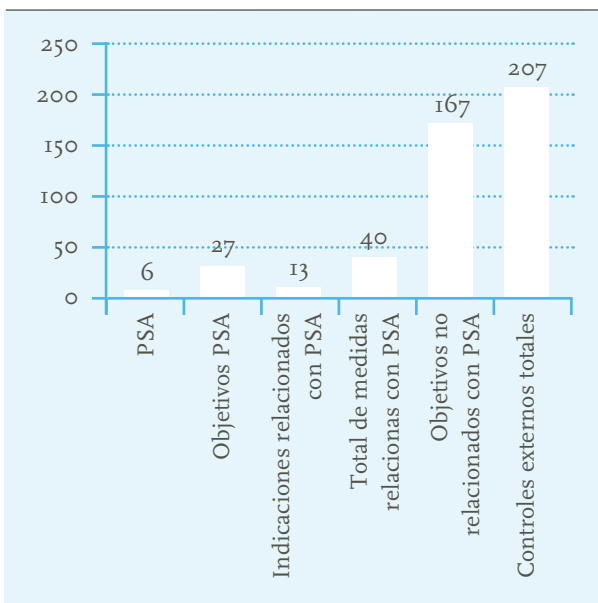
En el sector salud, por ejemplo, los 12 objetivos PSA del ministerio de Salud no sólo se tradujeron en 81 indicadores de desempeño distintos para medir el avance en los hospitales, sino que además el ministerio y otros organismos sometieron a los gerentes de los hospitales al cumplimiento de 125 objetivos adicionales propios.

Gráfico 10. Carga de informes de un hospital en 2003



Lo mismo ocurría con la educación, donde a pesar de contar con sólo 6 objetivos PSA para las escuelas, los profesores jefe tenían básicamente el mismo número de objetivos primarios de desempeño y se les permitía decidir cuáles de ellos debían considerar realmente.

Gráfico 11. Carga de informes de una escuela en 2003



En vista de estos hallazgos, las revisiones del gasto de 2004 y 2007 incluyeron medidas para ralea esta proliferación de objetivos suplementarios que crecían al alero de los PSA. Además, impusieron límites a la forma en que los ministerios centrales podían imponer muchos de los objetivos nacionales sobre las autoridades locales y los funcionarios de primera línea.

### ***Rendición de cuentas por parte del Gobierno***

#### *SÉPTIMA LECCIÓN: UTILIZAR LAS INSTITUCIONES AUDITORAS NACIONALES*

La literatura sobre PpR a menudo enfatiza el impacto que una transición desde un presupuesto basado en líneas de ítems a uno basado en resultados provoca en la relación entre el ministerio de Finanzas y los ministerios sectoriales. Además destaca la necesidad de que el primero otorgue una mayor flexibilidad de gestión a cambio de un mayor sentido de responsabilidad y rendición de cuentas por parte de los ministerios sectoriales. No obstante, el cambio desde una gestión de los ministerios sectoriales basada en las entradas hacia una gestión orientada a resultados implica importantes consecuencias para la función que las instituciones nacionales auditoras desempeñan en el sistema de gestión financiera pública.

Si bien la función principal de un auditor es garantizar que se dé cuenta cabal y apropiadamente de los fondos procedentes de recaudaciones tributarias para determinar remanentes, en un sistema más orientado a resultados no es tan urgente contar con una corte nacional de auditores que desempeñen su tradicional rol de rastrear cada ítem del gasto hasta la apropiación que le dio origen. Del mismo modo, abandonar el enfoque de rendición de cuentas por el uso apropiado de los recursos públicos a favor de una rendición de cuentas por el uso efectivo de esos recursos crea oportunidades para que las instituciones nacionales auditoras se transformen en guardianas del valor de los fondos recaudados.

En Reino Unido, la Oficina Nacional de Auditoría, además de sus obligaciones legales de auditar las cuentas de los organismos de gobierno, siempre ha desempeñado la misma función al momento de evaluar la eficiencia y

efectividad del gasto público. Sin embargo, con el advenimiento del marco de PSA se presentó una oportunidad para que la NAO jugara un papel más sistemático en el escrutinio del desempeño del gobierno en cuanto a mejorar los resultados.

Este trabajo ha hecho que los auditores de la NAO amplíen sus habilidades más allá de las cuestiones meramente contables y asuman un enfoque más amplio y colaborador para enfrentar su trabajo, inspirándose en las habilidades de los expertos sectoriales. Aún así, la perspectiva independiente que han desarrollado respecto de los objetivos PSA del gobierno permitió que ambos mejoren la calidad de ciertos objetivos específicos y favoreció el aumento de la credibilidad del marco como un todo.

#### *OCTAVA LECCIÓN: NO SOBREESTIMAR EL INTERÉS PÚBLICO*

Bajas tasas de delincuencia, aire más limpio, caminos menos congestionados y muchos otros resultados que los gobiernos buscan alcanzar son en realidad bienes públicos. Por tanto, los esfuerzos por atraer la atención pública hacia un mejoramiento de estos resultados terminan sufriendo los mismos problemas de acción colectiva que justificaron la intervención del gobierno en un comienzo.

Los países que se encuentran en proceso de mejorar sus sistemas de rendición de cuentas por la entrega de servicios públicos a menudo suponen que reportar periódicamente la información sobre desempeño de algún modo terminará por crear su propia demanda. De hecho pocos integrantes del público y miembros del Parlamento tienen el tiempo o muestran una inclinación a leer los informes ministeriales aunque sean fáciles de conseguir o estén presentados de manera atractiva. Si el interés público en un determinado problema social se dispara por causa de una noticia sensacionalista o un documental que llame a la reflexión, no ocurre lo mismo con las ganas de saber qué se hizo al respecto. En una época con cada vez menos periódicos circulando, incluso para los periodistas financieros de mayor renombre puede ser difícil convencer a sus editores para que dediquen un precioso espacio a los últimos estudios sobre

la población de aves en las granjas de Inglaterra. Esta resistencia se compone de un creciente escepticismo y desconfianza hacia el gobierno y las estadísticas gubernamentales en todo el mundo industrializado.

Por tales razones, en Reino Unido la fiscalización externa del desempeño de un ministerio en cuanto al cumplimiento de sus objetivos de PSA tiende a ser el fruto de una combinación de organizaciones no gubernamentales (ONG) y comités parlamentarios que a menudo trabajan juntos. Las ONG aportan la pasión por el tema y su habilidad para expresar los últimos acontecimientos en un lenguaje que tanto los parlamentarios como los periodistas y el público interesado puedan entender.

Por su parte, las audiencias de los comités parlamentarios constituyen un foro donde se puede llamar a los funcionarios gubernamentales y ministros a rendir cuentas por el desempeño en el marco de sus objetivos. En Reino Unido, los comités parlamentarios con frecuencia solicitan evidencia oral y escrita a las ONG correspondientes a fin de afinar las preguntas que posteriormente harán a los testigos presentados por el gobierno. Los informes preparados por estas ONG independientes y los comités del parlamento inspiran a los periodistas más que las autoevaluaciones realizadas por el propio gobierno y constituyen un trampolín para aumentar el interés público y la presión por exigir cuentas.

### ***Vinculación del desempeño con las decisiones de gasto***

#### ***NOVENA LECCIÓN: EL VÍNCULO ENTRE GASTO Y RESULTADOS SIEMPRE SERÁ UNA “ZONA DE NIEBLA”***

Reino Unido ha estado a la vanguardia del PpR por más de una década. Además, utiliza algunos de los modelos más adelantados de la relación entre el gasto, las entradas, los productos y los resultados para decidir la combinación de asignaciones de gasto y objetivos basados en resultados al momento de realizar las revisiones del gasto. Sin embargo, lograr una comprensión sistemática del vínculo entre gasto y resultados, incluso en

un área tan simple como la relación entre los niveles de transferencia de ingresos con control de recursos (*means-tested income transfers*) y la tasa de pobreza infantil, sigue siendo una meta lejana. Esta situación debería mantenerse sin cambios por algún tiempo por tres razones:

- los resultados son, por su naturaleza, más susceptibles a las influencias ambientales que las entradas o los productos. Los niveles de pobreza infantil dependen no sólo de lo abultadas que sean las transferencias realizadas por el gobierno, sino también del rango de factores exógenos que afectan los ingresos familiares, a saber: tasa de desempleo, aumentos salariales y tasa de constitución de hogares y fertilidad;
- los programas de gasto del gobierno son instrumentos imprecisos que sólo influyen en los resultados de manera indirecta. Los umbrales de ingreso en el sistema tributario y de beneficios pueden no corresponder a los usados para definir el nivel de pobreza. Incluso en los casos en que sí corresponden, las solicitudes de exención tributaria y la utilización de beneficios rara vez alcanzan al 100%; y
- la relación entre el gasto y los resultados está en permanente cambio. La acción inicial de fijar un objetivo puede, incluso antes aumentar la cantidad de beneficios, reducir los niveles de pobreza mediante un estímulo a los administradores para localizar posibles candidatos que reúnan los requisitos necesarios y promover el uso de los beneficios. En el largo plazo, el gasto público se encuentra sujeto a las mismas leyes de disminución de ganancias que las inversiones privadas. No obstante, en cualquier etapa puede ser difícil determinar en qué punto de esta compleja función de producción nos encontramos.

Por todas estas razones, es muy probable que cualquier visión de “gestión financiera y de desempeño plenamente integrada” nunca pase de ser sólo eso. Lo anterior no significa que los gobiernos no deban intentar lograr una mejor comprensión del nexo entre el gasto y el desempeño, y utilizar esta información para tomar decisiones respecto del gasto.

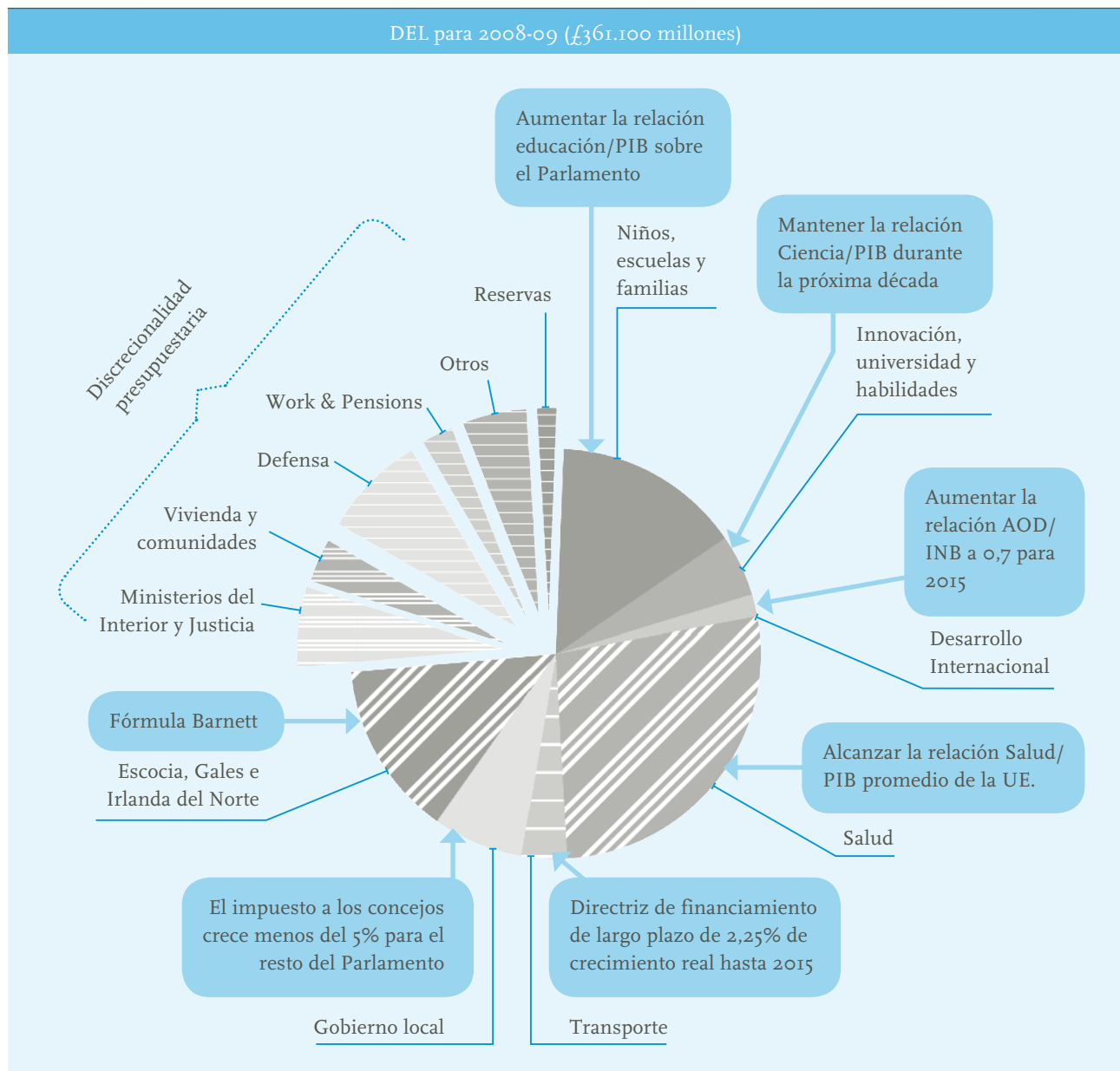


**DÉCIMA LECCIÓN: SER REALISTA ACERCA DE DÓNDE EL DESEMPEÑO PUEDE HACER UNA DIFERENCIA**

Ni siquiera el sistema de PpR mejor diseñado es lo suficientemente sofisticado como para mostrarle a las personas lo que quieren. Con suerte podrá darles una idea aproximada de cuánto podría llegar a costar aquello que quieren hacer. Ningún SGpR será capaz de

determinar si sería más útil gastar una porción marginal de las libras desembolsadas por los contribuyentes en un libro escolar que en un portaviones. Esto se debe a que la respuesta dependerá del valor relativo que la ciudadanía y sus representantes electos otorguen a la educación en relación con la defensa en un momento dado. Las respuestas a estas preguntas normativas

**Gráfico 12. Áreas de gasto cubiertas por compromisos preexistentes**



acerca de las prioridades públicas de alto nivel tienden a ser debatidas y decididas durante las elecciones.

En Reino Unido, al igual que en todos los países, la asignación de fondos públicos entre los principales servicios públicos como la salud, la educación, el transporte, los servicios policiales y la defensa nacional se determina en su mayor parte no en relación con el desempeño, sino por promesas y personalidades, es decir, por criterios políticos. Tales consideraciones limitan la habilidad de cualquier ministerio de Finanzas para basar sus decisiones de asignación de recursos de alto nivel exclusivamente, o al menos fundamentalmente, en una evaluación desapasionada del desempeño ministerial pasado o en una evaluación tecnocrática del bien público.

Por ejemplo, la revisión comprehensiva del gasto de 2007 mostró que la asignación de alto nivel de los recursos entre los ministerios estaba principalmente definida por compromisos anteriormente adquiridos por el gobierno: i) alcanzar el promedio de la Unión Europea (UE) en cuanto al gasto en salud como una proporción del PIB; ii) aumentar el gasto en educación como una parte de la economía sobre el Parlamento y cerrar la brecha de gasto real por alumno entre las escuelas públicas y privadas; iii) incrementar el gasto en transporte e investigación científica, para emparejarlo con el crecimiento de la economía; iv) cumplir su compromiso de Objetivo de Desarrollo del Milenio al aumentar el nivel de ayuda al desarrollo internacional a 0,7% del ingreso nacional bruto (PNB) de aquí a 2015; v) mantener los niveles de servicio de los gobiernos locales pero manteniendo el impuesto a los concejos locales por debajo del 5% al año; y vi) continuar el uso

de la “Fórmula Barnett” introducida en 1978 para determinar las asignaciones de gasto que se deben traspasar a Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

En su conjunto, estos compromisos, muchos de los cuales ya fueron codificados en el Manifiesto Electoral del Gobierno en 2005, representan casi las tres cuartas partes del gasto considerado en los Límites de Gasto Ministerial a partir del periodo 2008-09, tal como se aprecia en el Gráfico 12.

Esto no quiere decir que la información sobre resultados no tuviera un impacto en la asignación final del gasto público y las condiciones asociadas al uso de dichos recursos. La revisión comprehensiva del gasto de 2007 utilizó más información sobre resultados en un contexto de planes de gasto por ministerio que ninguna ronda de gasto anterior. A pesar de ello, este tipo de información tuvo su mayor impacto a nivel de ministerios. Como parte de la RCG realizada en 2007, el gobierno llevó a cabo un estudio detallado de preguntas tales como: i) ¿Qué combinación de intervenciones a nivel gubernamental, familiar y comunitario promueve de mejor manera el desarrollo infantil temprano?; ii) ¿Qué proyectos de transporte contribuirán de mejor manera al crecimiento económico futuro?; iii) ¿Cuántas viviendas es necesario construir para revertir las tendencias de accesibilidad de largo plazo?; iv) ¿Qué mecanismos para la entrega de ayuda internacional son los más efectivos para reducir la pobreza mundial?

Las conclusiones de estos estudios ayudaron a determinar la composición de los acuerdos de gasto para los ministerios de educación, transporte, vivienda y desarrollo internacional, así como informar las especificaciones y alcances de los objetivos PSA asociados.

---

## Bibliografía

HM Treasury and Cabinet Office. *Devolved Decision-making: 1 – Delivering Better Public Services: Refining Targets and Performance Management*, 17 de marzo 2004.

National Audit Office. *Measuring the Performance of Government Departments*, 22 de marzo 2001.

—. *Public Service Agreements: Fourth Validation Compendium Report*, 12 de diciembre 2007.

---



Panel 2:

Producción y calidad de la información  
para el presupuesto basado en resultados



# Fundamentos institucionales del presupuesto para resultados: El caso de Suecia

Knut Rexed\*

## Introducción

El presente documento tiene como fin describir las prácticas y los desafíos que enfrenta el presupuesto para resultados en Suecia. No pretende entregar una visión acabada de cómo funciona el proceso presupuestario sueco, ya que tanto su estructura como su contenido han sido descritos en detalle en otras publicaciones.

Los países nórdicos comparten una herencia común de participación popular en el gobierno y en la administración de la justicia, liderando los esfuerzos por lograr un mejor desempeño del sector público. A pesar de las diferencias entre el enfoque ligeramente más centralizado de la variante occidental (Dinamarca, Islandia, Noruega) y la estructura menos concentrada de la variante oriental (Estonia, Finlandia, Suecia), sus similitudes distinguen a estos países del resto de Europa.

Este documento se basa en las experiencias de Suecia. El gobierno público sueco no se concentra en el PpR *per se*, sino en una gestión para resultados (GpR) basada en el establecimiento de metas, la asignación de recursos, la designación de gestores y la responsabilidad que les compete por los resultados alcanzados. Este paradigma está más relacionado con las teorías económicas modernas de gestión de servicios que con los planteamientos de Max Weber y Fredrik W. Taylor en relación con la burocracia ideal y la gestión científica. El diálogo, el consenso y la confianza en las habilidades del otro (*empowerment*) han reemplazado a la antigua filosofía de orden y control como forma habitual de gobierno en la administración pública. El PpR es parte integral de este paradigma más amplio de gestión pública, y su forma y su diseño se encuentran determinados este.

El presente informe se basa, en su mayor parte, en fuentes de libre acceso y en el debate público respecto de la GpR en el sector público sueco. Sin embargo, las opiniones y juicios vertidos aquí corresponden a los del autor y no reflejan necesariamente los del gobierno.

## El contexto sueco

### **Convenciones constitucionales**

El contexto sueco presenta cuatro elementos que cobran relevancia a la hora de intentar comprender las convenciones (*arrangements*) de gobierno público y de gestión imperantes en Suecia, las cuales han existido por un largo periodo:

- Un modelo constitucional con una clara división de poderes entre el Parlamento, el gobierno, la administración y los tribunales.
- Una administración pública que consta de ministerios pequeños y un gran número de organismos de gobierno separados y administrados de manera independiente.
- Un sector de gobierno local autogobernado, encargado de la mayoría de los servicios dirigidos a la ciudadanía.
- Una legislación que garantiza un acceso amplio a la información pública.

La división de los poderes implica que el Parlamento aprueba todas las leyes y asignaciones. El gobierno cumple con remitir proyectos al Parlamento, promulgar normativas dictadas por este y entregar instrucciones a los organismos de gobierno. Todas estas instrucciones deben entregarse por escrito, ser aprobadas durante una sesión formal de ministros y hacerse públicas. El gobierno designa los directorios y los gerentes de estos organismos a su entera discreción, aunque no posee autoridad para influir en la interpretación y aplicación de la ley que realice un determinado organismo de gobierno. Las decisiones tomadas por estos organismos pueden ser apeladas ante un tribunal para comprobar su congruencia con la legislación y las normativas existentes.

Los trece ministerios y la oficina del Primer Ministro cuentan en conjunto con menos de 5.000 empleados. El proceso de implementación de las políticas de go-

\* Ex Director General Agencia de Gestión Pública, Suecia.

bierno y la provisión de servicios públicos están en manos de una agencia gubernamental independiente o de un gobierno local autónomo. Existen en total más de 300 organismos de gobierno cuya dotación de empleados fluctúa entre 3 y 20.000. Entre estos se cuenta a las Fuerzas Armadas, la oficina de gobierno y los servicios policiales.

Los gobiernos locales están supeditados al Parlamento pero no al gobierno central. En consecuencia, toda ley escrita respecto de las actividades del gobierno local debe ser votada por el Parlamento y promulgada como tal. Hay un total de 290 comunas y 20 concejos regionales responsables del funcionamiento de las ciudades, incluidos los servicios de agua potable y recolección de basura; el transporte local y regional; la educación primaria, secundaria y adulta; los servicios sociales como la protección a los menores, los adultos mayores y los discapacitados; la atención de salud privada y los hospitales. En conjunto, estas instituciones son responsables del 73% del consumo público y absorben al 90% de los empleados públicos de Suecia.

### ***Gestión para resultados***

La orientación hacia los resultados no es un fenómeno reciente en la administración pública sueca. Al introducir el actual modelo constitucional en 1634 se intentó satisfacer la necesidad de contar con una administración eficiente de los recursos desplegados en tiempos de guerra —como durante la Guerra de los treinta años, entre 1618 y 1648— sin por ello conceder al Rey la facultad de utilizar la nueva administración para sus propósitos personales. En la década de 1930, el Ministro de Asuntos Sociales de Suecia predicaba que “cada corona mal gastada le era arrebatada a los pobres”. En el periodo de posguerra, el gobierno se concentró en la eficiencia en los costos con el fin de asignar tantos fondos como fuera posible a la expansión del sistema educacional, los servicios sociales y la seguridad social. En la década de 1990, la eficiencia en los costos saltó nuevamente al primer plano como consecuencia de la severa crisis económica y financiera que sacudió al país.

El modelo actual de GpR aplicado en Suecia se basa en el reconocimiento de que la calidad y la dedicación de los gestores públicos es una condición indispensable para lograr un buen desempeño. Los gestores deben ser capaces de liderar, motivar y explotar el potencial existente para alcanzar mejoras en el desempeño. Y se les debe permitir llevar a cabo sus actividades de gestión. Así, el modelo sueco de gobierno de los organismos públicos ha significado la entrega de una mayor cuota de poder a los directores y gestores de los organismos fiscales mediante la eliminación de casi todas las restricciones y regulaciones del poder central sobre sus actividades. Los jefes de estos organismos también reciben importantes incentivos por lograr resultados considerados satisfactorios.

El PpR en Suecia se compone, entonces, de dos niveles distintos. El primero incluye el sistema empleado por el gobierno para administrar el funcionamiento de los organismos fiscales. El alcance de este sistema es mucho menor que el de sus equivalentes en países que cuentan con organizaciones departamentales debido a las diferencias presentes en las convenciones presupuestarias. El segundo nivel comprende aquellos sistemas específicos de los organismos fiscales que los jefes de estos organismos utilizan para gestionar su funcionamiento.

Los organismos de gobierno juegan entonces un papel fundamental puesto que, en última instancia, son ellos sobre quienes recaen las expectativas de lograr resultados. La atención del gobierno se centra en la manera de gestionar los organismos públicos y en cómo los jefes de estos organismos se sienten motivados y estimulados para lograr resultados. Todo sistema orientado a la consecución de resultados debe, además, incluir la capacidad de recompensar un buen desempeño. Sin embargo, también es importante tener la autoridad para obligar a los gestores y empleados a rendir cuentas por un desempeño insatisfactorio.

Suecia no cuenta con una carrera funcionaria formal dentro de la administración pública. Los directores y los jefes de cada organismo son designados a discreción por el gobierno por periodos de un año y seis años, respectivamente, sin ninguna garantía de continuación



en el cargo. Los jefes de cada organismo provienen de las esferas centrales de la administración del gobierno y su formación profesional es muy diferente. La única restricción a la libertad del gobierno de elegir a quien desee para ocupar un cargo es que dicha elección debe basarse en criterios objetivos. El gobierno posiblemente deberá responder ante el Comité Permanente del Parlamento sobre Asuntos Constitucionales acerca de la forma en que se realizan las designaciones.

La administración pública sueca tampoco se ajusta a un modelo tradicional. Cada organismo estatal contrata a sus propios empleados y puede poner fin a los contratos en caso de necesitar reducir su personal. Nuevamente, la única limitación a la libertad del organismo para elegir a quienes desea designar es que su decisión debe basarse en criterios objetivos.

Cada organismo público determina los salarios y demás condiciones laborales de sus empleados. El modelo de remuneraciones básico corresponde a una estructura de salarios individuales y diferenciados, lo que implica que todo el sistema puede orientarse hacia resultados. Los empleados cuyo desempeño supera las expectativas pueden recibir aumentos de salario más altos que el promedio, y aquellos que mejoran sus capacidades y habilidades y, a la vez, asumen nuevas tareas también pueden ser recompensados mediante incrementos. Asimismo, los empleados con un desempeño deficiente o cuya conducta no se ajusta a lo esperado pueden recibir aumentos de salario por debajo del promedio. Cada organismo es libre de crear un sistema de remuneraciones internas más sofisticado.

No obstante, poco se sabe acerca de la forma en que estos organismos han llevado estas facultades a la práctica. No existe una compilación completa de los sistemas de remuneración pues los organismos no están obligados a informar acerca de la estructura de sus sistemas de salarios.<sup>1</sup> Lo que sí está claro es que ninguno de ellos ha regresado a un sistema en el cual las remuneraciones dependan exclusivamente de la educación formal o la cantidad de años en el cargo.

El sistema de GpR no genera y nunca ha generado controversias. Ha evolucionado gradualmente durante más de veinte años y los sindicatos que representan a más del 80% de los empleados del gobierno central han tenido la oportunidad de participar en su diseño e implementación. Su principal debilidad es el hecho de que los gestores sectoriales se han resistido o no se han sentido cómodos aplicando una estructura de salarios diferenciada, especialmente cuando ello implica identificar a los empleados con bajo desempeño a los que se debería otorgar aumentos de salario por debajo del promedio. El gobierno también ha sido criticado por no ser suficientemente sistemático y transparente a la hora de seleccionar a los jefes de los organismos, pero esta situación está actualmente en vías de perfeccionamiento.

### **Convenciones presupuestarias**

Introducidas en la década de 1960, las primeras reformas al presupuesto dirigidas a fortalecer su orientación hacia resultados incluyeron experimentos relacionados con el presupuesto basado en programas, el presupuesto de base cero y las cuentas detalladas del presupuesto. La estructura presupuestaria fue simplificada tempranamente y significó una transición hacia una contabilidad por lo devengado. Para los organismos públicos, basar el presupuesto en programas implicó tener que aprender la forma de analizar sus estructuras de gasto y vincular este a resultados.

A comienzos de la década de 1990, Suecia entró en una profunda crisis económica derivada de un calendario inapropiado de reformas económicas y errores de política macroeconómica. La tasa de empleo cayó de 80 a 70% en sólo dos años, el desempleo se disparó y el déficit público se elevó a 14% del producto interno bruto (PIB). Suecia recuperó su equilibrio gracias a la aplicación de una serie de políticas de estabilización fiscal, entre las que destaca una importante reforma del proceso presupuestario.<sup>2</sup>

Entre sus elementos principales se cuentan la introducción de un marco presupuestario plurianual y

1. La información referente a las estructuras y niveles de salario sí se encuentra disponible en la Agencia de Empleadores del Gobierno, entidad que representa a los organismos de gobierno en sus negociaciones con los sindicatos de empleados del gobierno central.

3. Véase Blöndal, "Budgeting in Sweden", en *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 1, No. 1; para una descripción detallada de la reforma

un presupuesto estructurado de arriba hacia abajo, así como un fortalecimiento del rol del Comité Permanente de Finanzas del Parlamento. En la actualidad, el presupuesto anual se inicia con la fijación por parte del Parlamento de un límite de gastos y de su aprobación para la asignación preliminar en 27 áreas. El ministro responsable de cada área de gasto propone la manera de dividir el monto máximo para dicha área entre las diferentes asignaciones individuales. Más adelante, cuando el gobierno discute la moción de presupuestos, se concentra en el ingreso y en la reasignación de recursos entre las distintas áreas de gasto. El Proyecto de Presupuesto del Gobierno se envía al Comité Permanente de Finanzas, el cual consulta la opinión de otros comités permanentes. No obstante, el Parlamento únicamente vota el informe preparado por el Comité Permanente de Finanzas.

La estructura de asignaciones también ha sido simplificada para permitir a los organismos de gobierno poder escoger la estructura operativa más apropiada y eficiente en términos de costos. Todo presupuesto basado en ingresos (*input budgeting*) fue abolido. En la actualidad, los organismos de gobierno sólo reciben una asignación para sus gastos propios, incluso si actúan en más de un área de política o actividad<sup>3</sup>. Lo expuesto implica que es el propio organismo el que determina la asignación de fondos para sectores y resultados individuales. No existe un presupuesto de inversión separado. En su lugar, lo normal es que cada organismo solicite préstamos de financiamiento, los cuales deberán pagarse con asignaciones futuras. Cada organismo recibe un límite de préstamo, lo que significa que la aprobación de inversiones mayores sigue en manos del gobierno.

Entregar sólo una asignación por organismo indica que los esfuerzos presupuestarios del gobierno se enfocan en las organizaciones de gobierno y no en los sectores de actividad o los grupos de resultados. El nivel mayor del PpR posee por tanto un alcance limitado y la información sobre desempeño se utiliza fundamental-

mente para evaluar la calidad y pertinencia de la gestión al interior del organismo.

Cada ministerio puede poseer información acerca de cómo sus organismos de gobierno subordinados han acomodado sus convenciones de presupuesto internas. Estas convenciones de presupuesto internas pueden además haber sido objeto de una auditoría o evaluación externa. No obstante, no existe una compilación detallada de convenciones de presupuesto por organismo.

## Desafíos del gobierno público

### *Heterogeneidad de los servicios públicos*

A finales del siglo XIX, la administración del gobierno central de Suecia aún se encontraba en una relación de servidumbre con el Estado, era responsable de ejecutar sus funciones centrales y ejercer su autoridad sobre la población.

Cien años más tarde la situación es muy distinta. La administración pública ha asumido un amplio abanico de funciones aparte del ejercicio de la autoridad pública, entre ellas la responsabilidad sobre una extensa gama de infraestructuras físicas, además de sobre diversos servicios, tanto de infraestructura como de otro tipo. El modelo burocrático clásico de gobierno de la administración pública no se ajusta a estas nuevas tareas.

No sería correcto sugerir que una burocracia jerárquica y gobernada por reglas es sinónimo de un mal desempeño. Puede en realidad tener un desempeño notable, pero los resultados de sus actividades deben ser medidos en términos cualitativos más que cuantitativos, por ejemplo, el debido proceso (*due process*), el imperio de la ley (*rule of law*) y la uniforme aplicación e interpretación de las regulaciones, entre otros.

Las tareas correspondientes a la administración pública actual pueden ser agrupadas en una serie de conjuntos, cada uno con características y lógica propias y con sus propios modelos de gobierno considerados óptimos para sus fines (Rexed, 2008).

3. Véase la más adelante para la presentación de la estructura de metas y las definiciones de estos términos.

- i) Asesoría en política y funciones centrales de gobierno;
- ii) Ejercicio de la autoridad pública.
- iii) Influencia sobre la opinión pública y la conducta ciudadana.
- iv) Prestación de servicios a la ciudadanía y las empresas:
  - Servicios públicos con financiamiento presupuestario;
  - Servicios públicos financiados mediante honorarios cobrados a los usuarios.
- v) Actividades comerciales expuestas a la competencia.

Lo central de este punto no es el modelo en sí, sino la conclusión de que no existe un formato o una solución únicos que aporten resultados óptimos en todas las organizaciones. Se hace por lo tanto necesario adaptar la implementación de la GpR y el PpR a los prerequisites de cada organización. El carácter fragmentado de la administración central de Suecia facilita esta adaptación de los modelos de gobierno y gestión a la naturaleza específica de cada organismo.

### ***Carácter de los servicios públicos***

Las condiciones en que operan los servicios públicos difieren de aquellas en que se desenvuelven las empresas privadas. El objetivo primordial de una empresa privada es obtener ganancias. Este podrá ser posteriormente juzgado en términos cualitativos mediante un análisis de los objetivos intermedios y las perspectivas de corto y largo plazo. En cambio, la administración pública se centra fundamentalmente en gastar los fondos para alcanzar los resultados deseados. Estos objetivos varían sustancialmente entre las diferentes instancias de la administración y los objetivos que guían a la administración pública son, por lo general, tan complejos como contradictorios.

Por ejemplo, el Servicio de Aduanas debe equilibrar objetivos de control con objetivos de servicio y simplificación reglamentaria. La Autoridad de Protección al Consumidor debe establecer prioridades entre diversos problemas y tipos de quejas. Una escuela privada o una clínica privada puede atender a un determinado segmento de consumidores, mientras que sus contrapartes públicas deben estar abiertas para todos aquellos que puedan requerir sus servicios. En su gran mayoría, las

entidades públicas deben equilibrar sus objetivos de costo, volumen, calidad y asignación de recursos. Asimismo, los servicios públicos se encuentran sometidos, por lo menos en Suecia, a una serie de presiones adicionales que no se dan en la empresa privada. Tal es el caso, por ejemplo, de la ética en la administración pública, de contar con una fuerza de trabajo balanceada, ser un buen empleador, ceñirse a ciertas reglas especiales respecto de la contratación y las adquisiciones y contribuir a un desarrollo regional equilibrado.

El precio de mercado juega un papel de gran relevancia en la gobernabilidad de las actividades comerciales, que puede visualizarse como una medida agregada del volumen, la cantidad y la satisfacción de los clientes. El precio de mercado de su producción determina las ganancias de una empresa y constituye un elemento esencial para los cálculos de variables tales como el desempeño y la productividad.

No existe una variable de agregación similar aplicable a los servicios de la administración pública que se valore a precios de mercado. Para poder determinar la productividad de un servicio público financiado con el presupuesto, se debería contar con una medida adecuada y cuantificada de la calidad de sus productos y combinarla apropiadamente con el costo resultante de generar dichos productos. La medición del desempeño es más complicada aún, dada la incertidumbre acerca del efecto de los productos en los resultados, es decir, en los cambios de estado que el gobierno quiere producir.

### **Interacciones institucionales**

Las tres interacciones principales del ciclo presupuestario sueco se dan i) entre el Parlamento y el gobierno, ii) entre el ministro responsable del presupuesto y los ministros responsables de las áreas de gasto y iii) entre los ministros y los organismos que reciben financiamiento dentro de sus áreas de gasto.

#### ***Parlamento - gobierno***

Suecia es una democracia parlamentaria en la que el gobierno debe recibir el apoyo (o al menos ser tolerado) por la mayoría del Parlamento. El Parlamento

también ejerce soberanía sobre los asuntos presupuestarios y el gobierno depende de su grupo de apoyo en el Parlamento para la aprobación de sus propuestas. Ello implica que los delegados que conforman la mayoría parlamentaria participan en el gobierno del país, y no se perciben a sí mismos como una entidad externa de control y supervisión.

La reforma presupuestaria de 1990 fortaleció el papel del Comité Permanente de Finanzas del Parlamento, otorgando a su Director casi tanto poder como el que ostenta el Ministro de Finanzas. El Parlamento no cuenta con una oficina de presupuesto propia. En su lugar, el personal parlamentario que atiende al Comité Permanente colabora estrechamente con los funcionarios de la Oficina de Presupuesto del Gobierno con el fin de proporcionar evaluaciones empíricas conjuntas de los costos y las consecuencias económicas de las propuestas tanto de la mayoría como de la minoría.

Los asesores políticos del Ministro de Finanzas celebran reuniones periódicas con la mayoría de los delegados del Comité. De este modo, el Ministro se asegura de que el Comité votará a favor de sus proyectos de ley y que los delegados que constituyen mayoría pueden hacer llegar sus solicitudes y preocupaciones a la cámara. Reuniones similares se celebran también entre los asesores políticos de otros ministros y los delegados que son mayoría en otros comités permanentes. Los ministros también se reúnen con los delegados que son mayoría en sus comités cuando la ocasión lo requiere.

A través del proyecto de presupuesto, el gobierno proporciona al Parlamento información sobre desempeño. Esta información toma forma con posterioridad a las asignaciones de los organismos y, por lo tanto, sólo se discute en el comité correspondiente.

Sin embargo, la entrega de una cantidad apropiada de información al Parlamento ha resultado ser un arma de doble filo. Los miembros del Parlamento cuentan con un periodo y una capacidad limitados para asimilar la información, por lo que una entrega copiosa de información excesivamente detallada sólo servirá para camuflar la que es realmente importante con otra que es irrelevante. Además, la información sobre desempeño entregada de

manera demasiado condensada puede volverla tan insustancial y general que finalmente pierde todo significado.

### **Ministro de Finanzas - otros ministros**

El Ministro de Finanzas es responsable de presentar un proyecto de presupuesto coherente para su aprobación en una sesión formal del Gabinete de Ministros. Las decisiones del Gabinete deben adoptarse por unanimidad, pero los ministros son designados y pueden ser removidos por el Primer Ministro. En otras palabras, un ministro puede verse obligado a optar entre tener que aceptar una propuesta de política apoyada por el Primer Ministro o dimitir.

Para un desempeño efectivo, el Ministro de Finanzas debe contar con el apoyo irrestricto del Primer Ministro. Su poder reside en la regla que dice que un ministro sólo podrá presentar propuestas cuyas consecuencias económicas hayan sido leídas y aprobadas por la Oficina de Presupuesto. Cualquier negativa de parte del Ministro de Finanzas implica que el ministro correspondiente deberá aceptarla o, bien, apelar al Primer Ministro.

Existen tres rondas importantes de negociaciones interministeriales relativas al presupuesto. La primera involucra la división del límite de gasto anual entre las 27 áreas de gasto. El Ministro de Finanzas intenta llegar a acuerdos con todos los otros ministros; toda cuestión no resuelta se lleva a discusión en una sesión del Gabinete de Ministros y luego es dirimida por el Primer Ministro. El desempeño rara vez se discute en esta instancia. El énfasis está en las presiones del gasto, las propuestas de reforma y la iniciativa política.

La segunda ronda tiene que ver con la división entre cada área de gasto del total de asignaciones destinadas para esa área. En principio, esta tarea le corresponde al ministro responsable del área de gasto en cuestión y cualquier necesidad de fondos adicionales deberá normalmente ser atendida mediante ajustes efectuados a otras asignaciones dentro de la misma área de gastos. Sin embargo, es posible que la Oficina de Presupuesto deba intervenir en estos procesos, ya sea porque una propuesta podría tener algún efecto de largo plazo en

el gasto o porque detecta la posibilidad de reducir una asignación que desea redirigir a otra área de gasto.

La tercera ronda se relaciona con los instructivos anuales (*Letters of Instruction*) dirigidos a los organismos de gobierno. En ellos se establecen la misión y las metas de cada organismo. Los instructivos son responsabilidad de cada ministro, pero, a su vez, deben ser aprobados por la Oficina de Presupuesto, que ejerce dicha medida de control para garantizar el cumplimiento de las etapas necesarias para el mejoramiento del desempeño, la eficiencia y la productividad de cada organismo de gobierno. Al mismo tiempo, se cuida de no asumir ninguna cuota de responsabilidad, y trabaja con estándares y solicitudes en lugar de propuestas concretas.

Esta ronda puede adquirir un tono importante de confrontación si la Oficina de Presupuesto insiste en que un ministro tome ciertas medidas que este trata de evitar o postergar, o si la Oficina de Presupuesto solicita una evaluación detallada de un organismo o un sector de actividad. Sin embargo, en condiciones normales, la Oficina de Presupuesto sólo asiste a los ministerios en el diseño de metas y misiones apropiadas para sus organismos y la identificación de requisitos de informes adecuados. Posiblemente esta es la ronda que ha resultado más útil para la información sobre resultados.

### **Ministro - organismo de gobierno**

La interacción principal entre un ministerio y un organismo bajo su tutela se da en torno al instructivo anual. Los borradores siempre se envían al organismo correspondiente y, luego, son sometidos a consultas de tipo informal entre el organismo y personal del ministerio. Los gestores de los organismos no están obligados a respaldar las metas y misiones incluidas en los instructivos, pero las consultas informales conllevan la obligación moral de entregar resultados basados en las metas acordadas.

En Suecia, los ministerios son entidades muy pequeñas si se las compara con los ministerios y departamentos existentes en países como Francia, Estados Unidos o Reino Unido. La oficina de gobierno, que incluye los 13 ministerios, y la oficina del Primer Ministro, emplean no más de 5.000 personas en total. Todos los demás

empleados del gobierno central se desempeñan en los más de 300 organismos de gobierno independientes que tienen a su cargo la implementación de políticas y la entrega de servicios. Esto significa que normalmente los organismos tienen mayor acceso a la información y los ministerios pueden experimentar dificultades a la hora de redactar instructivos adecuados sin la ayuda del organismo pertinente. Incluso, en algunos casos, es el organismo el que presenta un borrador de instructivo al ministerio del cual depende.

Los requisitos para informar son tan importantes como la declaración de misión y las metas. En primer lugar, otorgan al ministerio cierto grado de control sobre la información que se produce y se entrega al ministerio. En segundo lugar, poseen una influencia guía debido a que comunican al organismo las preocupaciones del ministro. El instructivo también contiene las restricciones, si las hubiere, que afectan la manera en que el organismo utiliza su asignación y proporciona el mandato, si lo hubiere, para cobrar honorarios.

En general, se celebran reuniones informales periódicas entre los funcionarios de un ministerio y cada organismo bajo su tutela durante todo el año presupuestario, lo cual permite al ministerio seguir el desarrollo de las actividades del organismo y al organismo indicar áreas de preocupación y solicitar orientación. Asimismo, cada organismo entrega informes financieros periódicos a la Autoridad de Gestión Financiera. El sistema de gobierno contempla un diálogo anual informal sobre desempeño entre el ministro y cada jefe de organismo bajo su órbita. Este diálogo se basa y articula en torno a los antecedentes reunidos por los funcionarios del ministerio e incluye la información disponible sobre desempeño.

Los diálogos informales dan lugar a controversias. Nunca se da a conocer su contenido y quienes los critican sostienen que esta práctica oculta gran parte de la forma en que un ministerio ejerce el gobierno de sus organismos dependientes. Por ejemplo, un ministro puede utilizar estos diálogos informales para influir en los organismos de una manera incompatible con la Ley de Gobierno. Sin embargo, no es fácil establecer una distinción clara entre la forma en que los organismos responden a las políticas y las prioridades del gobierno

y lo que podría constituir un accionar indebido por parte del ministerio.

## Fijación de metas

La clave del PpR consiste en establecer metas o estándares que permitan medir o evaluar el desempeño. A continuación se examina en detalle la manera en que se formulan las metas.

El gobierno sueco trabaja con metas jerarquizadas donde no intervienen las áreas de gasto. Las metas se establecen en 48 áreas de política. La mayoría de estas metas posee un alto contenido político y el gobierno las envía al Parlamento para su aprobación. A continuación, se divide cada área de política en una serie de áreas y líneas de actividad. Los organismos de gobierno pueden desempeñarse en más de un área de política, un área de actividad y una línea de actividad. Incluso se puede dar el caso de varios organismos desempeñándose en una misma área de política o actividad. Las líneas de actividad tienden a ser específicas para cada organismo. A menudo se complementan las metas formales con requisitos de informe que en la práctica funcionan como metas implícitas.

El estudio de algunos instructivos dirigidos a organismos gubernamentales suecos revela un amplio espectro de posibilidades para expresar las metas. No existe un estudio formal y tampoco se cuenta con una lista exhaustiva de metas, por lo tanto, esta parte se basa en un número limitado de instructivos seleccionados.

Las metas pueden ser agrupadas, a grandes rasgos, en seis categorías

- Metas de efecto.
- Metas de orientación.
- Actividades por realizar.
- Objetivos de producción.
- Objetivos de eficiencia.
- Metas de proceso y calidad.

Las metas discutidas en el Parlamento normalmente corresponden a metas de efecto u orientación que ilustran lo que el gobierno desea lograr. Lo central para el establecimiento de metas es poder traducir estas metas de efecto en actividades que supuestamente

contribuyan de manera óptima a lograrlas. Esta es, sin duda, una tarea ardua puesto que no hay correspondencias simples y exactas entre las metas y las actividades públicas. Por el contrario, se trata eminentemente de una cuestión política.

Las metas específicas de los organismos rara vez corresponden a metas de efecto. Obedecen a las metas de orientación y a actividades prescritas que deben ser llevadas a cabo. La elección y el diseño definitivos que adoptará el modo de operar de los organismos, dependen normalmente del criterio de los directorios y los gerentes. Se trata de una consecuencia lógica de traspasar la rendición de cuentas a los resultados. Sin embargo, se dan instancias de metas de producción cuantitativas, como en el caso de las diferentes medidas del mercado laboral administradas por el Servicio Público de Empleo.

Es raro encontrar metas de eficiencia cuantificadas, aunque es posible que se instruya a los organismos para que mejoren su eficiencia en procesos específicos. Las metas de proceso están relacionadas, ante todo, con aspectos específicos de la calidad de servicio. La eficiencia general, la probidad y las metas de calidad se comunican generalmente a través de documentos de política general y no se incluyen en los instructivos.

Al revisar la evolución de las metas en un organismo específico, se descubren dos tendencias relativamente contradictorias. En algunos casos, las metas se encuentran menos detalladas. Por ejemplo, el gobierno ya no especifica qué mapas deben ser elaborados por el Catastro Nacional de Tierras (National Land Survey) sino que se instruye a este servicio para cumplir con la demanda de información geográfica y garantizar la estabilidad y la confiabilidad a largo plazo de la entrega de información. En otros casos, las metas tienden a multiplicarse debido a la necesidad política de entregar señales de respuesta a los distintos grupos de interés. Hace un par de años, la Agencia del Consumidor tenía más de 80 metas pero no existía ninguna prioridad clara entre ellas.

En Suecia, el proceso mediante el cual se establecen las metas ha dado origen a extensos debates. Los especialistas en gestión se preguntan si es posible gobernar el desempeño de una organización de esta forma. Una

comisión del gobierno llegó incluso a sugerir que se debería abandonar completamente el esquema de metas jerarquizadas y el gobierno se encuentra actualmente analizando esta propuesta. Así, podrá proponer la eventual revisión o reemplazo de este proceso de fijar metas en el proyecto de presupuesto correspondiente al año 2009. Una situación clara es que los ministerios responsables han tenido problemas para formular metas adecuadas y apropiadas que además posean un efecto de gobierno. No obstante, la fijación de metas es un proceso de aprendizaje y las fallas residen, en mi opinión, no tanto en el sistema mismo sino en el hecho de que los ministerios pequeños no cuentan con capacidad suficiente para establecer sus metas o con experiencia que les permita aprender de ellas.

Quienes se involucran en la fijación de metas deberían estar siempre plenamente conscientes de sus peligros y dificultades. La estructura de metas puede ser distorsionada por la insistencia en que el grado de cumplimiento de las metas deba ser siempre mensurable. Los resultados pueden llegar a distorsionarse si se descuidan otros aspectos de las operaciones. Es posible encontrar numerosos ejemplos de estos tipos de distorsión en las economías planificadas de Europa del Este y Rusia anteriores a 1989.

## Cómo se informa el desempeño

### *El paradigma de gestión de la información*

La GpR y el PpR necesitan poder acceder a una información adecuada acerca de los desempeños individuales en diferentes partes de la administración. Las dos partes siguientes presentan las fuentes de información utilizadas en Suecia y el uso que se da a dicha información. Pero antes es necesario destacar tres aspectos generales de la información de GpR.

Primero, la información nunca está exenta de cargo. El costo de recopilar información sobre desempeño puede llegar a ser sustancial. Tal como se expresa a continuación, las principales fuentes de información corresponden a la gestión financiera existente y otros sistemas de gestión digitalizados en uso en la administración pública.

La información ya contenida en estos sistemas puede obtenerse mediante una búsqueda de datos y utilizarse programando los generadores de informes. Ello implica un costo inicial, pero los costos recurrentes de producción son marginales. Los costos aumentan si los sistemas se adaptan para requerir el ingreso de una mayor cantidad de información al sistema. Pero apenas se establecen nuevas modalidades de recopilación de información, a saber, encuestas o evaluaciones externas, los costos crecen ostensiblemente.

Por lo tanto, no se debería recopilar información a menos que el acceso a la misma genere suficiente valor agregado como para justificar los costos asociados a su recopilación. Antes de decidir si se recoge nueva información, se debe evaluar i) los costos asociados con la fijación y el funcionamiento de este sistema de recopilación y ii) el uso que, en realidad, se puede dar a dicha información. Uno de los factores a tomar en cuenta es la habilidad y la propensión de los receptores para asimilar y utilizar esta información adicional.

Segundo, la información nunca está completa. Esto se puede atribuir, por una parte, a los costos mencionados anteriormente y, por otra, al hecho de que el tiempo no siempre alcanza para recopilar más información antes de tener que tomar una decisión. Otra razón es que la información requerida puede simplemente no estar disponible. En consecuencia, siempre existe un riesgo de que las decisiones se vean distorsionadas por basarse en información parcial existente y no en información realmente relevante. Por lo tanto, la información disponible nunca debería asumirse como verdadera sino que se debería analizar su relevancia, pertinencia y validez.

Por ejemplo, a mediados de la década de 1990, las confiscaciones de droga realizadas por el Servicio de Aduanas de Suecia en la frontera con Dinamarca cayeron drásticamente. En un comienzo se pensó que esto obedecía a un desempeño deficiente producto del descontento del personal por la reducción que implicó la incorporación de Suecia a la Unión Europea. Sin embargo, luego se descubrió que era el fruto de un mejor desempeño que obligó a los contrabandistas a dirigir sus embarques hacia Noruega. Otro ejemplo clásico es que la cantidad de delitos denunciados efectivamente



crece cuando el servicio policial opera con mayor eficiencia y los ciudadanos se sienten más motivados para denunciar delitos menores.

Tercero, el exceso de información puede ser tan perjudicial como su falta. Los responsables de tomar decisiones rara vez cuentan con poca información. Su problema reside en poder separar la información significativa de aquella que no lo es. Con el fin de prevenir una sobrecarga de información, se deberían realizar esfuerzos por informar acerca de variables relevantes y evitar recopilar más información que la que se puede analizar y utilizar. Requerir información específica constituye también una señal clara y potente hacia los servicios de las preocupaciones y objetivos del gobierno. A su vez, es altamente desmoralizante solicitar a los servicios que se concentren en generar información que nunca se utilizará de manera visible.

Esta es una de las razones por las que Suecia ha dividido la práctica de informar entre un conjunto limitado de requisitos generales relacionados principalmente con la gestión financiera y también con aspectos de la gestión de recursos humanos, además de un conjunto más diverso de exigencias específicas para algunos organismos, las cuales pueden diseñarse según las necesidades del ministerio del cual dependen.

### **Las fuentes de información**

No existe una sola fuente de información sobre desempeño, y contar con varias fuentes independientes puede constituir una ventaja. En Suecia se usan por lo menos seis fuentes distintas de información, aunque no todas se utilizan en todos los organismos. Para determinar el tipo de información que se recolectará se recurre a un análisis que los ministerios realizan organismo por organismo. Las seis fuentes son las siguientes:

- el sistema de informes financieros;
- otros sistemas de gestión interna;
- fuentes autónomas externas;
- encuestas a clientes (grupos de interés);
- autoevaluaciones;
- evaluaciones externas.

El sistema de informes financieros se encuentra estandarizado y la Autoridad de Gestión Financiera

(Ekonomistyrningsverket, ESV) califica la calidad de estos informes elaborados por los organismos una vez al año. El conjunto de información generada por el sistema estándar es limitado y está fundamentalmente relacionado con datos de gastos necesarios para elaborar pronósticos de gasto y para las cuentas agregadas del sector del gobierno central. Al mismo tiempo, se espera que los organismos adapten el sistema estándar a sus propias necesidades internas y que se aseguren de que el gasto pueda ser efectivamente vinculado a los resultados. De esta forma, la mayoría de los organismos de gobierno se encuentra habilitado para generar información de costos asociada con elementos de resultado específicos.

Otros sistemas de gestión interna no han sido estandarizados, por lo que su diseño y contenido varía entre los distintos organismos dependiendo del sector que les corresponde. La información contenida en estos sistemas puede recuperarse a un costo relativamente reducido. Casi todos los organismos que manejan casos pueden, por ejemplo, entregar información acerca del volumen de casos atendidos y la cantidad de tiempo dedicado a cada uno. El Servicio de Aduanas puede proporcionar información acerca de la incautación de contrabando y de los errores detectados en las declaraciones de importación y exportación. El Servicio de Empleo Público puede suministrar datos relativos a las variaciones en los índices de empleo y las medidas implementadas en el mercado laboral.

En ocasiones es posible recurrir a fuentes de información externas. Por ejemplo, el Servicio de Aduanas puede utilizar las variaciones de corto plazo del precio en la calle de drogas ilícitas como un indicador de los flujos de drogas no detectados que ingresan al país. También se pueden usar encuestas internacionales acerca del clima de negocios o de la incidencia de la corrupción para medir la calidad de la administración pública. La Asociación de Contribuyentes (*Tax Payer's Association*) se encarga de evaluar el desempeño de los gobiernos locales.

Las encuestas de clientes o grupos de interés especialmente diseñadas y que se basan en métodos estadísticos cuestan dinero y son, por lo tanto, usadas



únicamente en caso de necesidad especial. Muchos organismos se retroalimentan regularmente a partir de la información entregada por los clientes o grupos de interés acerca de la calidad y pertinencia de los servicios públicos, pero la confiabilidad de esta información no es siempre la misma. Todos los estudios incluyen grados de inseguridad y deben ser tratados con algún grado de reserva. Su confiabilidad es máxima cuando se utilizan para generar una serie temporal para un organismo o una actividad.

A veces se solicita que los organismos evalúen sus propias actividades y su desempeño. Una de las ventajas de estas autoevaluaciones es que obligan al organismo en cuestión a considerar y evaluar su estructura y sus actividades propias. Sin embargo, las experiencias de este tipo de evaluaciones no siempre son positivas. Se han dado casos en que el organismo no ha actuado con suficiente profesionalismo o introspección, por lo que sus informes no han podido ser usados. Por lo tanto, las autoevaluaciones son percibidas más como una herramienta de gestión que de gobierno.

Las evaluaciones externas se llevan a cabo sobre una base *ad hoc*. La Oficina Nacional de Auditoría<sup>4</sup>, es una entidad dependiente del Parlamento, que realiza auditorías de desempeño independientes de organismos y actividades seleccionados. El gobierno encarga evaluaciones de desempeño cuando percibe la necesidad de contar con información adicional. Estas evaluaciones pueden estar a cargo de una comisión gubernamental especialmente designada, un contratista externo u otro organismo de gobierno.

La Agencia de Gestión Pública (Statskontoret)<sup>5</sup> es un organismo de personal que asiste al gobierno de distintas maneras, contándose entre ellas las evaluaciones de otros organismos de gobierno y sus actividades. Esta agencia se encarga fundamentalmente de las evaluaciones que no pueden ser contratadas externamente porque requieren de una competencia o de un grado de confidencialidad especiales, se espera que sean interactivas o tienen un carácter muy urgente. La Autoridad

de Gestión Financiera también realiza evaluaciones en nombre del gobierno.

Recientemente se ha suscitado una discusión respecto del establecimiento de un calendario de evaluaciones externas recurrentes para cada organismo y sus actividades, preferentemente vinculado al periodo de seis años de los jefes de cada organismo. Sin embargo, el gobierno ha expresado su preocupación por el equilibrio entre el costo y el valor de un calendario automático y hasta este momento se ha mostrado favorable a un enfoque tipo *ad hoc*.

### **Uso de la información sobre desempeño**

En su informe de políticas sobre GpR, la OCDE plantea que no existe un modelo único de PpR. En él se define al PpR como un tipo de presupuesto que vincula los fondos asignados con resultados mensurables e identifica tres tipos o modalidades principales:

- El PpR presentacional, que indica simplemente que la información sobre desempeño se presenta en documentos presupuestarios u otros documentos gubernamentales.
- El presupuesto basado en la información sobre resultados, en el cual los recursos se vinculan de manera indirecta con los resultados futuros o pasados.
- El presupuesto directo, que involucra una asignación de recursos basada en los resultados logrados.

El modelo de gobierno sueco implica que la información sobre desempeño se usa fundamentalmente para evaluar la calidad de gobierno y de gestión hacia el interior de los organismos de gobierno centrales. Las acciones dirigidas a corregir los desempeños deficientes también apuntan más a las funciones de gobierno y gestión que a las asignaciones presupuestarias.

La OCDE indica que el presupuesto directo se utiliza únicamente en sectores específicos de un número reducido de países de la OCDE, lo cual no sorprende puesto que debe darse un conjunto de condiciones para hacer de esta modalidad una opción racional. En primer lugar, debe haber varias unidades operando en condi-

4. Véase [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se).

5. Véase [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se).

ciones comparables; también debe ser posible corregir las influencias externas que afecten los resultados. Segundo, todas las unidades deben ser capaces de prestar servicios a todos los clientes que sean derivados a la unidad o que la escojan. Por último, debe tratarse de unidades productoras de servicios que financien el presupuesto.

Hacia finales de la década de 1980, el directorio nacional del Servicio de Empleo Público analizó y finalmente rechazó el uso del presupuesto directo en las oficinas de empleo locales. La razón fue que su desempeño —medido en términos de razón de inclusión o cambios en los niveles de empleo y duración de vacaciones— dependía fuertemente de los acontecimientos del mercado laboral local. Era, por lo tanto, más racional aumentar los recursos de las oficinas cuyos resultados se habían deteriorado que disminuirlos.

Un área donde el conjunto de condiciones sí está presente es el sector universitario y en él Suecia aplica un modelo de presupuesto directo. La asignación de recursos destinados a la implementación de los distintos cursos en las universidades depende de la cantidad de alumnos que estas son capaces de atraer y del número de graduados de cada año. Estas medidas cuantitativas se combinan con una serie de requisitos de calidad mínimos para graduarse.

La forma en que se organiza el presupuesto para el sector universitario constituye también un ejemplo del uso de elección ciudadana (*citizen's choice*) como modelo para asignar recursos entre diferentes unidades de servicio. Este modelo se aplica en Suecia a las escuelas y los centros de atención de salud primarios y cada vez más a otros servicios locales dependientes del gobierno y destinados a niños, adultos mayores y discapacitados. El argumento que subyace a este modelo es que los mismos ciudadanos están más capacitados que una oficina central de presupuesto para evaluar la calidad de los servicios prestados. El modelo no elimina la necesidad de contar con información sobre desempeño. La ciudadanía debe tener acceso a la información sobre la calidad de los servicios recibidos para poder tomar decisiones racionales e informadas. Por su parte, el gobierno también necesita información sobre la cali-

dad promedio de los servicios para poder determinar el nivel apropiado de recursos por persona atendida.

Es prácticamente imposible poder comparar los desempeños de unidades que se encuentran en distintos rubros de actividad. Por ejemplo, considérense los cuatro servicios principales del sector judicial, como policía, fiscalía, tribunales y prisiones. Estos sectores no cuentan con indicadores de desempeño comunes y el desempeño de un servicio en particular depende del desempeño de los otros servicios. Imaginemos un caso en el cual los indicadores muestran que el desempeño de los fiscales ha mejorado más rápidamente que el de los tribunales. En nuestra opinión, ello constituiría un motivo para recompensar a los gestores y al personal de la fiscalía (y posiblemente revisar el estándar de gestión de los tribunales). Al mismo tiempo, sería difícil concebir lo anterior como un motivo para transferir recursos desde los tribunales hacia la fiscalía.

Sin embargo, existen casos en que la información sobre desempeño puede ser relevante para las decisiones del Parlamento, como en las políticas de control de la drogadicción. Quienes más contribuyen a los resultados agregados de estas políticas son el Servicio de Aduanas (al reducir el ingreso), la policía (al reducir la venta), los servicios de asistencia social (al tratar a los adictos) y las actividades de información (al reducir la propensión al uso). El Parlamento saldría beneficiado si se informara el efecto marginal de los recursos asignados a cada uno de estos cuatro conjuntos de actividades con el fin de determinar la manera óptima de asignación de los recursos.

### **PpR en los niveles subcentrales**

A raíz de la naturaleza descentralizada y fragmentada de la administración pública sueca surge la pregunta de cómo y hasta dónde el uso de la gestión y el PpR a nivel de gobierno nacional potencia su uso en otros niveles de administración y de gobierno.

Suecia ha optado por un modelo de gobierno que permite a los gestores estar a cargo de la gestión. No existen, entonces, reglas o normativas formales respecto de la gestión y el presupuesto en los organismos de gobierno centrales. La única restricción es que sus cuentas

deben mantenerse e informarse de una manera estándar, debiendo además ser capaces de proporcionar la información solicitada por el gobierno en su instructivo anual.

Ninguna compilación amplia de los sistemas de gestión y presupuesto internos se encuentra disponible puesto que los organismos de gobierno no necesitan informar acerca del diseño de dichos sistemas. Sin embargo, sería razonable suponer que los organismos pequeños que desempeñan tareas burocráticas tradicionales continúan basándose en sistemas de gestión y presupuesto bastante tradicionales, en tanto que los organismos mayores con una gran producción de servicios han mostrado una mayor tendencia a modernizar sus sistemas internos y a alinearlos con el sistema nacional. Hay, no obstante, algunas excepciones obvias. Una de ellas son las Fuerzas Armadas, las cuales cuentan con uno de los presupuestos más abultados pero aún no han logrado implementar un sistema de presupuesto y contabilidad apropiado.

Los gobiernos locales son elegidos directamente, cuentan con importantes ingresos tributarios propios y no están subordinados al gobierno nacional. No obstante, sus actividades se encuentran normadas por leyes comunes y dependen de transferencias anuales realizadas en bloque desde el presupuesto nacional.

Es probable que los sistemas nacionales de gestión y PpR tengan escasa influencia en los sistemas locales correspondientes. Tanto el sistema de gestión como el presupuestario tienden a exhibir un menor desarrollo en un nivel de gobierno local, aunque las comunas y concejos regionales más grandes están probablemente al mismo nivel que los organismos de gobierno centrales. Sin embargo, tampoco existe una compilación amplia que dé cuenta de estos sistemas.

## Palabras de cierre

En las secciones anteriores he intentado resumir los elementos y las experiencias básicas de la gestión y el

PpR en Suecia. Quisiera cerrar con cuatro conclusiones principales.

La primera se refiere a que el PpR es más que un mero método técnico. Forma parte de una reorientación cultural más general y debe ir acompañado de reformas en otras prácticas y sistemas administrativos para poder generar las mejoras esperadas. Tampoco es una herramienta unidimensional bien definida. Su diseño y aplicación deben ser adaptados al carácter de los diferentes conjuntos de actividades públicas.

La segunda indica que tal reorientación cultural precisa de nuevas habilidades y competencias y que involucra un largo proceso de aprendizaje cuya duración podrá ser medida en años o incluso décadas, y no en días o meses. Se trata de una reorientación desde una preocupación con formas y procedimientos hacia una concentración en los resultados y los procesos. Además, implica el desarrollo de una nueva actitud hacia el cambio, reemplazando la visión centrada en una serie de eventos aislados por una en que prime un proceso evolutivo continuo.

La tercera es la necesidad de combinar el PpR con una distribución de las responsabilidades por el desempeño y los resultados. Los gestores y el personal en todos los niveles deben tomar conciencia de la responsabilidad que les compete en los resultados y de las oportunidades que tienen de contribuir a ellos. Se infiere que sus recompensas deberían depender en alguna medida de la forma en que han asumido dicha responsabilidad.

La cuarta apunta a la necesidad de otorgar espacios a los gestores para poder gestionar. En lugar de apoyarse en un mando centralizado o en la necesidad de contar con aprobaciones *ex ante* de las decisiones operacionales y de gasto, los gestores deberían gozar de mayores facultades mediante la creación de nuevas esferas de decisión privativas. Al mismo tiempo, la singular naturaleza de los servicios públicos implica que se deben reforzar las funciones de auditoría y evaluación, haciéndolas más proactivas.

---

## Bibliografía

Blöndal, Jón R. 2001. "Budgeting in Sweden", en: *Journal of Budgeting*, 1 (1). París: OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2008. *Presupuesto para resultados: Guía para usuarios*. Informe de políticas de la OECD. París: OCDE.

Rexed, Knut. 2008. "A comprehensive framework for public administration reforms", en: *International Review of Administrative Sciences*, 74 (1).

---

# Información sobre desempeño aplicada al PpR<sup>1</sup>

Marc Robinson\*

## Introducción y objetivos del documento

El presupuesto para resultados tiene como objetivo mejorar la eficiencia y la efectividad del gasto público mediante la vinculación del financiamiento entregado a las organizaciones del sector público con los resultados que estas producen. La información sobre desempeño se alza como una herramienta fundamental en el PpR, dado que sólo es posible establecer el nexo entre el financiamiento y los resultados recurriendo al uso sistemático de la información sobre desempeño. La idea central del presente trabajo es reflejar como contar con un acceso adecuado a dicha información es un requisito fundamental para el éxito del PpR. Es importante, sin embargo, no perder de vista que acceder a la información correcta es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar un PpR exitoso. Igualmente importante es crear los procesos adecuados que permitan garantizar que dicha información sea utilizada realmente. Dicho de un modo más general, el PpR debe ir acompañado de un conjunto de reformas de gestión para resultados dirigidas a incentivar un mejor desempeño tanto de los organismos de gobierno como de los individuos.

Existe una gran variedad de modelos de PpR, los cuales difieren en la forma en que intentan vincular los resultados con el financiamiento. Su grado de diversidad ha registrado un aumento notable, sobre todo en las últimas dos décadas, período que ha coincidido con los esfuerzos de varios países por diseñar y aplicar modelos de PpR que establezcan sólidos nexos entre el financiamiento y los resultados. Por ejemplo, en el modelo de comprador-proveedor (*purchaser-provider*) —usado con bastante éxito en los hospitales estadounidenses para financiar el sistema de pagos a los grupos relacionados por el diagnóstico (GRD)— los organismos

prestadores de servicios reciben del gobierno pagos unitarios por cada producto o servicio que brindan al público. Otro modelo, el sistema de Acuerdo de Servicios Públicos (*Public Service Agreements, PSA*) británico, vincula los resultados con el financiamiento mediante la fijación de objetivos de desempeño exigentes dentro del proceso presupuestario (cuya revisión de gastos se lleva a cabo cada tres años) y orientándolos principalmente a los resultados. Estos modelos presentan significativas diferencias con el tipo de PpR más tradicional y de aplicación más común que tiene como finalidad garantizar que la información sobre desempeño sea considerada de forma sistemática en la elaboración del presupuesto general del gobierno, como una manera de tomar decisiones más acertadas en cuanto a la asignación de recursos escasos y de aumentar la presión para un mejor desempeño.

Es importante despejar toda duda respecto de lo anterior, puesto que los requisitos de información de los distintos modelos de PpR difieren fuertemente no sólo en grado sino también en tipos. Por ejemplo, el sistema de comprador-proveedor requiere de información sobre los costos de cada tipo específico de servicio prestado al público para así poder comunicar las razones de los precios de dichos servicios. De este modo, los sistemas de financiamiento hospitalario GRD fijan precios para cientos de tipos diferentes de servicios hospitalarios y requieren de información tan precisa como detallada. Por lo tanto, no es posible embarcarse en una discusión sobre los requisitos de información del PpR sin antes conocer claramente la forma que este asumirá.

El presente documento pone énfasis en el modelo básico de PpR el cual, como ya se ha anticipado, apunta a uniformar de manera sistemática la elaboración del presupuesto anual en todas las esferas del gobierno. Un PpR de este tipo hace uso de dos herramientas de

1. El presente documento se inspira en la segunda parte de Robinson, M. (Ed.). 2007. *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. Palgrave MacMillan/IMF. Véanse también las referencias incluidas en los capítulos correspondientes de dicho libro.

\* Economista Senior, Fondo Monetario Internacional.

información fundamentales. La primera corresponde a la clasificación programática del presupuesto, es decir, la clasificación del gasto según objetivos (normalmente, resultados) y no a una clasificación basada únicamente en categorías económicas y organizacionales. La segunda hace referencia a la información sobre resultados, es decir, a la información acerca de los objetivos de los programas y del alcance que dichos objetivos pueden tener. Al poner a disposición de los responsables de la toma de decisiones esta información sobre el costo y los beneficios de los programas, se podrán tomar decisiones más acertadas respecto de las áreas en que corresponda gastar los limitados recursos públicos. En este tipo de PpR, el vínculo entre los resultados y el financiamiento es laxo pero no por ello carece de importancia. Este tipo de PpR es menos exigente en cuanto a sus necesidades de información que los modelos más recientes nombrados al comienzo de este documento. No obstante, el nivel de exigencia para estas necesidades de información sigue siendo alto; los desafíos que representa en relación con el diseño y la aplicación del sistema de información sobre desempeño que lo sustenta distan mucho de poder ser considerados triviales.

Al efectuar un análisis de los requerimientos de información del PpR, el hecho de considerar a este parte de un conjunto mayor de reformas dirigidas hacia una gestión para resultados reviste consecuencias significativas. La GpR apunta a hacer públicos los sistemas de gestión, que generalmente suelen concentrar su atención en la efectividad y en la eficiencia, y no solamente el proceso presupuestario. Por ejemplo, una rama importante del paquete de reformas de GpR son las llamadas “de gestión estratégica de recursos humanos” dirigidas a modificar las prácticas laborales y de remuneraciones de la administración pública con el fin de motivar y estimular a los empleados a mejorar los servicios que ofrecen al público. Junto con ello, con frecuencia es preciso introducir reformas en los procesos de gestión y en las estructuras organizacionales. Otra importante área para la reforma de GpR es el mejoramiento de los mecanismos de rendición de cuentas por el desempeño a fin de mantener al público y al Par-

lamento mejor informados respecto de la eficiencia y la efectividad del gobierno.

Cada una de estas áreas de reforma de GpR, además de otras que no han sido mencionadas, necesita afianzarse con una mejor información sobre desempeño. A modo ilustrativo, uno de los ingredientes esenciales para lograr orientar la administración pública hacia resultados es mejorar la información acerca de las actividades y los resultados en el nivel individual, en el grupo de trabajo y en los organismo de gobierno. Ello implica que la estrategia de información sobre desempeño en todos los ámbitos del gobierno debe diseñarse no sólo con el fin de atender las necesidades del PpR sino también, de modo más general, las de los procesos de GpR. Por ejemplo, no sería apropiado intentar desarrollar un sistema de medición del desempeño orientado exclusivamente a aplicaciones presupuestarias y otra serie de medidas totalmente distintas para la gestión de la administración pública, la responsabilidad y otros propósitos. En otras palabras, el sistema de información de desempeño debería ser desarrollado como un todo integrado.

En ese contexto, se hace hincapié en que el presente documento no centra su atención en el desempeño de los sistemas de información sobre resultados para la GpR en general. Por el contrario, su interés se dirige a las posibles formas de garantizar que la información correcta pueda apoyar una consideración sistemática de los costos y beneficios de las opciones de gasto durante la elaboración del presupuesto para todo el gobierno.

Quienes se muestran interesados en un PpR básico son los responsables de la toma de decisiones, es decir, aquellos que cuentan con la capacidad de aprovecharlo para un uso mejor y más sistemático de la información sobre desempeño al tomar decisiones relativas a los fondos asignados a programas y organismos que compiten entre sí. Estos responsables clave pueden agruparse en tres categorías:

- Responsables de las decisiones presupuestarias de nivel ejecutivo central. En este nivel es posible distinguir entre los responsables de las decisiones políticas y las burocráticas. El primer grupo corresponde a los líderes políticos facultados para decidir

en última instancia y en el nivel del gobierno respecto de la forma en que los recursos han de ser asignados. Según el sistema político imperante, esta autoridad puede recaer de distintas formas en el Presidente, el Primer Ministro, el Ministro de Finanzas y el Gabinete o Consejo de Ministros como entidad colectiva. Los responsables de las decisiones burocráticas son los funcionarios de los organismos centrales que ejercen la mayor influencia en estas disposiciones gubernamentales. Por lo general, el Ministro de Finanzas es el que tiene mayor preponderancia pero, según las características del sistema administrativo y político, existe la posibilidad de que otros organismos, como los ministerios de Planificación, asuman papeles de importancia.

- Parlamento. La posibilidad de que el Parlamento sea un actor relevante en las decisiones presupuestarias dependerá del sistema político imperante en cada país. No se debe confundir la autoridad puramente formal con la autoridad real. A modo de ejemplo, en la mayoría de los sistemas parlamentarios, como aquellos de raigambre británica donde el gobierno es elegido por el Parlamento y debe mantener su confianza, la autoridad presupuestaria real se encuentra más concentrada en el Poder Ejecutivo. En dichos sistemas, el Parlamento cumple una función eminentemente relacionada con la rendición de cuentas y no con la toma de decisiones ejecutivas. En los sistemas presidenciales, los cuales son mayoría en los países de América Latina, el Parlamento a menudo cuenta con algún grado de autoridad sobre el presupuesto, aunque la distribución de la autoridad presupuestaria real entre el Parlamento y el líder del Poder Ejecutivo puede presentar notorias diferencias entre un país y otro. Un ejemplo extremo es el caso de Estados Unidos, en donde la autoridad presupuestaria independiente del Congreso es tan influyente que apenas existe relación entre el presupuesto propuesto por el Presidente al Congreso y el que finalmente aprueba. En el presente documento centraremos la atención en las necesidades de información de los parlamentos en la medida en que efectivamente actúen como responsables de

las decisiones presupuestarias y no como meras instituciones de rendición de cuentas.

- Organismos de ejecución. Los organismos o agencias de ejecución ejercen su autoridad sobre las asignaciones de recursos mediante dos canales: i) la forma en que realizan sus solicitudes de presupuesto al poder central y ii) las decisiones que adoptan respecto de su discrecionalidad para asignar fondos, la cual les es otorgada por el poder central.

En el presente documento, se pone el acento en las necesidades de información de los responsables de las decisiones presupuestarias en el nivel ejecutivo central.

## Información sobre resultados

El punto de partida para el desarrollo de una información sistemática de los resultados logrados por cada programa debería ser la creación de una declaración en formato estándar que indique, de manera resumida, lo siguiente:

- Objetivos (que en la mayoría de los casos corresponden a los resultados).
- Productos (servicios) y actividades clave por medio de los cuales se pretende lograr estos objetivos y los clientes o sujetos a quienes se otorgan estos productos.
- Lógica de intervención del programa o cadena de causalidad a través de la cual las actividades y los productos de los programas se perciben como objetivos logrados.
- Información complementaria, incluidas las nuevas iniciativas de los programas clave.

En otras palabras, esta información debe incluir una declaración explícita de la cadena de producción correspondiente al servicio referido, es decir, la cadena de causalidad que parte desde los insumos de las actividades, pasa por los productos y, finalmente, llega a los resultados.

Esta información comprende lo que a menudo se conoce con el nombre de “programa de marco lógico” (*log frame*) y está dirigida a satisfacer una serie de objetivos entre los cuales se encuentra la rendición de cuentas. Para los responsables de las decisiones del presupuesto central, lo esencial es contar con un resu-

men claro de los objetivos políticos para los cuales cada ministerio utiliza los recursos públicos. Este resumen puede ser de utilidad incluso en el caso de que no se cuente con una cantidad considerable de información de apoyo acerca de la eficiencia y la efectividad de los programas. Puede servir de ayuda a los responsables de las decisiones centrales en su tarea de determinar si los programas existentes satisfacen objetivos que cuentan con el respaldo del gobierno. También puede facilitar la ejecución de la clase más básica de evaluación de programas. Es en esta instancia que se evalúa si, a primera vista, la lógica de intervención del programa es plausible o no. Dicho de otro modo, si cobra sentido o no la forma en que los productos y las actividades del programa deberían lograr los objetivos.

La siguiente etapa se relaciona con la información acerca de hasta dónde los objetivos del programa mencionados se están cumpliendo. Evidentemente, existe toda una gama de métodos de análisis disponible para este fin, algunos de los cuales pueden llegar a ser bastante sofisticados (por ejemplo, los análisis de costo/beneficio, los estudios longitudinales, los análisis de DEA o *Data Envelopment Analysis*). Sin embargo, en términos prácticos las dos categorías de información sobre desempeño más importantes son las medidas de desempeño y las evaluaciones.

Independientemente de la técnica utilizada, la incertidumbre que rodea a la relación entre los recursos y los resultados representa un desafío de proporciones para el desarrollo de la información sobre buenos resultados. Esta incertidumbre se instala en la cadena de producción en dos lugares específicos, a saber,

- La relación entre resultados y productos. Los resultados logrados mediante la entrega de productos pueden presentar una considerable variación entre los diversos clientes o a través del tiempo como resultado de factores contextuales, es decir, las características del cliente o del entorno externo influyen en la efectividad del servicio. A modo de ejemplo podemos citar el impacto que ejercen las características de un estudiante (como el nivel educacional o el idioma de los padres) en los resultados de conocimiento logrados durante la educación escolar.

- La relación entre los productos y los insumos y actividades que intervienen en su producción. Los mismos insumos o actividades pueden brindar cantidades variables del mismo producto. Ello puede deberse a diferentes factores entre los cuales se cuentan las variaciones intrínsecas de costos y la heterogeneidad. Un ejemplo de variaciones intrínsecas es la diferencia en los costos asociados con la prestación de servicios en áreas remotas debida, entre otras variables, a la falta de economías de escala y a los costos asociados con las distancias. Por otra parte, la heterogeneidad hace referencia a la variación deliberada de la actividad de los servicios para reflejar las diferencias en las necesidades de los clientes. Por ejemplo, el tratamiento más intensivo que una persona mayor requiere para recuperarse de una condición médica determinada en relación con el que necesita una persona joven.

Lo arriba expuesto apunta a la expectativa de complementar la información resumida de los programas que tratamos anteriormente con una declaración explícita de los factores principales que pueden producir inseguridad respecto de los productos o los resultados generados por determinados programas. Entre los factores de inseguridad se cuentan:

- Los principales factores contextuales que podrían influir en los resultados producidos por el programa.
- Los posibles cambios en la composición del universo de clientes u otros factores que pudieran afectar al costo promedio de los servicios.

### **Medidas de desempeño**

El abanico de cuestiones que debe considerarse para el desarrollo de medidas de desempeño que apuntalen al PpR (y, en términos generales, la GpR) es amplio y diversificado. Por razones de espacio, sólo se incluirán aquí las más importantes.

Existen técnicas de medición que permiten abordar los problemas de inseguridad mencionados anteriormente con ciertas limitaciones. A continuación, se desarrollan algunas de ellas:

- Las medidas de resultados educacionales se pueden diferenciar de acuerdo con las características



relevantes de los estudiantes, por ejemplo, realizando una comparación de los resultados alcanzados por estudiantes de estrato socioeconómico similar en escuelas diferentes. Sin este tipo de ajuste, las tablas de clasificación (*table leagues*) de las escuelas tienden a acercarse más a una medida de estatus socioeconómico de la población escolar de dicha escuela que a una medida de los resultados brindados por la escuela.

- En caso de que la actividad por unidad o el costo de un determinado servicio difiera significativamente entre regiones o tipos de clientes, las medidas de desempeño revelan su gran utilidad para establecer diferencias entre dichas regiones o entre tipos de clientes. Así, se puede averiguar más fácilmente si las diferencias de costo aludidas son un resultado de consideraciones de política tales como la equidad.

Existen limitaciones prácticas de envergadura al grado en que las medidas de desempeño son capaces de eliminar los efectos de factores contextuales o de ajustarse para admitir otros factores como la heterogeneidad. He aquí una de las razones por las cuales no se debe confiar únicamente en las medidas como posibles cimientos de la información utilizada en el PpR. La otra razón de por qué las medidas por sí mismas no son suficientes es que existen dimensiones del desempeño muy difíciles de medir. Por ejemplo, intentar medir la calidad de los productos, es decir, el punto hasta donde el diseño y la prestación del servicio deberían llegar para poder lograr los objetivos propuestos, es una tarea particularmente problemática.

Corresponde entonces hacerse la pregunta de qué se puede hacer para maximizar la relevancia de las medidas de desempeño de los responsables de las decisiones presupuestarias, quienes en última instancia son la condición *sine qua non* para un PpR exitoso.

En parte, la respuesta es obvia: recurrir a indicadores bien contruidos. Algunas de las áreas donde el uso de “buenas prácticas” se ha vuelto más común han desarrollado series de buenos criterios para ayudarse en la creación de medidas de desempeño. Los criterios SMART introducidos en Reino Unido constituyen un buen ejem-

plo de los siguientes atributos: específicos, mensurables, realizables, relevantes y de duración definida.

La información sobre desempeño debe ser fácilmente asimilable a fin de ser útil para los responsables de las decisiones centrales, quienes invariablemente tienen su tiempo muy ocupado. Una cantidad seleccionada de indicadores de programas clave será más útil que, por ejemplo, un compendio interminable. Para los gerentes de programa, los detalles revisten mayor interés que el grueso de la información.

A este respecto, podemos mencionar lo interesante que ha sido el desarrollo de un resumen de medidas que incorpora un amplio rango de información sobre desempeño en una o más calificaciones de desempeño para un programa. Un buen ejemplo de ello son las medidas de desempeño de programas desarrolladas con la Herramienta de Calificación de las Evaluaciones de Programa de Estados Unidos (*Program Assessment Rating Tool, PART*). En el marco del sistema PART, el ministerio de Finanzas estadounidense (la Oficina de Gestión y Presupuesto) inició un proceso de calificación de todos los programas federales por un periodo de cinco años. Cada programa se califica según una escala de 4 puntos que van desde inefectivo hasta efectivo (con una calificación adicional que reza “resultados no demostrados” y es utilizada cuando no existe suficiente información para dar una opinión). Estas calificaciones resumidas tienen por finalidad ser mucho más informativas y fácilmente comprensibles que el cúmulo de medidas y evaluaciones más detalladas que las sustentan. Tanto las calificaciones de los programas como el razonamiento que las conduce se encuentran a disposición del público (a través del sitio web [ExpectMore.gov](http://ExpectMore.gov)). Pero lo más importante es que, desde un comienzo, el sistema PART fue diseñado para proporcionar información a la propuesta presupuestaria del Presidente ante el Congreso.

¿Cuán útil puede llegar a ser este modelo en otros países? Sin duda alguna, las ventajas de contar con este tipo de medidas resumidas son enormes. No obstante, existe un problema político asociado a un modelo de tipo PART que se debe explicitar de manera honesta. En

muchos países, quizás la mayoría, la calificación pública y objetiva del desempeño de cada programa por parte del ministerio de Finanzas o cualquier otro organismo ejecutor central acarrearía grandes problemas, pues implicaría exponer al gobierno a fuertes ataques por cada programa cuyos resultados fuesen deficientes, lo que en rigor equivaldría a pedir al gobierno que “sacara sus trapos sucios al sol”. La consecuencia práctica de una acción de este tipo es que el ministerio de Finanzas quedaría bajo una enorme presión por sanear sus calificaciones de programa, arriesgando con ello la credibilidad de todo el proceso. La razón detrás de esta dificultad tiene que ver con el hecho de que en la mayoría de los países el público supone que el gasto del gobierno está controlado por el Poder Ejecutivo, por lo que si un programa exhibe un desempeño deficiente la pregunta inevitable será “¿Por qué el gobierno no hizo nada al respecto?”. Un punto clave en toda esta discusión es que el modelo PART difiere mucho de, por dar un ejemplo, la auditoría de desempeño realizada por una institución suprema de auditoría, por cuanto está concebida como una herramienta ejecutiva de toma de decisiones y no como un instrumento de rendición de cuentas.

Se podría llegar a pensar que PART funciona correctamente en Estados Unidos precisamente porque las atribuciones del ejecutivo en materia presupuestaria son muy débiles. Es gracias a esta debilidad que no existe la creencia pública de que solamente el Presidente y el Poder Ejecutivo ejercen una función controladora y, por lo tanto, deben ser señalados como responsables por las decisiones relativas a los gastos. Los estadounidenses son conscientes de la autoridad del Congreso respecto del presupuesto. En estas circunstancias, un sistema parecido al PART podría llegar a funcionar como una herramienta con la que el ejecutivo puede presionar al Congreso para reducir los gastos en algunos programas inefectivos que se mantienen vigentes básicamente por razones políticas (cabe hacer notar que en Estados Unidos el Congreso es bastante conservador en cuanto al

uso de la información sobre desempeño en las decisiones presupuestarias).

Es necesario también considerar que un sistema del tipo PART se sustenta en la existencia previa de un sistema de medición y evaluación bien desarrollado. Ello se debe a que las calificaciones resumidas se basan en gran medida en esta información más detallada. PART existe en Estados Unidos únicamente gracias a que la medición y la evaluación del desempeño fueron objeto de gran interés durante décadas antes de su introducción (incluso en la reciente ola de reformas orientadas a resultados que siguió a la aprobación de la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno en 1993). No tendría sentido intentar crear este tipo de calificaciones resumidas en un país que no contara con una base parecida de información detallada sobre desempeño.

Lo expuesto sugiere que el valor de los indicadores resumidos del tipo PART como una herramienta de PpR —es decir, como una herramienta para los responsables de las decisiones presupuestarias de nivel central— puede ser limitado en muchos países.

Sin embargo, esto no quiere decir que las medidas de desempeño resumidas no cuenten con enormes posibilidades en otras aplicaciones de GpR. Un caso especial es el desarrollo por parte de algunos gobiernos de indicadores resumidos sobre el desempeño de gobiernos subnacionales. Especialmente atractivo resulta mencionar el sistema de Evaluación Comprehensiva del Desempeño (*Comprehensive Performance Assessment*, CPA) aplicado recientemente en Reino Unido, según el cual un organismo de gobierno nacional, la Comisión de Auditoría (que no debe ser confundida con la Oficina Nacional de Auditoría), elabora calificaciones de desempeño compuestas para cada gobierno local en Reino Unido utilizando una escala de 0 a 4 estrellas.<sup>2</sup>

Dichas calificaciones complejas tienen dos aplicaciones en GpR. La primera se da en el campo de la rendición de cuentas: las calificaciones se dan a conocer, lo cual puede redundar en un aumento sustancial

2. Las calificaciones compuestas se elaboran teniendo en cuenta dos materias: “desempeño comparado con el de otros concejos” y “dirección del movimiento” (por ejemplo, si el desempeño está mejorando). Además de las calificaciones generales del desempeño de los gobiernos locales, la Comisión de Auditoría realiza calificaciones de aspectos específicos del desempeño (vivienda, medio ambiente, beneficios, cultura) aparte del uso de recursos. Véase [www.audit-commission.gov.uk/cpa/index.asp](http://www.audit-commission.gov.uk/cpa/index.asp).

de la presión política en caso de una baja calificación. La segunda aplicación funciona como la base para la fiscalización del funcionamiento de un gobierno local por parte del gobierno nacional. Las calificaciones de la CPA se utilizan para decidir hasta dónde se requiere de una intervención del gobierno nacional para corregir el desempeño particularmente deficiente de un gobierno local, o para identificar a las entidades cuyo desempeño es sobresaliente y, en consecuencia, merecen ser recompensadas con libertades reglamentarias adicionales.

La CPA también se apoya en otra herramienta de gran utilidad. Se trata de un sistema de medidas estandarizadas que abarcan la totalidad de los gobiernos locales, con lo que se facilitan las comparaciones de desempeño “de igual a igual”. Actualmente, el sistema imperante en Reino Unido consta de un total de 198 indicadores estándar desarrollados por la Comisión de Auditoría que se dan a conocer periódicamente y están a disposición del público.<sup>3</sup> Australia ha desarrollado un instrumento similar con el fin de proporcionar indicadores estandarizados que abarquen las funciones de los gobiernos estatales.

Si las medidas de desempeño han de ser relevantes para los responsables de las decisiones presupuestarias del nivel central, es indispensable que la esfera central se involucre directamente en la identificación de las medidas clave que les serán informadas a ellos y también a la opinión pública. A menudo, y muy acertadamente, se insiste en que los ministerios de línea se apropien de sus sistemas de medición del desempeño, para lo cual deben contar con un grado de libertad considerable que les permita seleccionar dichas medidas. Esto constituye sin lugar a dudas una gran verdad, ya que los sistemas de información sobre desempeño de cada ministerio deben estar al servicio de sus necesidades de gestión. La información entregada al nivel central (y a la opinión pública) no debe ser más que la “punta del iceberg” de información que cada organismo produce. No obstante, lo anterior no es razón para concluir que los ministerios de línea deban contar con autonomía plena para escoger a su arbitrio las medidas

que deseen proporcionar al ministerio de Finanzas o al Poder Ejecutivo. Hacerlo sería un grave error. El riesgo más obvio es el de un mal uso de dicha autonomía, ya sea para proporcionar medidas que no revelan mucho, o para introducir tal cantidad de cambios en ellas cada año que finalmente no sea posible identificar tendencias. Esto implica que el nivel central —generalmente el ministerio de Finanzas— debe involucrarse a fondo en la identificación de las medidas que desea recibir de cada ministerio de línea. De aquí se desprenden importantes implicancias para el conjunto de las habilidades y capacidades del ministerio de Finanzas.

Otra forma de aumentar la relevancia de las medidas de desempeño para los responsables de las decisiones en el nivel central es mediante la construcción de objetivos de desempeño vinculados al proceso presupuestario. Como ya se ha expuesto, el sistema de PSA de Reino Unido es quizás el modelo internacional por excelencia para ello. Por supuesto, cada objetivo depende de una medida subyacente. El ejercicio de seleccionar un número reducido de objetivos de desempeño clave para cada ministerio, de los cuales el gobierno será responsable y por causa de los cuales los ministerios deberán soportar una mayor presión, representa un importante estímulo para seleccionar de manera afanosa y exhaustiva las medidas de desempeño clave que sean relevantes para la toma de decisiones.

Sin embargo, el ejemplo desarrollado sobre Reino Unido no debe interpretarse como un llamado a que todos los países busquen establecer regímenes que fijen objetivos, pues para muchos esto puede resultar inadecuado. En el mundo actual esto podría llegar a ser considerado descabellado, dada la aparentemente amplia difusión del supuesto de que ni bien se desarrollan las medidas de desempeño se debe proceder a fijar objetivos para ellas. Aún así, es importante recordar lo siguiente:

- El establecimiento de objetivos de desempeño apropiados y a la vez creíbles es una tarea ardua. La selección de aquellas medidas que se quiere convertir en objetivos es compleja y el desafío asociado

3. Véase [www.audit-commission.gov.uk/performance/](http://www.audit-commission.gov.uk/performance/), y [www.local-pi-library.gov.uk/index.html](http://www.local-pi-library.gov.uk/index.html).

a los objetivos cuantitativos que no son ni demasiado difíciles ni demasiado fáciles es considerable.

- Mucho más que las medidas de desempeño en sí, los objetivos de desempeño conllevan el peligro de los llamados “efectos perversos”, es decir, efectos colaterales no deseados y no buscados. Por ejemplo, fijar objetivos exigentes respecto de la cantidad de productos puede ir en desmedro de la calidad de los productos. El tema de los efectos perversos es parte de un tópico aún más general que no es posible tratar aquí con la debida atención que merece. Un punto clave, de todos modos, es que el riesgo de esos efectos se ve reducido en gran parte en la medida que otros aspectos del sistema de gobierno<sup>4</sup> —incluidas la calidad, la moral y la motivación de los funcionarios públicos— sean fuertes. Evidentemente no es este el caso de todos los países.
- En Reino Unido, el fijar objetivos que hayan sido apropiados seriamente para impulsar el desempeño parece haber sido la excepción y no la regla. Muchos países han establecido u ordenado a sus ministerios de línea establecer objetivos de desempeño, pero estos parecen no haber sido tenidos en cuenta con la seriedad requerida.

De lo expuesto se revela no sólo que la decisión de adoptar un modelo donde se establezcan objetivos es un asunto de cuidado sino que, además, el desarrollo de medidas de desempeño y el establecimiento de objetivos deben considerarse como dos etapas muy distintas del camino evolutivo de los sistemas de presupuesto y de gestión para resultados.

### **Evaluación**

Son justamente los límites impuestos a las medidas de desempeño los que transforman una buena evaluación de programa en algo fundamental para un PpR exitoso. Una buena evaluación hace uso de medidas de desempeño, de un marco teórico relevante y de un razonamiento analítico, además de otras técnicas, que

permiten formarse el mejor juicio acerca del desempeño de un programa.

Las evaluaciones vivieron un periodo de baja popularidad, reflejo de los problemas surgidos durante la última ola de entusiasmo por ellas en los años 1970 y 1980. Se podría pensar que en aquella época el proceso de evaluación muchas veces se descarriló, tornándose en una industria impulsada por su propia dinámica interna y no por las necesidades de los responsables de la toma de decisiones. Las evaluaciones tendían a ser demasiado largas como para poder completarlas, obligando a menudo a los responsables de las decisiones a actuar antes de obtener sus resultados. Así, los resultados de estas evaluaciones eran demasiado poco concluyentes como para prestar una real utilidad práctica. Con demasiada frecuencia presentaban un carácter “académico” en el sentido de que se resistían a sacar conclusiones respecto de la eficiencia y la efectividad de los programas a menos que la evidencia fuese absolutamente irrefutable, lo que en el mundo real raramente ocurre. En ocasiones, la principal recomendación de las evaluaciones era que se siguiera investigando.

En la actualidad, la evaluación —especialmente la del proceso presupuestario— goza de una renovada popularidad. Sin lugar a dudas, el pionero ha sido Chile, país que introdujo un sistema de evaluación destinado a uniformar la elaboración del presupuesto en 1997. Más recientemente, esta tendencia parece consolidarse, pues son varios los países que han seguido el ejemplo de Chile. Australia, uno de ellos, implantó en 2007 el Marco para la revisión estratégica (*Strategic Review Framework*). Según dicho marco, cada año se lleva a cabo una selección de programas clave y una serie de revisiones transversales como una forma de hacer confluir el gasto con las prioridades del gobierno y así aumentar la flexibilidad frente a las presiones por un incremento del gasto. Canadá ha introducido un sistema de revisiones estratégicas (*Strategic Reviews*) de los gastos de programas dirigidos por la Junta del Tesoro (*Treasury Board*) con el

4. Véase el capítulo “Performance Budgeting, Motivation and Incentives”, en *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*.

objetivo expreso de mejorar la priorización del gasto y, de manera más amplia, la eficiencia y la efectividad. Uno de los objetivos de este sistema es lograr identificar, del total de programas, al 5% con peor desempeño y reasignar los recursos hacia prioridades más urgentes.

Entre los temas clave de la “nueva evaluación” se encuentra el énfasis en las evaluaciones oportunas, prácticas y relevantes para las decisiones. Tal como sucede en el caso de las medidas de desempeño, la función estratégica de la esfera central es crucial para poder identificar tanto aquello que se necesita evaluar para informar al presupuesto como la forma y los actores que deberían llevar a cabo la evaluación. Estos asuntos no pueden quedar únicamente en manos de los ministerios ejecutores si lo que se espera es que los responsables de las decisiones en el nivel central obtengan la información que necesitan.

En este contexto, la estrategia para determinar qué es lo que se debe evaluar cobra especial relevancia. Una posible aproximación al tema, de hecho la que se siguió en Australia durante la década de 1990, consiste en afirmar que todos los programas deben ser evaluados dentro de un periodo multianual (5 años en este caso). Esto permite que la selección de programas se realice por sí sola, siendo cada programa (re)evaluado luego de un periodo especificado.

El enfoque opuesto sugiere que el nivel central debe ser deliberadamente selectivo respecto de los programas que desea ver evaluados, abordándolos desde la perspectiva de su propia política. Por ejemplo, puede darse el caso de que los responsables de las decisiones del poder central piensen que ciertas áreas de un programa requieren una revisión pues, a primera vista, parecen distantes de las prioridades o bien debido al surgimiento de problemas de desempeño. Este tipo de modelo “estratégico” ofrece evidentes ventajas, aunque presenta la desventaja de que los programas aparentemente sin obstrucciones pueden pasar inadvertidos por largos periodos.

Naturalmente, satisfacer las necesidades de los responsables de las decisiones presupuestarias en el

nivel central no es el único motivo para llevar a cabo las evaluaciones de programas. Los ministerios ejecutores bien pueden —de hecho, deberían— desear realizar nuevas y quizás más detalladas evaluaciones de sus programas para sus propios fines de gestión.

## Información de costos

Como ya se ha mencionado, el requisito principal de información acerca de los costos es un adecuado cálculo de los costos de los programas. De acuerdo con los propósitos del desempeño para resultados, el cálculo de costos del programa no debe realizarse únicamente pensando en una información *ex post*. Por el contrario, la finalidad es que el presupuesto se elabore y ejecute de acuerdo con un itinerario programático. Ello significa que, por ejemplo, las solicitudes de presupuesto de los ministerios deben presentarse en un formato de programa. Por lo general, también significa que las apropiaciones legales del presupuesto deben basarse en programas. Por estas razones, es necesario lograr que la ejecución del presupuesto esté bajo permanente monitoreo durante el año fiscal sobre una base de programa. En otras palabras, tanto el ministerio de ejecución como el ministerio de Finanzas deben ser informados de forma periódica (y, preferentemente, en tiempo real) acerca de cuánto se ha gastado en relación con cada encabezado de programa.

Para nuestros propósitos, el punto de partida se encuentra en una buena clasificación de los programas como forma de garantizar que estos sean relevantes para las decisiones. Los programas tienen como finalidad ser una herramienta de apoyo para una mejor toma de decisiones, por lo que deberían ser capaces de reflejar en toda su magnitud las decisiones de asignación a las que se ve enfrentado el gobierno. Entre otras cosas, los programas deberían ser definidos en referencia a objetivos claros de gasto compartido algo que, idealmente, implicaría que los programas agrupen gastos destinados a alcanzar un resultado común. El desafío técnico detrás de una buena estimación de costo de un

programa es considerable y en él se reflejan distintos problemas.

Un desafío particularmente significativo es la atribución indirecta de costos.<sup>5</sup> Como se mencionó anteriormente, la mejor práctica consistiría en que todos los programas fuesen definidos en términos de los resultados y productos entregados al público. Si esto se logra, los costos de los servicios de soporte interno de los ministerios (como recursos humanos, informática, gestión financiera por departamento, altos funcionarios del ministerio, etcétera) deberían idealmente atribuirse a los programas basados en resultados o productos de acuerdo con el aporte que hacen estos servicios de soporte a los servicios entregados al público. Dicho de otra forma, idealmente no debería haber programas “administrativos” que agruparan a dichos servicios de apoyo puesto que estos servicios solamente sustentan la entrega de productos finales que la sociedad considera importantes.

Sin embargo, en la medida en que se respete este principio de mejor práctica, aparece el desafío de garantizar que los costos de estos servicios de apoyo sean asignados a programas de un modo que refleje, con un grado de precisión aceptable, la contribución de cada servicio de apoyo a los productos finales del ministerio. Si los costos indirectos se asignan de una manera fundamentalmente arbitraria, algo que ocurre con demasiada frecuencia, los cálculos de costos de los programas resultantes pueden verse seriamente distorsionados. El desafío de la asignación de costos puede abordarse recurriendo a una serie de metodologías y tecnologías contables sólidamente desarrolladas y con diversos grados de sofisticación. No obstante, en los países de ingresos bajos y medianos los costos financieros y humanos de introducir y operar estos sistemas contables puede llegar a ser prohibitivo.

Por esta razón, a menudo parecerá más razonable para estos países conformarse con una solución alternativa de creación de programas que abarquen a los servicios de apoyo ministerial y, por lo tanto, reduzcan de manera sustancial la magnitud del desafío de la asignación de costos indirectos.

En vista de la simetría de la base programática correspondiente a la elaboración y a la ejecución del

presupuesto, se hace necesario modificar la tabla de cuentas y, en un sentido más general, el sistema contable para que incorporen a los programas. A su vez, esto lleva a la pregunta de la relación entre el PpR y los sistemas de información de gestión financiera (*Financial management information systems*, FMIS). Con certeza, mucha de la información reunida por un buen FMIS se destina a objetivos de control financiero no relacionados con el PpR (por ejemplo, el registro de compromisos y el control de pagos). A pesar de ello, la introducción de un sistema de PpR redundará necesariamente en que los FMIS se diseñen con la idea de hacerlos compatibles con un formato de presupuesto programático. Más aún, en sistemas más sofisticados, las medidas de desempeño claves para cada programa también estarán integradas en un módulo del FMIS.

Estas observaciones refuerzan la importancia de la tarea de contabilidad de gestión que surge a partir de los requerimientos de información de costos del PpR y la consiguiente necesidad de contar con una capacidad técnica y una dotación de personal significativamente aumentadas tanto en los ministerios ejecutores como en el ministerio de Finanzas mismo.

## Problemáticas transversales de la estrategia de la información sobre el desempeño

El desarrollo de sistemas de información sobre desempeño no se restringe simplemente al desarrollo de los mejores y más completos resultados e información de costos posibles. En realidad, tiene que ver con juicios relativos a los costos y beneficios. La información sobre desempeño no es gratis. El diseño, la construcción y la operación continua de los sistemas involucrados tiene un alto costo tanto en capacidad humana como financiera. Por lo tanto, es preciso ser cauteloso a la hora de emitir juicios respecto de hasta dónde se pretende llegar en áreas como:

- La cantidad de medidas de desempeño que se pretende desarrollar.
- La selección de programas para su evaluación.
- La metodología usada en la evaluación de programas.
- La sofisticación de las metodologías de cálculo de

costos y el correspondiente diseño del sistema de clasificación de programas.

Hasta los países más ricos se ven enfrentados a la necesidad de optar en estas áreas, pero esta elección es particularmente apremiante en países cuyos recursos financieros y de mano de obra calificada son más limitados. Estos países deben ser particularmente selectivos y apoyarse en estrategias para el desarrollo de medidas de desempeño. En muchos casos, deberán ceñirse a una metodología de evaluación de programas bastante simple, a menudo consistente en un análisis realizado tras un escritorio y basado en una evaluación de la intervención lógica del programa apoyada por cualquier información sobre los resultados logrados a la que se pueda tener acceso. Y, como se menciona más arriba, deberán evitar transitar por un camino que requiere de una contabilidad de gestión más compleja. La tentación de adoptar lo que en su momento puede parecer una

tendencia de vanguardia en la OCDE —ya sea los actuales modelos de contabilidad o presupuesto por lo devengado o los de comprador-proveedor de hace diez años— debe ser evitada a toda costa.

Incluso si se tiene la cautela de emitir juicios estratégicos prudentes acerca del tamaño del sistema de información sobre el desempeño, el desafío del desarrollo de la capacidad sigue siendo considerable. En especial, exigirá grandes cambios en el conjunto de las habilidades y las competencias del ministerio de Finanzas. Más que consolidarse como un organismo exclusivamente dedicado a materias económicas y contables, este ministerio debe desarrollar competencias de análisis político y de generación de información para apoyar dicho análisis. Sólo así podrá desarrollar su capacidad de asesorar correctamente al Poder Ejecutivo respecto de las opciones prioritarias de gasto y hacer del PpR una práctica efectiva.

---

## Bibliografía

Robinson, M. (ed.). 2007. *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. London: Palgrave MacMillan/IMF.

---





# Sistema de evaluación y control de gestión y presupuesto para resultados: La experiencia chilena<sup>1</sup>

Heidi Berner\*

## Introducción

Durante el último siglo, el rol del Estado ha experimentado una transformación notable en casi todos los países del mundo occidental. Esta evolución ha involucrado una ampliación significativa en la variedad y complejidad de las funciones desempeñadas por los organismos públicos, haciendo más diversa la relación del Estado con la ciudadanía. Paralelamente, el desarrollo de los mercados y la competencia, el progreso tecnológico, la globalización y una creciente disponibilidad de información han tornado más exigentes a los usuarios de los servicios públicos y sus demandas son cada vez más complejas, específicas y heterogéneas. Los desafíos para las instituciones públicas han aumentado: son más diversos los problemas que deben resolver, más indirecta la intervención del Estado en su solución y más importante la calidad de las políticas y programas. En este contexto, la responsabilidad por los resultados de las políticas se constituye en motivo de preocupación, y es cada vez más necesario que las instituciones de gobierno rindan cuenta pública de sus acciones y logros.

Chile no ha estado ajeno a estos cambios, razón por la cual desde inicio del decenio de 1990 los gobiernos de la Concertación han centrado su preocupación en la calidad y eficiencia del gasto público. La calidad del gasto significa llegar a los beneficiarios, oportuna y adecuadamente, y en forma eficiente y eficaz, con las políticas públicas y sus programas. Para ello, es necesario crear mecanismos e instrumentos que permitan hacer un seguimiento de los resultados de las distintas políticas y programas y que brinden información para ser utilizada en la toma de decisiones. Por lo tanto, calidad del gasto significa cumplir con los objetivos propuestos por los distintos programas y políticas públicas y resolver los problemas para los que fueron creados.

En este contexto, desde 2000 se ha implementado el sistema de evaluación y control de gestión del gobierno central, el cual acumula más de diez años de experiencia en el monitoreo y evaluación (M&E) de programas e instituciones públicas. Su análisis en detalle se presenta a continuación.

## Sistema de evaluación y control de gestión del gobierno central

El sistema de evaluación y control de gestión del gobierno central surge bajo el concepto de presupuesto para resultados. El objetivo es generar información de desempeño de las distintas instituciones públicas, sus políticas y sus programas que apoye el proceso de toma de decisiones vinculado al ciclo presupuestario, contribuyendo a mejorar la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos. La información de desempeño generada permite conocer dónde se requiere realizar ajustes para mejorar la gestión pública, mejorar la calidad del gasto y por lo tanto, llegar más adecuadamente a los ciudadanos con las distintas políticas y programas.

El concepto de PpR es utilizado por los países de la OCDE. Se refiere a distintas técnicas que buscan integrar información de desempeño al proceso presupuestario relacionando asignación de recursos con resultados medibles (OCDE, 2005), en vez de la forma tradicional de asignación sobre la base de insumos (por ejemplo, personal, bienes y servicios).

No existe un modelo único respecto de la forma específica en que la información sobre desempeño se introduce en el proceso presupuestario y como se relaciona con la asignación de los recursos. La definición de “información de desempeño” es amplia e incluye tanto instrumentos de seguimiento (indicadores que miden

1. Documento elaborado sobre la base de: Ministerio de Hacienda. 2007. “Calidad del Gasto Público”, en: *Estado de la Hacienda Pública 2007. V*; Ministerio de Hacienda 2007. “Avance del Sistema de Evaluación y Control de Gestión ligado a Presupuesto”, en: *Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008* y Ministerio de Hacienda. 2008. *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2007 y Actualización de Proyecciones para 2008*. II.7 y IV.1.  
\* Jefa División Control de Gestión, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

producción de bienes y servicios), como la evaluación de programas y políticas públicas, que utiliza metodologías complejas. Las fuentes de información y las metodologías aplicadas para obtenerla también varían entre los distintos países.

Respecto de la forma en que se integra la información de desempeño al proceso presupuestario y a la toma de decisiones, la OCDE, sobre la base de los objetivos declarados por autoridades fiscales de los distintos países miembros, ha desarrollado tres categorías de PpR (OCDE, 2007):

- Cuenta pública, cuyo objetivo es obtener mayor transparencia y rendición de cuentas a través de incorporar información al proceso presupuestario, sin que esta información tenga un rol en la asignación de recursos.
- Presupuesto informado, cuyo objetivo central es mejorar la transparencia y la planificación presupuestaria, estableciendo un vínculo indirecto entre información de desempeño y asignación de recursos. La información de desempeño se utiliza sistemáticamente para apoyar las decisiones presupuestarias, pero no necesariamente para determinar los montos de los recursos asignados.
- Fórmula directa, que tiene como objetivo mejorar la asignación de recursos incorporando la información de desempeño en el proceso presupuestario, y estableciendo una relación directa y explícita entre recursos y mediciones de desempeño.

Considerando la experiencia de los países de la OCDE,<sup>2</sup> donde en su mayoría existe una vinculación indirecta entre resultados y asignación de recursos, en Chile la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha diseñado e implementado un Sistema de Evaluación y Control de Gestión en el cual la información de desempeño es utilizada para informar y mejorar la toma de decisiones de los actores involucrados en el proceso presupuestario, la asignación y uso de los

recursos públicos con el fin de mejorar la gestión de las instituciones públicas y la calidad del gasto. Esto se plantea en oposición al concepto de utilizar la información de resultados como una regla de decisión en la asignación de los recursos, lo que además de limitar el espectro de decisión de las autoridades, tiene pocas posibilidades prácticas de ser implementado, debido a la calidad y precisión de la información de desempeño que se requiere.

Este sistema tuvo su inicio en la segunda mitad de la década de 1990, y se implementó a partir de 2000. El sistema de evaluación y control de gestión comprende los siguientes instrumentos: definiciones estratégicas e indicadores de desempeño; Balance de Gestión Integral (BGI); evaluaciones de programas e instituciones; formato de presentación de programas para financiamiento en el presupuesto; mecanismos de incentivo remunerativo al desempeño institucional como los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), la Ley Médica<sup>3</sup> y las Metas de Eficiencia Institucional;<sup>4</sup> y el recientemente creado Fondo de Modernización de la Gestión Pública.<sup>5</sup> Todos estos instrumentos se relacionan entre sí, generando las sinergias necesarias para su funcionamiento. En efecto, las definiciones estratégicas y los indicadores de desempeño incorporan aquellos aspectos relevantes que surgen de las evaluaciones de programas o de instituciones, los que también son incorporados en los sistemas de gestión que los servicios han desarrollado en el marco del PMG, especialmente el Sistema de Planificación y Control de Gestión. La información del cumplimiento de metas de indicadores de desempeño y del cumplimiento de los objetivos de gestión del PMG es utilizada en la elaboración de la propuesta de programas e instituciones a evaluar que anualmente es acordada con el Congreso en el marco de la tramitación de la Ley de Presupuestos de cada año.

2. Véase Schick (2007).

3. Ley 19.664 de 2000, Art. 37 que establece un incentivo de desempeño colectivo para profesionales médicos de los Servicios de Salud.

4. Ley 20.212, del 29 de agosto de 2007.

5. Adicionalmente a estos instrumentos se encuentran el Sistema Nacional de Inversión a cargo del Ministerio de Planificación, que realiza la evaluación *ex ante* de proyectos de inversión.

A partir de 2000, en la etapa de evaluación del presupuesto se considera no sólo información financiera sino también la de desempeño provista por los instrumentos del sistema de evaluación y control de gestión. Esta es recolectada e incorporada en el BGI de cada institución, gracias a los cambios en el formato implementados para este instrumento.

#### **Definiciones estratégicas e indicadores de desempeño en el presupuesto**

Las definiciones estratégicas corresponden a una herramienta que entrega información sobre los ejes orientadores de la actividad de una organización y se obtienen a partir de un proceso de planificación estratégica o de un proceso más simple de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas en torno al quehacer actual de la institución.

#### **Recuadro 4. Definiciones estratégicas**

- **Misión institucional.** Es una declaración que define el propósito o la razón de ser de una institución y permite orientar las acciones que realicen los funcionarios hacia el logro de un resultado esperado. La misión debe identificar claramente los productos relevantes y los clientes, usuarios o beneficiarios a los cuales se orientan dichas acciones.
- **Objetivos estratégicos.** Son la expresión de los logros que se espera que los servicios públicos alcancen en el mediano plazo.
- **Productos estratégicos.** Corresponden a una definición agregada de los bienes y servicios que la institución ofrece como respuesta a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios. Los productos se generan bajo la responsabilidad de la institución, ya sea por producción directa o por subcontratación.
- **Clientes, usuarios o beneficiarios.** Son los receptores de los bienes y servicios públicos (productos estratégicos).

Las definiciones estratégicas son acompañadas por indicadores de desempeño, los cuales permiten conocer aquellas metas más relevantes con las que se compromete cada institución, considerando los recursos consultados en su presupuesto. Estas metas posibilitan la cuantificación y medición de resultados en relación con los bienes y servicios que entrega o provee cada institución a sus beneficiarios, clientes o usuarios.

Los indicadores de desempeño deben cumplir con un conjunto de requisitos:

- Tener una razonable independencia de factores externos.

La información corresponde a la misión institucional, los objetivos estratégicos, los productos estratégicos (bienes y servicios) y los clientes, usuarios o beneficiarios. Su incorporación en el proceso presupuestario tiene por objeto hacer consistente la solicitud de recursos con las prioridades propuestas por las instituciones en su presupuesto; a esta información se agrega una explicación de por qué y cómo se utilizarán los recursos de su presupuesto, contribuyendo a una discusión orientada a resultados y no a insumos. Esta información permite, además, apoyar los procesos de planificación y control de las instituciones y, a partir de esto, orientar la gestión institucional hacia el cumplimiento de los resultados, particularmente respecto de la entrega de bienes y servicios a sus beneficiarios.

- Permitir la realización de comparaciones.
- Obtener la información a costos razonables.
- Ser confiables, simples y comprensivos.
- Constituir información de carácter público.

Los indicadores de desempeño son una herramienta de seguimiento que brinda información cuantitativa o cualitativa respecto del logro o resultado en la provisión de los bienes o servicios generados por las instituciones públicas, estableciendo una relación entre dos o más variables, la que comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y determinar los aspectos

relevantes de la gestión de las instituciones públicas. Esto requiere medir los aspectos claves para la producción de los bienes y servicios, tales como la capacidad de ejecución del presupuesto institucional y los procedimientos de compras y contrataciones públicas, entre otros. Asimismo, permiten la medición de la provisión

de los bienes y servicios a los usuarios y sus principales características (niveles de producción, costos promedio, cobertura, focalización y tiempos de respuesta o resolución de reclamos a los usuarios), así como el resultado que estos bienes generan.

### Recuadro 5. Indicadores de desempeño

*Los indicadores de desempeño permiten efectuar mediciones en tres ámbitos de control: proceso, producto y resultado.*

- **Ámbito de proceso.** *Se refiere a actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios públicos, incluyendo procedimientos de compras, procesos tecnológicos, administración financiera, entre otros.*
- **Ámbito de producto.** *Se refiere a los bienes y servicios públicos producidos o entregados a los usuarios o beneficiarios y que corresponden al primer resultado de un programa o acción pública. Asimismo, las mediciones en este ámbito se extienden a las características o atributos más importantes de estos productos.*
- **Ámbito del resultado.** *Puede ser medido como resultado intermedio o final. El resultado intermedio corresponde a los cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez recibidos los bienes o servicios de un programa o acción pública. La ocurrencia de estos cambios facilita y hace más probable alcanzar los resultados finales. El resultado final o impacto corresponde a los cambios más permanentes en los beneficiarios debido a los bienes o servicios recibidos e implica un mejoramiento sostenible en las condiciones de dichos beneficiarios.*

*Para cada uno de los ámbitos mencionados es posible medir cuatro dimensiones del desempeño: eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio.*

- **Eficacia.** *Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.*
- **Eficiencia.** *Describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un bien o servicio y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producción. En otros términos, se refiere a la posibilidad de alcanzar un cierto nivel de producción de bienes o servicios utilizando el mínimo de recursos posibles.*
- **Economía.** *Se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en el marco de sus objetivos.*
- **Calidad del servicio.** *Es una dimensión específica del concepto de eficacia referida a la capacidad de la institución para responder a las necesidades de sus usuarios. Mide atributos de los bienes o servicios entregados como oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, o comodidad y cortesía en la atención.*

Los indicadores de desempeño son presentados junto al Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año desde 2000, respondiendo de esta forma a la creciente necesidad de contar con mecanismos e instrumentos que evalúen el desempeño de las acciones desarrolladas por las instituciones públicas que permitan la rendición de cuentas. Sin embargo, tanto la formulación de definiciones estratégicas como de indicadores tienen su origen en 1993 cuando el Ministerio de Hacienda inició la implementación de una experiencia piloto en cinco instituciones públicas en las cuales se desarrolló un proceso de planificación estratégica que permitió generar proyectos de modernización institucional e implementar sistemas de información para la gestión, incorporando la medición de indicadores de desempeño. Estas instituciones fueron la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JuNAEB), el Servicio de Tesorería, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), el Instituto de Normalización Provisional (INP) y el Servicio de Impuestos Internos (SII). Los procesos de planificación

estratégica fueron desarrollados por cada institución contando con el apoyo de empresas consultoras.

En 1994 se extendió esta iniciativa a 26 instituciones y se puso en marcha un sistema de indicadores de desempeño y metas de gestión que se incorporaron al proceso de formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos. El resultado de las metas de los indicadores era informado semestralmente por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional. En 1997 la cobertura se incrementó a 67 Servicios, representando cerca del 80% del total de instituciones factibles de integrar el sistema de indicadores. Se consideró integrantes potenciales a instituciones con funciones esencialmente ejecutivas que proveen bienes y servicios que poseen una dimensión principalmente cuantitativa. Se excluyó, por lo tanto, a las instituciones con funciones esencialmente políticas, como las subsecretarías, o cuyos bienes y servicios son principalmente cualitativos, como las instituciones reguladoras. El número de indicadores de desempeño prácticamente se triplicó llegando a 291.

#### Recuadro 6. Ejemplos de indicadores de desempeño, meta 2008

- *Porcentaje de cédulas de identidad tramitadas dentro del plazo establecido: 86%. Servicio de Registro Civil e Identificación. Ministerio de Justicia.*
- *Tasa de aseguramiento de conexión a Internet de escuelas rurales: 80%. Subsecretaría de Telecomunicaciones. Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.*
- *Ahorro en las compras públicas por uso de Plataforma Chilecompra: MM\$ 55.000 Dirección de Compras Públicas. Ministerio de Hacienda*
- *Porcentaje del déficit de pavimentos participativos cubiertos en el año: 8,13%. SERVIU II, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.*
- *Porcentaje de la Fuerza de Trabajo Total protegida por Seguro de Desempleo (Ley 19.728): 67%. Subsecretaría de Previsión Social. Ministerio del Trabajo y Previsión Social.*

En 2000, en la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos de 2001, 72 instituciones públicas comprometieron 275 indicadores, siendo posible evaluar el cumplimiento sólo del 59% de ellos. Por su parte, en el proyecto de Ley de Presupuestos del 2006 fueron 136 las instituciones que comprometieron 1.552 indicadores, de los cuales fueron evaluados el 100%. En 2007 se evaluó el 99,9% de los indicadores presentados, el resto correspondió a dos indicadores a los que les correspondía una medición bianual. Esto demuestra cómo ha mejorado la recolección de datos y la sistematización de la información, hecho al que ha contribuido la implementación del Sistema de Planificación y Control del PMG hacia el interior de los servicios públicos.

Respecto de los avances en la calidad y pertinencia de los indicadores presentados junto al proyecto de Ley de Presupuestos, como muestra el Cuadro 9, en 2004 el 70% de los 1.684 indicadores comprometidos eran de

producto o resultado, mientras que en 2008 el 89% de los 1.443 indicadores comprometidos eran de este tipo.

Del total de indicadores comprometidos en 2007, el 93% alcanzaron satisfactoriamente sus metas y de este modo superaron el nivel de cumplimiento registrado en años anteriores. Las principales causas de no cumplimiento por razones atribuibles a la gestión de la institución fueron la formulación errónea de metas, los problemas de gestión interna y la falta de realización de las acciones necesarias para el cumplimiento de los compromisos. También existen indicadores cuyas metas no fueron cumplidas por razones externas a la gestión de la institución, entre las que se cuentan los cambios drásticos no esperados en la demanda de algunos servicios, la gestión de otras instituciones que afectó el cumplimiento de las metas (situación prevista en los supuestos establecidos para la meta) y otros eventos que no fue posible prever.

**Cuadro 9. Cobertura y calidad de los indicadores de desempeño, 2001-2006**

Indicadores de desempeño	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Número de indicadores comprometidos	275	537	1.039	1.684	1.588	1.552	1.445	1.443
Número de instituciones	72	109	111	132	133	136	139	142
Promedio de indicadores por institución	3,8	4,9	9,4	12,8	11,9	11,4	10,4	10,2
Porcentaje de indicadores de producto y resultado	*	*	*	70%	75%	81%	89%	89%
Porcentaje de indicadores evaluados	59%	73%	92%	94%	98%	100%	99,9%	—
Porcentaje de cumplimiento de los indicadores	80%	69%	76%	86%	88%	88%	93%	—

\*Sin clasificación por ámbito de control ese año.

### **Balance de Gestión Integral**

En 1997 el Ministerio de Hacienda inició la elaboración de balances anuales de gestión con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas de las instituciones o servicios públicos. Dicho balance permite que los jefes de servicio informen al Congreso y, por lo tanto a la ciudadanía, el cumplimiento de sus compromisos y metas, así como también los desafíos que se plantean en su gestión. El BGI es un documento de cuenta pública o “memoria” anual que elabora cada institución. Inicialmente, estos balances contenían las definiciones estratégicas de la institución, resultados de algunos indicadores de desempeño y, principalmente, información

de ejecución presupuestaria. Sin embargo, la ausencia de información de gestión institucional y análisis de resultados limitaba la utilidad y uso de estos informes. Debido a esto, en 2000 se rediseñó el balance y se implementó un nuevo formato incorporando los principales resultados de la gestión institucional, su asociación con los recursos presupuestarios, el nivel de cumplimiento de las metas comprometidas y las razones de los resultados obtenidos. También se incorporó información del cumplimiento de los compromisos gubernamentales establecidos con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y, en conjunto con dicho ministerio, se solicitó a las instituciones la elaboración de este balance.

#### **Recuadro 7. Balance de gestión integral**

*El balance de gestión integral incorpora los siguientes aspectos:*

- **Carta de la autoridad del servicio.** *Presenta los resultados más relevantes de la gestión institucional alcanzados en el año anterior (logros), los aspectos pendientes y los desafíos para el año en curso.*
- **Identificación de la institución.** *Presenta información sobre aspectos tales como estructura organizacional, definiciones estratégicas, compromisos gubernamentales y recursos humanos y financieros.*
- **Resultados de la gestión.** *Incluye un informe de desempeño, de gestión financiera y de recursos humanos, entre otros aspectos. El informe de desempeño incorpora información del cumplimiento de las metas de los indicadores que han sido presentados en el presupuesto, información del avance en el cumplimiento de los compromisos adquiridos producto de la evaluación de programas e instituciones públicas, el nivel de cumplimiento de los objetivos de gestión del Programa de Mejoramiento de Gestión, el cumplimiento de los compromisos de la Programación Gubernamental establecidos con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, entre otros resultados de gestión.*
- **Desafíos.** *Señala los aspectos más relevantes de las líneas de acción sobre las cuales se desarrollará la gestión del servicio durante el año en curso.*

Los BGI son enviados anualmente al Congreso Nacional como informe de cuenta pública y puestos a disposición de la ciudadanía en los sitios web de cada institución y de la Dirección de Presupuestos. En 2000, 97 instituciones elaboraron y enviaron el BGI al Congreso, mientras que en 2008 lo hicieron 122 servicios. Las mejoras en el diseño del informe han permitido gradualmente un mayor uso no sólo por parte de la Dirección de Presupuestos en el proceso de evaluación presupuestaria, sino también por la Secretaría General de la Presidencia para la revisión de la programación

gubernamental, por la Red de Expertos del PMG para complementar información de sus sistemas y por los evaluadores de programas e instituciones.

#### **Evaluación de programas e instituciones**

Durante la década de 1990 comenzó a adquirir relevancia el papel del Congreso Nacional. En el marco de la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año, el Congreso Nacional, a través de la Comisión de Hacienda, comenzó a solicitar al ejecutivo información acerca de los resultados de las instituciones públicas. A



partir de 1996, se comenzaron a firmar protocolos de acuerdo entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo que establecieron una serie de compromisos tendientes a una mayor evaluación y transparencia de la gestión pública.

Entre las iniciativas surgidas en el marco de estos protocolos, se destacan el compromiso de evaluar programas gubernamentales del área social, de fomento productivo y de desarrollo institucional, y la obligación de que las instituciones públicas presenten anualmente balances financieros y de gestión, que más tarde se transformaron en los BGI. Es así como en 1997 se inició el programa de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), el cual en su fase piloto contempló la evaluación de 20 programas públicos.

Para asegurar la calidad, transparencia y utilidad de los resultados de las evaluaciones se estableció que estas debían cumplir los siguientes requisitos: i) ser técnicamente confiables, ii) independientes de la institución evaluada, iii) desarrolladas por consultores externos al sector público, iv) con resultados de carácter público, v) con un costo adecuado y vi) con resultados que apoyaran la formulación del presupuesto de cada año.

Para cumplir con el requisito de independencia se encargan las evaluaciones a paneles de expertos,

seleccionados por concurso público e integrados por tres consultores de reconocido prestigio. Estas evaluaciones se basan en el análisis de información existente (cuando se ha considerado necesario y compatible con los plazos, se han efectuado estudios complementarios) y en un proceso de interacción con la institución responsable del programa evaluado mediante entrevistas y reuniones en las cuales se intercambia no sólo información sino también opiniones con la gerencia del programa. Este trabajo se desarrolla entre enero y julio de cada año, de modo que los resultados de las evaluaciones retroalimenten la formulación y discusión del presupuesto del año siguiente.

El Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos contrata las evaluaciones, pero existe una instancia que determina las prioridades y las líneas generales de acción llamada Comité Interministerial de Evaluación integrado, además del Ministerio Hacienda, por los Ministerios de Planificación (MiDePlan) y la Secretaría General de la Presidencia (SeGPres).

La metodología utilizada en las EPG se basa en la técnica de marco lógico, metodología utilizada por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para elaborar los proyectos y programas que ellos financian.

#### **Recuadro 8. Metodología de evaluación de programas (marco lógico)**

*En términos simples la metodología de evaluación consiste en:*

- *Definir distintos niveles de objetivos para cada programa, desde los más generales (fin y propósito del programa) hasta los más específicos (objetivos para cada bien o servicio que entrega el programa a sus beneficiarios y las actividades necesarias para su provisión), y analizar su diseño y consistencia.*
- *Evaluar el logro de cada nivel de objetivos mediante indicadores cuantitativos respaldados por medios de verificación, que son los sistemas desde los cuales se extrae la información para construirlos.*
- *Identificar, con el fin de hacer un seguimiento, los supuestos o factores externos que de no producirse pondrían en riesgo el logro de los objetivos del programa.*



La EPG permitió incorporar el juicio evaluativo de profesionales externos al sector público y generar una mirada integral dado que la evaluación no sólo se centra en los resultados de los programas sino que también incorpora el análisis del diseño, la organización y la gestión, la sostenibilidad y la justificación de su continuidad.

Uno de los principales problemas detectados en las EPG hacia 2000 fue la carencia de información confiable sobre resultados finales o impactos en los beneficiarios. Esto se debió a que las evaluaciones implementadas a partir de 1997 se basan en la información disponible en los programas evaluados, la que normalmente da cuenta de la entrega de los servicios pero no de los resultados de mediano y largo plazo sobre los beneficiarios. Por esta razón, se incorporó desde 2001 una nueva línea de evaluación basada en los lineamientos de una EPG pero que agrega un módulo de medición del impacto sobre los beneficiarios, lo que por lo general implica realizar trabajos en terreno (encuestas a beneficiarios y no beneficiarios) necesarios para construir la información que permite evaluar resultados intermedios y finales.

El foco principal de una evaluación de impacto consiste en separar de los beneficios observados todos aquellos efectos sobre la población beneficiaria derivados de factores externos al programa y que de todas maneras hubiesen ocurrido sin la ejecución de

este, como consecuencia de la evolución normal de las condiciones del entorno o de la acción de otros programas públicos o privados. En este sentido, no basta con cuantificar el impacto del programa sobre el grupo de beneficiarios comparando la situación “del antes versus el después”, sino que se requiere comparar los resultados finales del programa en los beneficiarios con respecto a un grupo de no beneficiarios de características similares (grupo de control). Por lo tanto, una evaluación de impacto es un trabajo de mayor envergadura que una EPG, requiere más investigación en terreno y la aplicación de modelos analíticos más complejos. Tienen una duración de entre 10 y 12 meses y son encargadas a universidades, centros de estudio y consultoras, las cuales se eligen mediante licitación pública a fin de garantizar la selección de las mejores.

Más adelante surgió un nuevo requerimiento del Congreso Nacional que planteó la necesidad de evaluar instituciones o conjuntos de instituciones pertenecientes a un sector. La metodología que adoptó la Dirección de Presupuestos para cubrir esta nueva tarea fue la evaluación comprehensiva del gasto que analiza la consistencia estratégica entre los objetivos institucionales y sectoriales, el diseño institucional, los procesos productivos y de gestión, el uso de recursos financieros y los resultados a nivel de producto. Esta metodología tomó

**Cuadro 10. Evaluaciones 1997-2007**

Indicadores de desempeño	1997-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Número de programas gubernamentales evaluados (EPG)	80	18	19	15	13	13	16	13	14	201
Número de programas con evaluaciones de impacto (EI)			2	4	4	14	6	7	10*	47
Número de instituciones con evaluaciones comprehensivas del gasto (ECG)				8	2	4	5	2	4	25
Total	80	18	21	27	19	31	27	22	28	273

\* Evaluaciones en proceso.

como referencia las evaluaciones del gasto realizadas en Reino Unido y el diseño del Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG, implementado por los servicios desde 2000. Es así como en 2002 se realizó el primer estudio en esta línea, evaluándose los servicios dependientes del Ministerio de Agricultura.

A partir de 2000 se comenzó a detectar una débil apropiación e implementación de las recomendaciones por parte de las instituciones responsables de los programas evaluados. Se decidió reforzar este aspecto a través del establecimiento de un compromiso formal de implementar las recomendaciones surgidas de la evaluación. Es así como, después de cada ciclo evaluativo, se discute con las instituciones las principales recomendaciones de la evaluación, estableciéndose compromisos con acciones específicas y plazos a cumplir que permitirán implementar las principales deficiencias detectadas

en la evaluación. Posteriormente, la Dirección de Presupuestos realiza un seguimiento del cumplimiento de los compromisos establecidos.

Durante el período 1997-2007 se evaluaron 201 programas a través de la línea de EPG, 47 programas a través de la línea de impacto y 25 instituciones a través de las evaluaciones comprehensivas del gasto.

Una vez realizadas las evaluaciones, los programas son clasificados de acuerdo con la profundidad de los cambios que deben realizarse. De este modo, considerando los resultados de las 152 evaluaciones de programas realizadas entre 2000 y 2007, un 23% de los programas requiere ajustes menores; un 37%, modificaciones en el diseño o en sus procesos de gestión; un 26%, un rediseño de fondo; un 6%, ser reubicado institucionalmente, y un 8%, ser finalizado o reemplazado íntegramente (Cuadro 11).

**Cuadro 11. Recomendaciones para los programas evaluados, 2000-2007**

Categorías de efectos	Porcentaje de programas
<b>1. Ajustes menores:</b> Requieren pequeños ajustes, como perfeccionar sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; precisar algunos aspectos de diseño o ajustar procesos administrativos o de gestión interna.	23%
<b>2. Modificaciones en el diseño o procesos de gestión interna:</b> Requieren incorporar cambios en el diseño de alguno de sus componentes y actividades, o en sus procesos de gestión interna (por ejemplo, revisar criterios de focalización, implementar sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados, perfeccionar la coordinación interna o externa y fortalecer las capacidades institucionales).	37%
<b>3. Rediseño de fondo:</b> Requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas en su diseño, en su estructura organizacional, o en sus procesos de gestión interna; o bien completar aspectos clave del diseño necesarios para lograr los objetivos.	26%
<b>4. Reubicación institucional:</b> En atención a sus objetivos, estos programas requieren un cambio de dependencia institucional hacia el ministerio o servicio responsable de la ejecución de la política pública a la que corresponde el programa.	6%
<b>5. Finalización o reemplazo íntegro:</b> Programas que requieren modificaciones tan amplias que equivalen a su reemplazo íntegro; o que finalizan su período de ejecución comprometido y en consideración a sus resultados y a la vigencia del problema que dio origen al programa, no se justifica extenderlo por otro período; o porque en atención a sus resultados no mantienen sus asignaciones presupuestarias.	8%
<b>Total programas (152)</b>	<b>100%</b>

Respecto de los compromisos establecidos a partir de las recomendaciones realizadas por los evaluadores externos, durante 1999-2007 se han establecido 3.140 compromisos con 146 programas y 20 instituciones, habiéndose cumplido el 80% de ellos. Un 13% se encuentra

parcialmente cumplido y un 7% no ha sido cumplido aún. De estos 146 programas, existen 69 que han cumplido la totalidad de los compromisos establecidos, egresando del seguimiento. En la misma situación se encuentran cinco instituciones de las 20 que poseen compromisos.

**Cuadro 12. Porcentaje de cumplimiento de compromisos de programas e instituciones, 1999-2007**

Año de evaluación	Calificación			N.º de programas	N.º de instituciones	N.º de egresados de seguimiento		N.º total de compromisos
	Cumplido	Parcialmente cumplido	No cumplido			Programas	Instituciones	
1999	100%	0%	0%	12	-	12	-	41
2000	98%	2%	0%	17	-	15	-	144
2001	99%	1%	0%	15	-	12	-	278
2002	97%	3%	0%	18	6	14	5	569
2003	94%	5%	1%	14	2	7	0	472
2004	84%	12%	4%	22	4	7	0	509
2005	64%	19%	17%	24	6	2	0	746
2006	39%	40%	21%	14	2	0	0	323
2007	26%	64%	10%	10	0	0	0	58
<b>Total</b>	<b>80%</b>	<b>13%</b>	<b>7%</b>	<b>146</b>	<b>20</b>	<b>69</b>	<b>5</b>	<b>3.140</b>

Fuente: Dirección de Presupuestos.

En 2004, como una de las evaluaciones comprometidas con el Congreso al momento de la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos, se realizó la evaluación de impacto del Programa de Evaluación de la Dirección de Presupuestos (DiPres). Esta evaluación fue desarrollada por el BM. Entre los resultados se destaca que las evaluaciones encargadas por DiPres, sus recomendaciones y sus compromisos institucionales contribuyen a orientar el presupuesto hacia resultados. Las evaluaciones alimentan sistemáticamente las decisiones presupuestarias, mientras que los compromisos propician el mejoramiento de gestión de los programas evaluados. Asimismo, se destaca que el DiPres ha desarrollado procedimientos altamente regulados

que garantizan objetividad y fundamento de las evaluaciones, asegurando estándares de cumplimiento de cantidad, calidad, costos y tiempos de ejecución de las evaluaciones para su incorporación oportuna en el proceso presupuestario.<sup>6</sup>

#### **Formato estándar de presentación de programas al presupuesto**

Con el objeto de mejorar la asignación de recursos a programas nuevos y reformulaciones o ampliaciones de recursos de programas existentes, en la preparación del presupuesto 2001 se incorporó un procedimiento denominado Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable). Este mecanis-

6. Véase Rojas, F. et al. (2005).

mo se utilizó en la elaboración de los presupuestos 2001 al 2003.

A partir del presupuesto 2004 se dejó de utilizar el mecanismo del Fondo Concursable, sin embargo, se mantuvieron sus elementos centrales, de un modo más acotado, para que todos los programas nuevos y reformulaciones o ampliaciones de programas existentes contaran con un conjunto de antecedentes básicos relevantes para analizar la necesidad y pertinencia de su financiamiento. Para ello las instituciones públicas deben solicitar recursos en un formato llamado Formulario E de Presupuesto. Los conceptos incorporados en este formato corresponden en su mayoría a aquellos utilizados en la metodología de marco lógico.

En el marco del protocolo de acuerdo del presupuesto 2007, se estableció el uso obligatorio de este formato para todos los programas nuevos y para las reformulaciones y ampliaciones de programas existentes que solicitan recursos en la formulación del presupuesto 2008 y en adelante. La información contenida en este formato permite revisar si el diseño de un programa es adecuado para solucionar el problema que pretende resolver y cumplir con los objetivos planteados respecto de sus beneficiarios. Adicionalmente este formato, al sistematizar información sobre diagnóstico de los programas, permite avanzar en la construcción de líneas base, facilitando de esta manera futuras evaluaciones.

#### Recuadro 9. Formato de presentación de programas al presupuesto, principales aspectos

- **Identificación del programa.** Se consigna la información básica de identificación de la iniciativa: nombre del programa, unidad responsable y otros organismos involucrados, período de ejecución, producto estratégico al cual se vincula el programa, etcétera.
- **Justificación.** Diagnóstico e identificación del problema o necesidad que se espera resolver, haciendo mención de las principales causas que lo originan e incluyendo antecedentes estadísticos e indicadores que fundamentan el diagnóstico. Estos indicadores constituyen parte de la línea base del programa.
- **Definición y cuantificación** de la población que presenta la necesidad o el problema que justifica el programa (potencial) y la que el programa tiene considerado atender en un período de tiempo (población objetivo). En el caso de ampliación o reformulación de programas existentes, la población beneficiada a la fecha.
- **Diseño del programa (matriz de marco lógico).** El diseño del programa se expresa en la matriz de marco lógico a través de la cual se define los distintos niveles de objetivos del programa (fin, propósito, componentes y actividades) y los indicadores que permitirán medir su cumplimiento. Los indicadores deben ser coincidentes con los establecidos en la línea base.
- **Programación financiera.** Se identifica la solicitud de recursos para el año en el cual se pide el financiamiento, y la estimación de gasto anual proyectada para el período de ejecución desagregada por ítem de gasto y por componentes del programa.

### **Programas de mejoramiento de la gestión, diseño e implementación de sistemas de gestión al interior de los servicios públicos**

El fortalecimiento de los recursos humanos del sector público ha sido materia de preocupación de los distintos gobiernos de la Concertación. A comienzos del decenio de 1990 el énfasis estuvo en la mejora gradual de las remuneraciones de los funcionarios públicos y en la recuperación de derechos suspendidos durante el gobierno militar, en especial el de asociación.<sup>7</sup> A fin de la década de 1990, en el marco de un acuerdo entre el gobierno de esa época y la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) se estableció la política de remuneraciones basada en incentivos (Ley 19.533), que creó el PMG. Posteriormente, en el marco de un nuevo acuerdo con la ANEF, la Ley 20.212, del 29 de

agosto de 2007 refuerza el contenido de la Ley 19.533, ampliando a otras instituciones públicas los sistemas de incentivo remuneracional al desempeño, basado en el cumplimiento de metas de eficiencia institucional, y creando nuevos estímulos para el retiro de funcionarios que cumplen con la edad necesaria para acogerse a la jubilación.

En este contexto, en 1998 se dio inicio a la implementación de un mecanismo de incentivo de remuneraciones institucional, vinculando el cumplimiento de objetivos de gestión a un bono de remuneraciones para todos los funcionarios de una institución, siendo el PMG el principal mecanismo de incentivo con que cuenta la administración pública. El porcentaje de cumplimiento de los objetivos de gestión y el porcentaje de incentivo se otorga por ley según los tramos de cumplimiento presentados en el Cuadro 13.

**Cuadro 13. Porcentaje de incentivo por desempeño institucional, PMG, 2007-2010\***

Porcentaje de incentivo por desempeño institucional, PMG				Porcentaje de cumplimiento
2007	2008	2009	2010	
5,7%	6,3%	7,0%	7,6%	90% - 100%
2,85%	3,15%	3,5%	3,8%	75% - 89%
0%	0%	0%	0%	< 75%

\* Cifra modificada a partir de agosto de 2007 según la Ley 20.212. Se incrementa gradualmente el incentivo desde el 5% que operó hasta 2006 al 7,6% en 2010.

En sus comienzos se establecieron objetivos de gestión sobre la base de indicadores y metas propuestos por cada institución pública, siendo el cumplimiento de esas metas evaluado por las mismas instituciones. Esto generó que algunas obtuviesen el incentivo sin necesariamente haber experimentado algún tipo de mejoramiento en su gestión, además de que existieran distintos niveles de exigencia entre instituciones que se hacían acreedoras de dicho incentivo. Un importante porcentaje de los indicadores comprometidos por las instituciones se referían a actividades rutinarias, centradas en procesos y con metas poco exigentes, lo que

derivaba en compromisos no comparables en términos de pertinencia institucional y exigencia de metas y provocaba que desiguales niveles de esfuerzo obtuviesen igual retribución, situación no deseable a los efectos de un incentivo de carácter monetario. Así el 95% de los funcionarios públicos terminó percibiendo las bonificaciones por desempeño sin mostrar un mejoramiento de gestión comparable en las mismas instituciones. Por lo tanto, este diseño de PMG no cumplía con los principios básicos que debía poseer un mecanismo de incentivo de remuneraciones institucional, las cuales son pertinentes a áreas relevantes de gestión: simple

7. Véase Ley 19.296 de 1994.

y comprensible, participativo, flexible a las particularidades de cada institución y posible de verificar en su cumplimiento.

Este panorama hizo necesario un rediseño del PMG en 2000, pasando de comprometer indicadores o metas de gestión desarrolladas por cada institución, a comprometer objetivos de gestión establecidos en un

Programa Marco Básico, con el fin de desarrollar áreas estratégicas comunes a toda la administración pública. Así, el PMG a partir de 2000 consiste en la implementación de 11 sistemas de gestión en cinco áreas.

La validación técnica del cumplimiento de los objetivos de cada etapa de implementación de los 11 sistemas está a cargo de un conjunto de instituciones públicas

### Recuadro 10. Programa Marco Básico del PMG, áreas estratégicas y sistemas de gestión

*El Programa Marco Básico del PMG considera un conjunto de áreas de mejoramiento de la gestión comunes para todas las instituciones del sector público. Cada área está conformada por sistemas. Estos sistemas emanan de definiciones de política en el ámbito de la modernización de la gestión del sector público. En varios casos corresponden a iniciativas anteriores a 2000 que presentaban un desarrollo insuficiente y disímil entre las instituciones, a pesar de contar con antecedentes previos establecidos en normas o procesos técnicos para su desarrollo (leyes, decretos, instructivos presidenciales, documentos técnicos y guías metodológicas).*

ÁREAS	SISTEMAS
1. Recursos humanos	1. Capacitación 2. Higiene, seguridad y mejoramiento de ambientes de trabajo 3. Evaluación de desempeño
2. Calidad de atención a usuarios	4. Sistema integral de atención ciudadana 5. Gobierno electrónico
3. Planificación, control y gestión territorial	6. Planificación y control de gestión 7. Auditoría interna 8. Gestión territorial
4. Administración financiera	9. Sistema de compras y contrataciones del sector público 10. Administración financiero-contable
5. Enfoque de género	II. Enfoque de género

#### **Etapas de desarrollo**

*Cada uno de los sistemas se desarrolla en cuatro y seis etapas o estados de avance posible. Cada etapa es definida especificando sus contenidos y exigencias, de modo tal que con el cumplimiento de la etapa final el sistema se encuentre plenamente implementado según características y requisitos básicos. Esta definición considera un ordenamiento lógico del desarrollo de cada sistema partiendo por una etapa de diagnóstico del grado de desarrollo inicial, siguiendo por una etapa de diseño considerando el diagnóstico, luego con una o más etapas de implementación, para terminar con la etapa de evaluación de la implementación, de manera de hacer al sistema los ajustes que sean necesarios, en la lógica del mejoramiento continuo.*

especializadas en los sistemas del Programa Marco, conocidas como Red de Expertos. Estas instituciones también son las encargadas de proporcionar asistencia técnica a los servicios, lo cual ha permitido generar competencias técnicas en los encargados de los siste-

mas. La Red de Expertos entrega esta información para apoyar la evaluación del cumplimiento de los objetivos de gestión que corresponde a los ministros de Interior, Hacienda y Secretaría General de la Presidencia.

### Recuadro 11. Instituciones de la red de expertos

- *Dirección Nacional del Servicio Civil: Sistemas de Capacitación y Evaluación de Desempeño.*
- *Superintendencia de Seguridad Social: Sistema de Higiene, Seguridad y Mejoramiento de Ambientes Laborales.*
- *Secretaría General de Gobierno: Sistema Integral de Atención Ciudadana.*
- *Subsecretaría de Economía (Estrategia Nacional de Agenda Digital): Sistema de Gobierno Electrónico.*
- *Dirección de Presupuestos: Sistemas de Planificación y Control de Gestión y Administración Financiero-Contable.*
- *Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno: Sistema de Auditoría Interna.*
- *Subsecretaría de Desarrollo Regional: Sistema de Gestión Territorial.*
- *Dirección de Compras y Contratación Pública: Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público.*
- *Contraloría General de la República: Sistema de Administración Financiero-Contable.*
- *Servicio Nacional de la Mujer: Sistema de Enfoque de Género.*

La implementación en las instituciones públicas de estos 11 sistemas de gestión ha proporcionado información que ha facilitado el seguimiento y evaluación de la gestión de las instituciones públicas, complementándose con el resto de los instrumentos del sistema de evaluación y control de gestión. En particular la implementación del Sistema de Planificación y Control de Gestión ha permitido que las instituciones públicas diseñen sistemas de información de gestión, cuantificando y realizando seguimiento a un conjunto de indicadores que les permite conocer objetivamente el desempeño de sus productos estratégicos o bienes y servicios proporcionados a sus beneficiarios, clientes o usuarios, mejorando los procesos de toma de decisiones de sus autoridades.

Con el objeto de profundizar los avances logrados con la implementación del Programa Marco Básico del PMG, en 2005 se inició el proceso de certificación bajo la norma ISO 9001:2000 de los sistemas de gestión del PMG. Para eso, se utilizó la estructura y organización de la ISO internacional, y se apoyó a los servicios públicos con instituciones especialistas tanto en la preparación del proceso de certificación, como con aquellas instituciones acreditadas para la certificación ISO. La incorporación de

la norma ISO permite que actores externos al Poder Ejecutivo acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en los sistemas del Programa Marco Básico del PMG, contribuyendo a dar mayor transparencia a este programa.

El proceso de certificación ISO se ha desarrollado gradualmente en la administración pública. Esta gradualidad se observa en los sistemas que ingresan al proceso de certificación, las etapas de desarrollo de dicho proceso y las instituciones que ingresan. Las instituciones que cumplen las etapas finales definidas en el Programa Marco Básico deben comprometer gradualmente la certificación ISO de sus sistemas en el denominado Programa Marco Avanzado. Las instituciones eligen al menos dos sistemas al año para comenzar su certificación ISO de entre siete posibles de ser certificados: Capacitación; Higiene, Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo; Evaluación de Desempeño; Sistema Integral de Atención de Usuarios; Planificación y Control de Gestión; Auditoría Interna y Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público. El resto de los sistemas ingresará a las etapas de certificación en los siguientes años, considerando el avance de su implementación en los servicios públicos. El proceso de

certificación se desarrolla en cuatro etapas: preparación de la certificación, certificación y dos etapas de mantenimiento de la certificación.

El PMG se vincula con otros mecanismos de incentivo del gobierno central. Tal es el caso del mecanismo de incentivo por desempeño colectivo, el cual relaciona el cumplimiento de objetivos de gestión por grupos de trabajo con una remuneración variable. El compromiso se establece en un convenio de desempeño colectivo entre el jefe de la institución y el ministro del área, en el cual se definen metas a partir de indicadores de desempeño. Estas metas deben estar vinculadas a las definiciones estratégicas y a los indicadores de las instituciones establecidas en el Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG.<sup>8</sup> Esto permite orientar los esfuerzos de los distintos equipos de trabajo de un servicio alineándolos con los objetivos institucionales. Asimismo, las instituciones pueden reforzar metas comprometidas en los indicadores presentados en el marco del proceso presupuestario, incorporando los mismos indicadores y metas en el convenio de desempeño colectivo.

Adicionalmente, el PMG se vincula con el Premio Anual por Excelencia Institucional y la flexibilidad presupuestaria. Para optar al Premio se requiere haber cumplido con el 100% de los compromisos establecidos en el PMG, además de cumplir con otros criterios como calidad en la atención de los usuarios, participación ciudadana, iniciativas en materia de desarrollo de las personas, relaciones laborales y participación funcionaria. A la vez, los servicios con máximo cumplimiento de su PMG pueden acceder a la eliminación de ciertas restricciones presupuestarias permitiendo algunos grados de flexibilidad en la administración de sus recursos.

Existen 186 servicios que anualmente formulan PMG, comprometiendo el desarrollo de sistemas de gestión. Adicionalmente, existen 7 servicios que no están afectados a la Ley 19.553, pero teniendo otra regulación respecto de incentivos de remuneraciones institucional decidieron acogerse al PMG como mecanismo para comprometer objetivos de gestión a partir de 2001. Estas instituciones

son la Central Nacional de Abastecimiento, el Instituto de Salud Pública, el Fondo Nacional de Salud (FoNaSa), la Subsecretaría de Salud Pública, la Subsecretaría de Redes Asistenciales, la Comisión Chilena de Energía Nuclear y el Servicio Nacional de Aduanas. De estos 193 servicios, 82 se encuentran en preparación para la certificación de dos o más sistemas, 22 certificaron dos sistemas en 2006, 50 certificaron dos sistemas en 2007 y cinco se encuentran certificando dos sistemas en 2008.

Asimismo, los sistemas de gestión del PMG han mostrado avances significativos en su implementación en el período 2000-2006. El sistema de capacitación ha permitido el desarrollo de planes anuales que cubren las prioridades y necesidades de las instituciones, lo que se ha traducido en un aumento de 66% del gasto en capacitación en este período.

Por su parte, la auditoría interna en los servicios se ha instalado y perfeccionado sobre la base de las definiciones establecidas por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, realizándose la identificación y análisis de riesgos relevantes, tanto para los procesos de negocios como para los de soporte. Es así como en 2006 el 100% de las instituciones que formularon PMG elaboraron el Plan Anual de Auditoría sobre la base de análisis de riesgos, el 98% de las instituciones ejecutaron todas las actividades de los Planes Anuales de Auditoría en el año y el 94% de las instituciones formularon su plan de seguimiento sobre la base de riesgos, situación que no se producía en 2000.

En cuanto a las compras públicas, Chile ha transformado más de 1.200.000 adquisiciones, realizadas antiguamente (año 2000 y anteriores) por los distintos organismos públicos con métodos "tradicionales", en oportunidades de negocio abiertas a cualquier empresa y al escrutinio de la ciudadanía, a través de Internet. Este proceso se ha potenciado y agilizado a través de la aplicación del PMG. En 2006 se negociaron US\$3.466 millones en el sistema ChileCompra. Dos de cada tres proveedores que participaron ofertando en [www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl) lograron adjudicarse al menos una adquisición.

8. Véase Ley 19.882 de 2003.



Por su parte, el sistema de atención de usuarios ha logrado implementar 2.115 oficinas de información reclamos y sugerencias (OIRS) atendiendo a 3.500.000 usuarios, situación que no existía en 2000.

En materia de gobierno electrónico existen cuatro ámbitos de intervención en los cuales se han desarrollado proyectos que permiten implementar mejoras utilizando tecnologías de información y comunicación (TIC), correspondientes a: procesos de provisión que hacen posible el cumplimiento de los objetivos estratégicos, procesos de soporte que apoyan la gestión interna, canales tecnológicos disponibles para aumentar la transparencia y posibilitar la participación ciudadana y normativa técnica vigente que entrega disposiciones tendientes a estandarizar el desarrollo del gobierno electrónico en el país. En 2006, 82 instituciones públicas se encontraban en etapa de implementación de proyectos en alguno de estos ámbitos. En particular, entre los años 2004 a 2006 las instituciones han propuesto 619 iniciativas orientadas a mejorar procesos que apoyan la entrega de los productos estratégicos de cada institución, de las cuales un 71% están siendo ejecutadas en el marco del Sistema de Gobierno Electrónico del PMG. Las mejoras se han orientado principalmente a reducir los tiempos asociados a los procesos mediante su automatización, a ampliar la cobertura de sus sistemas, a la realización de trámites en línea, a gestionar y transparentar la asignación de fondos concursables, a la construcción de sistemas que apoyan la gestión de proyectos y a sistemas que apoyan la gestión territorial, entre otros.

En cuanto al Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG, se han producido mejoras concretas en el nivel y calidad de información para la toma de decisiones. El sistema ha permitido sistemáticamente contar con mayor número de mediciones objetivas del desempeño de las instituciones, aumentando también el número de instituciones en condiciones de proporcionar dicha información, ha instalado procesos de planificación y de recolección de información en las ins-

tituciones y una cultura del control de gestión. Además, ha contribuido a perfeccionar la elaboración de metas y los procesos de sistematización de información. Esto se refleja en el mejoramiento de la calidad y pertinencia de los indicadores de desempeño y sus metas que son presentados en el Proyecto de Ley de Presupuestos (véase Cuadro 9).

Por su parte, el proceso de certificación ISO 9001:2000 de los sistemas de gestión del PMG ha contribuido con un creciente compromiso de la alta dirección en los temas de gestión institucional, favoreciendo la pertinencia y relevancia del proceso; ha logrado el ordenamiento y estandarización de los procesos en la institución y el involucramiento de otros actores institucionales en el mejoramiento de la gestión; ha desarrollado una tendencia a respaldar información por medios electrónicos y ha permitido incorporar metodologías de progreso continuo al detectar desviaciones de los procesos y al aplicar mejoras mediante acciones correctivas.

En el marco de una encuesta realizada en 2005 sobre los efectos del PMG en las instituciones públicas se obtuvieron resultados que muestran una calificación positiva de varios aspectos evaluados por parte de distintos actores participantes en el Programa. La encuesta se realizó en el mes de mayo de 2005 y la tasa de respuesta fue en promedio de un 50%, para un universo total de 2.211 personas.

Entre los resultados de esta encuesta destaca la opinión de los jefes de servicio, de los cuales un 93% estima que el PMG es un instrumento que ha contribuido a la modernización del Estado, un 72% señala que el desarrollo de los sistemas de gestión del PMG ha sido útil para mejorar la gestión de los servicios, un 82% estima que la incorporación de cada uno de los sistemas del PMG ha contribuido a un ordenamiento del desarrollo de las distintas áreas de gestión de los servicios, y un 79% señala que la implementación de los distintos sistemas del PMG ha ayudado a contar con mayor información de gestión en el interior de las instituciones.

## Desafíos del sistema de evaluación y control de gestión

### **Lecciones aprendidas**

Considerando la década de operación de la evaluación de programas públicos, de los PMG, de los indicadores de desempeño y del BGI, surgen una serie de aprendizajes, los que se complementan con la mirada de la experiencia de los países de la OCDE en la aplicación de sistemas de evaluación y control de gestión, orientando el presupuesto hacia resultados.

En este sentido, es de particular relevancia que la implementación de los sistemas de evaluación y control de gestión esté institucionalmente cerca del proceso presupuestario, no sólo debido a sus efectos positivos sobre el trabajo de formulación y ejecución del presupuesto, sino también porque la percepción de que los resultados de las evaluaciones y del cumplimiento de las metas de los indicadores podrían tener un efecto en la asignación de los recursos refuerza el compromiso de las instituciones evaluadas e incrementa la probabilidad de que las recomendaciones surgidas de dicho proceso sean efectivamente implementadas.

En relación con la evaluación de programas e instituciones se considera importante que existan distintas metodologías de evaluación, que se complementen entre ellas y que permitan responder adecuadamente a las necesidades de información de las autoridades del Ministerio de Hacienda, SeGPres, MiDePlan y el Congreso Nacional. En este sentido, las evaluaciones realizadas en la línea EPG entregan información oportuna al ciclo presupuestario, permitiendo la incorporación de sus resultados en la formulación del presupuesto correspondiente. Adicionalmente, las evaluaciones de impacto, más costosas y técnicamente más complejas que las evaluaciones EPG, aportan importante información relativa a resultados finales sobre la población beneficiaria, lo que contribuye a un mejor diseño de programas y políticas públicas.

Por otra parte, a través de las evaluaciones realizadas, ha quedado en evidencia la necesidad de mejorar

los sistemas de información de los programas e instituciones, de modo de entregar en forma oportuna y confiable la información necesaria para evaluar sus resultados. En este sentido, es de especial importancia contar con registros de datos básicos de beneficiarios y postulantes, caracterización de la población beneficiaria, situación de los beneficiarios antes de participar en el programa o línea base, entre otros elementos de juicio. Lo expuesto requiere de la realización de un análisis *ex ante* sobre ciertos elementos del diseño de los programas, especialmente los relacionados con una clara definición del problema que se pretende resolver, de la población objetivo que se pretende alcanzar, de los resultados e impactos que se quieren lograr sobre esta y de la situación inicial de la población objetivo respecto de estos resultados (línea base). Además, se debe definir al inicio del programa cómo se van medir las variables de resultado y diseñar los mecanismos de recolección de esta información. Aspectos que están siendo abordados a través de la revisión de los formatos de los programas que se presentan al presupuesto y la posterior entrega de asistencia técnica.

Como es sabido, el resultado de las políticas públicas, por lo general, depende de la acción de varios programas, lo que ha puesto en evidencia la necesidad de avanzar hacia metodologías de evaluación más integrales, que permitan captar el efecto conjunto de varios programas sobre un determinado resultado de política. En este sentido, la Dirección de Presupuestos ha dado un primer paso evaluando en forma conjunta el impacto de los programas de becas escolares, los programas de becas de postgrado y, en 2007, los programas de microemprendimiento.

Por su parte, la instalación del sistema de planificación y control de gestión del PMG en el interior de las instituciones públicas requiere de un constante apoyo tanto de los niveles directivos de estas instituciones como de las instituciones rectoras en materia de presupuesto público y programación gubernamental. De esta manera, se busca que este sistema refleje adecuadamente las prioridades de gobierno y sus indicadores entreguen información relevante respecto del cumplimiento de

los resultados relacionados con estas prioridades. Es fundamental, además, contar con un seguimiento del cumplimiento de los compromisos y metas establecidas en los indicadores, considerando un análisis de las causas que afectan este cumplimiento y las medidas que se adoptan para mejorarlas.

La implementación de mecanismos de incentivo de remuneraciones institucional ligados al cumplimiento de objetivos de gestión invita a movilizar la inercia de los servicios públicos en pos de un objetivo común por el efecto cierto de una posible pérdida del bono. Los distintos tipos de incentivo remuneracional existentes —institucional y colectivo— permiten reforzar la necesidad de un trabajo cooperativo en el nivel de la organización y enfatizar la motivación entre pares. Estos instrumentos se complementan, permitiendo fijar el foco de la institución en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos. Todo ello ha contribuido a que otros organismos del gobierno central se incorporen a este tipo de mecanismos como las Superintendencias, el Poder Judicial y el Ministerio Público. Por lo tanto, Chile, al igual que los países de la OCDE, ha avanzado en la implementación de mecanismos de incentivo colectivo respecto de incentivos individuales para sus funcionarios públicos (OCDE, 2004).

### **Metas y desafíos**

Considerando las lecciones aprendidas, dentro de los principales desafíos del sistema de evaluación y control de gestión se encuentra el seguir ampliando la cobertura de los distintos instrumentos, en especial de las evaluaciones de programas e instituciones. Por lo anterior, se ha establecido como meta que durante la actual administración (2006-2010) serán evaluados el 50% de los programas incorporados en el presupuesto. Esto significa evaluar aproximadamente 35 programas e instituciones al año, un aumento significativamente importante respecto de los años anteriores (en 2006 se evaluaron 22 programas e instituciones y en 2007, 28).

Asimismo, se ha reforzado el análisis *ex ante* del diseño de los programas nuevos y de las ampliaciones de programas existentes que son financiados anualmente

a través de la Ley de Presupuestos. Para estos efectos, en 2007 se creó un nuevo departamento interno de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos encargado de realizar esta revisión *ex ante* y de entregar asistencia técnica a las instituciones públicas que presentan nuevos programas o ampliaciones de programas existentes, con el objetivo de mejorar el diseño de estos programas. De este modo se asegura el logro de los objetivos deseados y contar con la información mínima requerida para hacer un seguimiento de la implementación de programas, permitiendo elaborar líneas base que faciliten la futura evaluación de impacto.

Por último, la Ley de Presupuestos 2008 creó el Fondo de Modernización de la Gestión Pública, con el objetivo de financiar propuestas provenientes del mundo privado, académico y de las propias instituciones públicas que permitan mejorar la calidad del servicio en aquellos aspectos esenciales para el mundo productivo, eliminando “cuellos de botella” existentes en la actualidad.

Este Fondo, mediante concursos públicos dirimidos por un comité de expertos, financia dos tipos de iniciativas: propuestas de mejoramiento de gestión de servicios públicos específicos provenientes del mundo académico, empresas consultoras y centros de estudios; y propuestas de mejoramiento de gestión que surjan de las propias instituciones públicas, orientadas a mejorar la eficiencia en la prestación de servicios y provisión de bienes públicos a clientes/beneficiarios/usuarios. Este fondo es administrado por el nuevo Departamento de Asistencia Técnica.

Otro de los desafíos consiste en integrar los instrumentos de evaluación y control de gestión, en especial el cumplimiento de los objetivos de gestión establecidos en los PMG y los indicadores de los convenios de desempeño colectivo, con otros mecanismos de gestión e incentivos como son los convenios que establecen los Jefes de Servicios en el Sistema de Alta Dirección Pública. El Sistema de Alta Dirección Pública fue creado por la Ley 19.882, en 2003, y es un aporte importante a la modernización de la gestión de los recursos humanos, pues dota a las distintas instituciones del sector

público de equipos directivos profesionales que se caracterizan por su motivación, su eficiencia y su capacidad de trabajo en equipo. Esta inspirado en el Modelo de la Nueva Gerencia Pública, implementado por países como Nueva Zelanda.

En materia de PMG, el mayor desafío consiste en avanzar desde la certificación ISO 9001:2000 de los sistemas de gestión a la implementación de un sistema de gestión de calidad en los servicios públicos, para certificar los procesos asociados a la provisión de bienes y servicios y mejorar su calidad y la satisfacción de los ciudadanos.

Adicionalmente, se requiere continuar avanzando en el uso de TIC en la implementación de los sistemas de gestión internos de los servicios públicos, lo que permitirá mejorar la transparencia y el uso de la información generada. También es necesario avanzar en los proyectos denominados transversales, los cuales tienen características particulares debido a que involucran a más de una institución. Este tipo de proyectos permitirá la interoperabilidad de los sistemas de información de las instituciones públicas, facilitando aún más la entrega de los servicios a la ciudadanía y mejorando los tiempos de respuesta.

---

## Bibliografía

- Ministerio de Hacienda. 2007. "Avance del Sistema de Evaluación y Control de Gestión ligado a Presupuesto", en: *Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008*. V. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-15889.html>
- . 2007. "Calidad del Gasto Público". En: *Estado de la Hacienda Pública 2007*. V. Santiago de Chile. Disponible en: [http://www.hacienda.cl/publicaciones.php?opc=s howContenido&id=12231&nav\\_id=96&contar=1&tema\\_id=&code=saHC7D6Ec6.Qs](http://www.hacienda.cl/publicaciones.php?opc=s howContenido&id=12231&nav_id=96&contar=1&tema_id=&code=saHC7D6Ec6.Qs)
- . 2008. *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2007 y Actualización de Proyecciones para 2008. II.7*. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-15892.html>
- . 2008. *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2007 y Actualización de Proyecciones para 2008. IV.1*. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-15892.html>
- OCDE. 2004. *Performance-Related Pay Policies for Government Employees. Main Trends in OECD Member Countries*. París: OCDE.
- . 2005. *Modernizing Government: The Way Forward*. París: OCDE.
- . 2007. *Performance Budgeting in OECD Countries*. París: OCDE. Disponible en: [https://www.bmf.gv.at/Budget/OECD\\_Studie\\_Performance\\_Budgeting\(1\).pdf](https://www.bmf.gv.at/Budget/OECD_Studie_Performance_Budgeting(1).pdf)
- Rojas, F. et al. 2005. "Chile: Análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público", en: *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BM, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica.
- Schick, A. 2007. *Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?* OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/24/28/39894445.pdf>
-

# Producción y calidad de la información en el presupuesto para resultados: El caso australiano<sup>1</sup>

Lewis Hawke\*

## Introducción

El presente documento tiene por objeto ofrecer una visión general del estado actual de la información para resultados en el gobierno nacional de Australia —identificando las políticas e instituciones principales y analizando las fuentes, usos y gestión de la información para resultados— y, finalmente, discutir el potencial de mejoramiento y los posibles rumbos que se pueden tomar en el futuro.

Australia registra una historia relativamente extensa de aplicación y ajustes continuos en su sistema de presupuesto para resultados. Los comienzos de esta aventura se remontan a una hoja en blanco en la que el nuevo gobierno decidió esbozar una reforma presupuestaria en 1984, una fecha un tanto irónica para quienes recuerdan la novela homónima de George Orwell y su odioso ministerio de la Información. Si bien mucho ha cambiado desde los inicios del PpR en Australia, los objetivos actuales no han sufrido mayores cambios respecto de los objetivos originales (OCDE, 2007).

## El marco político

El PpR en Australia se apoya en dos pilares de medición fundamentales:

- El desempeño se mide en términos de resultados y productos planificados y reales.
- Las implicancias financieras del desempeño se miden mediante normas internacionales de contabilidad por lo devengado.

Los resultados (*outcomes*) corresponden a los efectos, impactos o consecuencias de las acciones del gobierno. Los productos (*outputs*) corresponden a los bienes y servicios entregados en nombre del gobierno para ayudar en la consecución de los resultados. Además, se

cuenta con medidas de desempeño específicas para cuantificar los aportes de las agencias —unidades individuales de rendición de cuentas— a los resultados —indicadores de efectividad— y los productos —cantidad, calidad y precio (a costo, puesto que no hay margen de ganancia)—.

Cada agencia del gobierno central australiano tiene la obligación de identificar, medir, planificar e informar sus productos y resultados. Estos informes son complementarios de la obligación de generar informes financieros y legales para las apropiaciones parlamentarias. Toda modificación efectuada en un resultado debe contar con la autorización del Ministerio de Finanzas y Desregulación (Department of Finance and Deregulation). Las agencias deben consultar con sus propios ministros respecto de la posibilidad de introducir cambios en los productos, pero no se requiere de otros permisos externos para cambiar los productos o las medidas de desempeño.

El gobierno australiano exige que las agencias envíen informes de presupuesto al Parlamento en los cuales se detallen los resultados y productos que se deben lograr. Las agencias sólo precisan incluir información sobre resultados y productos para el año presupuestario en curso, no para cada año contemplado en las estimaciones financieras de mediano plazo. El gobierno australiano exige a las agencias incluir en dichos informes los indicadores y objetivos que se utilizarán para medir el desempeño. Los indicadores y objetivos contienen indicadores de efectividad y explicitan la cantidad, calidad y recursos asignados a los productos (o grupos de productos relacionados que contribuyen al mismo resultado). Para fines de presupuesto y divulgación de los resultados, los recursos se miden en términos de devengo.

Los informes anuales generados por las agencias deben incluir información sobre desempeño expresada

1. El autor de este documento se desempeñó por más de una década, hasta el 2008, como funcionario del gobierno australiano en políticas de gestión financiera. Las opiniones vertidas son de su exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente las opiniones del gobierno de Australia o del Banco Mundial.

\* Especialista Senior en Gestión Financiera, División para Europa y Asia Central, Banco Mundial.

en términos de resultados y productos. Estos informes deben entregar detalles y explicaciones respecto de los resultados utilizando para ello los indicadores y objetivos de desempeño establecidos en los informes de presupuesto enviados al Parlamento, el cual debe tabular los informes anuales de las agencias dentro de los cuatro meses siguientes al término del año financiero.

Las apropiaciones anuales se establecen en concordancia con los resultados para montos que las agencias administran pero sobre los que no poseen control (ítems administrados). Asimismo, se requiere de la aprobación parlamentaria para cualquier movimiento entre apropiaciones de resultados para ítems administrados. Actualmente, dichas apropiaciones representan cerca de un 8% del total de los gastos anuales del gobierno.

El Parlamento aprueba las apropiaciones anuales para otros montos como ítems compuestos para cada agencia. Estos montos representan aproximadamente un 17% del total de los gastos anuales del gobierno. Los productos de los ministerios incluidos en las apropiaciones anuales se presentan al Parlamento como asignaciones teóricas para cada uno de los resultados de las agencias. En la práctica, las apropiaciones ministeriales de productos pueden ser usadas para aportar a cualquiera de los resultados de las agencias pues no se limitan a resultados individuales.

El 75% de los gastos del gobierno no incluidos en apropiaciones anuales se cubren con apropiaciones especiales que autorizan gastos que dependen de los objetivos establecidos en leyes independientes (no por resultados). El Parlamento no considera las apropiaciones especiales como parte de los proyectos de ley de presupuesto anuales. Estas se aprueban como leyes independientes y mantienen su vigencia por todo el periodo en que se cumpla con las condiciones especificadas.

No existe una disposición legal que obligue a las agencias australianas a divulgar los resultados del desempeño durante el año. Los resultados del desempeño anual deben incluirse en su totalidad en los informes anuales elaborados por las agencias. Tampoco es ne-

cesario recurrir a contralores internos o externos para auditar los resultados del desempeño. Las agencias cuentan con la libertad de poder decidir qué mecanismos utilizarán para informar internamente sobre su desempeño de acuerdo con las responsabilidades delegadas a la dirección ejecutiva de cada agencia o a la secretaría ministerial correspondiente. Las leyes que establecen las responsabilidades de los directores ejecutivos de las agencias son la Ley de Gestión Financiera y Rendición de Cuentas de 1997 (Financial Management and Accountability Act) y la Ley de Autoridades y Compañías de la Commonwealth (Commonwealth Authorities and Companies Act), del mismo año.

El Parlamento tiene la posibilidad de preguntar al gobierno y a sus funcionarios acerca de los presupuestos y resultados de desempeño como parte de los debates de apropiaciones y del trabajo de los comités parlamentarios. Los asuntos relativos a resultados y productos se discuten preferentemente en los comités de legislación del Senado encargados del escrutinio del presupuesto y de las apropiaciones de estimaciones adicionales.

El Contralor General es un funcionario parlamentario con facultades especiales otorgadas en virtud de la Ley del Contralor General de 1997 para auditar el desempeño de las agencias. Las auditorías de desempeño pueden considerar la información y los informes sobre desempeño de las agencias, pero no existe una disposición legal que obligue al Contralor General a realizar auditorías de la información sobre desempeño.

El gobierno australiano espera que las agencias revisen y evalúen su desempeño de manera periódica como parte de sus obligaciones financieras generales en el marco de una legislación diseñada para garantizar un uso eficiente, efectivo y ético de los recursos. Asimismo, se ha establecido un proceso centralizado de revisiones estratégicas dirigido al análisis sistemático de importantes áreas de actividad del gobierno. Las revisiones estratégicas buscan garantizar que los recursos sean utilizados de forma eficiente y sean gestionados de manera efectiva a fin de lograr las prioridades políticas del gobierno.

## Medición del desempeño

Cada agencia es responsable de especificar los resultados, productos y medidas de desempeño que abarquen la totalidad de sus actividades y recursos. Dichas especificaciones están sujetas a consulta con sus respectivos ministros, y a la aprobación por parte del Ministro de Finanzas y Desregulación en el caso de los resultados. La guía central que conduce la forma en que las agencias deben articular su información sobre desempeño fue revisada por última vez en 2003.<sup>2</sup> El Ministerio de Finanzas no ejerce control sobre la calidad formal, pero sus funcionarios asesoran a las agencias, si estas así lo solicitan, en temas relativos a la conveniencia de las medidas de desempeño. Las agencias no están obligadas a seguir las medidas de la agencia central a menos que así lo dispongan los ministerios.

Algunas agencias desarrollan y depuran su información sobre desempeño en el marco de un proceso estratégico de planificación. Esto supone un proceso mayoritariamente de arriba hacia abajo tendiente a identificar los resultados y productos medulares de la agencia, con algún grado de libertad operativa para alinear sus propias medidas con los objetivos de más alto nivel. De este modo se permite a las agencias alinearse con las políticas y prioridades del gobierno y alcanzar mayor coherencia y congruencia dentro de la organización.

La mayoría de las agencias parecen confiar en un modelo de desempeño más autónomo en que cada unidad de programa o prestación de servicio define los indicadores, las medidas y los objetivos para sus actividades propias. Los principales indicadores en todas las áreas que aportan a un resultado se agrupan e informan según se necesita. Los resultados obtenidos por estas agencias se utilizan preferentemente como herramienta de clasificación y no como un medio para reforzar metas y estrategias prioritarias.

En Australia las agencias no comparten resultados. Los mecanismos de rendición de cuentas se centran fuertemente en las agencias individuales y en los directores ejecutivos. En el caso de actividades conjuntas llevadas a

cabo por varias agencias, cada una monitorea su propio desempeño por separado. Se espera que las agencias incluyan los aportes de otros organismos a sus actividades dentro de sus obligaciones de información anuales.

Cada agencia cuenta con su propio sistema para determinar y mantener la información sobre desempeño. No se cuenta con un registro central del desempeño por agencia, y estas por lo general no incorporan información sobre desempeño no financiero en sus sistemas o informes financieros. Es común que los gerentes de programas o las unidades funcionales se encarguen de determinar y mantener la información. Para ello se recurre a un sistema central común que cuenta con mecanismos de información estandarizados, o a sistemas de operación diferentes que, por ejemplo, generan datos automáticamente en el contexto de sus actividades diarias.

El Contralor General, a través la Oficina Nacional de Auditoría de Australia (Australian National Audit Office, ANAO), emprendió un proceso de auditoría de los sistemas de información de desempeño en 2003 y concluyó que las agencias auditadas cumplían satisfactoriamente con la cuantificación de costos y el control de la calidad. Los métodos utilizados para asignar costos a los resultados y productos no son los mismos para todas las agencias. Algunas, como el Servicio Australiano de Aduanas, cuentan con sofisticados programas computacionales que determinan los costos según la actividad. Otras se apoyan en modelos tradicionales como la distribución de gastos generales basados en orígenes de costo predeterminados, por ejemplo, la proporción de horas-hombre dedicadas a productos específicos y el porcentaje de empleados o gastos totales para la asignación de gastos generales.

A menudo las revisiones efectuadas a las medidas de desempeño tienen lugar junto con los preparativos finales del presupuesto, o coinciden con cambios en las estructuras administrativas. Un enfoque de este tipo simplifica la divulgación y la obligación de rendir cuentas, puesto que modificar las medidas de desempeño dentro de un año exige a las agencias monitorear la

2. Véase la guía en: [http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Commonwealth\\_Budget\\_-\\_Overview/the\\_outcomes\\_\\_\\_outputs\\_frameworko.html](http://www.finance.gov.au/budgetgroup/Commonwealth_Budget_-_Overview/the_outcomes___outputs_frameworko.html)



información, contrastándola tanto con las medidas nuevas como con las antiguas. De esta manera, se garantiza la conciliación de la información al finalizar el año, además de la continuidad de los conjuntos de datos.

Los cambios en los resultados y los productos no son infrecuentes en Australia. En realidad, actualmente no sobrevive más que un puñado de los resultados y productos originales especificados en el primer presupuesto basado en resultados de 1999-2000. Ello se debe en parte a las modificaciones efectuadas por el gobierno a los mecanismos administrativos, a los cambios legislativos y a los ajustes efectuados por las agencias para sincronizarse mejor con el desarrollo de las políticas y estrategias. Todo cambio introducido en las medidas o en los indicadores de desempeño debe informarse en reportes relativos al presupuesto y en informes anuales, los que deben dar cuenta de las implicancias de dichos cambios.

Este enfoque individual del desarrollo y la medición del desempeño en cada agencia se ve reflejado en la diversidad de mecanismos existentes en el gobierno: en toda la esfera gubernamental existen más de 500 resultados. En cuanto al número de resultados por agencia, este varía entre sólo uno en la mayoría de los organismos de gobierno (incluidos algunos ministerios grandes) y 14, en el caso del Ministerio de Salud y Tercera Edad (Department of Health and Ageing).

También se aprecian considerables variaciones en la precisión, la especificidad y el ámbito de aplicación de

los resultados. Algunas agencias se concentran en sus efectos directos, como son el acceso a sus servicios y el hecho de conocer su existencia. El Ministerio de Salud y Tercera Edad menciona como resultado el hecho de que “los australianos tienen acceso a medicinas a precios asequibles”. Otras prefieren resultados relacionados con una amplia transformación económica o social cuando hay más de una influencia en juego, como por ejemplo finanzas sostenibles para el gobierno (Ministerio de Finanzas y Desregulación), un sólido entorno económico (Ministerio del Tesoro), enriquecimiento cultural e influencia internacional (Ministerio de Inmigración y Naturalización).

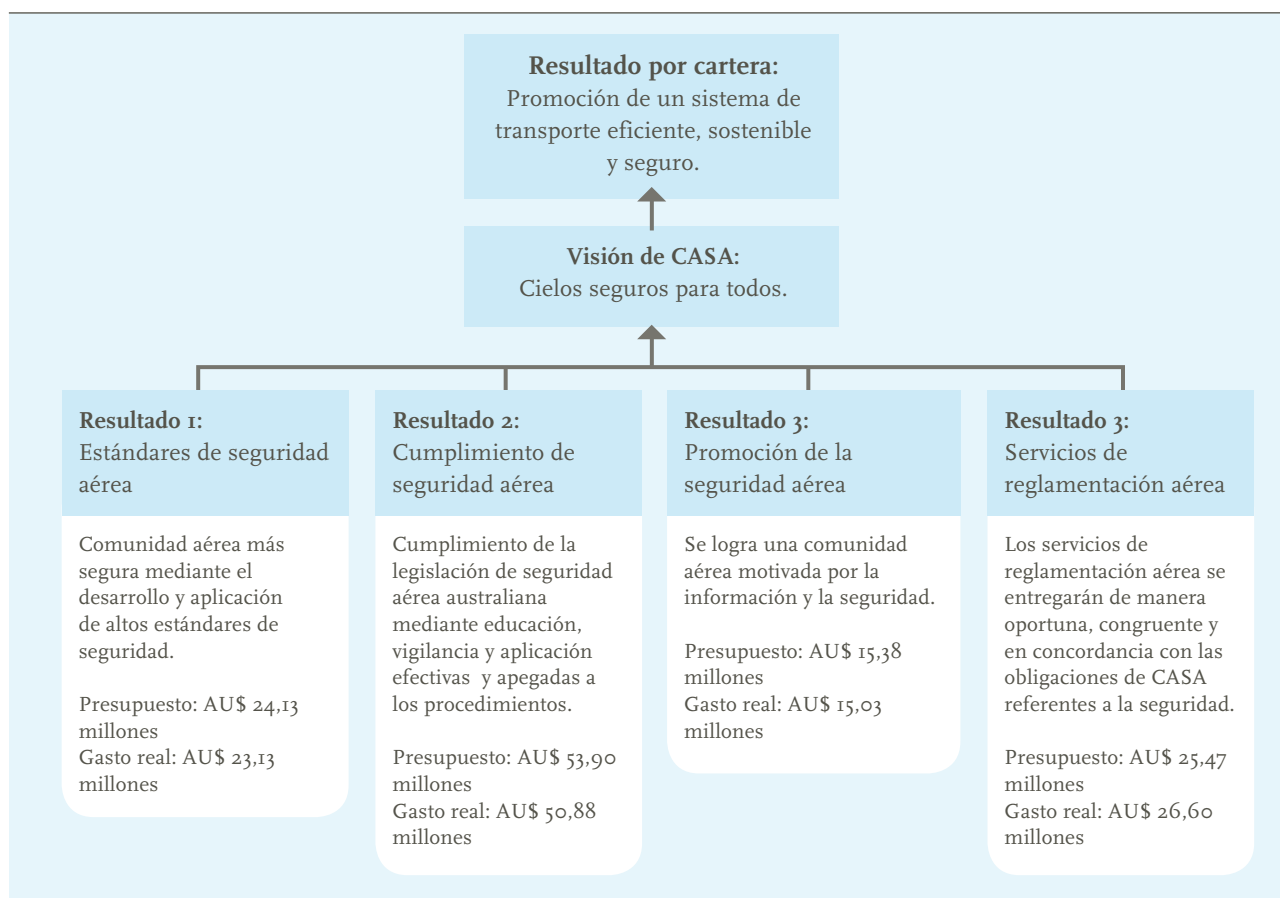
El Cuadro 14 ilustra la estructura de resultados y productos del Ministerio de la Familia, Vivienda, Servicios Comunitarios y Asuntos Indígenas (Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs, FaHCSIA), en tanto que el Cuadro 15 ilustra la estructura de resultados y productos de la Autoridad para la Seguridad en la Aviación Civil (Civil Aviation and Safety Authority, CASA). Ambos muestran las características típicas de las estructuras de información sobre desempeño imperantes en un gran número de agencias. Los resultados de alto nivel son muy amplios y cada producto (o grupo de productos) se relaciona únicamente con un resultado. Algunas agencias especifican resultados “intermedios” con el fin de aclarar y fortalecer el nexo entre los productos y los resultados.



**Cuadro 14. Resultados y productos para FaHCSIA (2006-07)**

Resultado 1 Mayor autonomía y participación económica, social y comunitaria para los aborígenes australianos.	Producto Grupo 1.1	Coordinación del desarrollo de políticas y prestación de servicios para los aborígenes australianos en todas las esferas del gobierno.
	Producto Grupo 1.2	Servicios para los aborígenes australianos.
	Producto Grupo 1.3	Incorporación, regulación y creación de capacidades para las corporaciones aborígenes.
Resultado 2 La tercera edad, los discapacitados, los cuidadores, la juventud y las mujeres reciben apoyo, reconocimiento y estímulo para participar en la comunidad.	Producto Grupo 2.0	Ítems aplicables a todos los aspectos comprendidos en el Resultado 2.
	Producto Grupo 2.1	Apoyo a la tercera edad.
	Producto Grupo 2.2	Apoyo a los discapacitados.
	Producto Grupo 2.3	Apoyo a los cuidadores.
	Producto Grupo 2.4	Apoyo a la juventud.
Resultado 3 Las familias y los niños tienen opciones y oportunidades.	Producto Grupo 2.5	Apoyo a la mujer.
	Producto Grupo 3.1	Apoyo a las familias.
	Producto Grupo 3.2	Apoyo a la infancia.
Resultado 4 Comunidades fuertes y con capacidad de recuperación.	Producto Grupo 3.3	Apoyo al cuidado infantil.
	Producto Grupo 4.1	Apoyo a la vivienda.
	Producto Grupo 4.2	Apoyo a la gestión financiera.
	Producto Grupo 4.3	Recuperación comunitaria.
	Producto Grupo 4.4	Sociedades comunitarias y prestaciones.

Fuente: FaHCSIA, Informe anual 2006-07, Canberra, 2007.

**Cuadro 15. Resultados y productos para CASA (2006-07)**

Fuente: CASA. Informe anual 2006-07. Canberra, 2007.

El tamaño de los grupos de productos puede variar entre unos pocos millones de dólares hasta miles de millones. La estimación 2008-09 del Ministerio de Salud y Tercera Edad para su grupo de productos “Gestión del programa de seguro de salud privado” es de AU\$2,4 millones. La estimación 2008-09 del Ministerio de Infraestructura, Transporte y Servicios Regionales para su grupo de productos “Inversión en infraestructura” asciende a AU\$3.510 millones.

Los indicadores, medidas y objetivos de desempeño también muestran una gran diversidad en cuanto a los tipos de indicadores y medidas, la precisión del enfoque, su relación con los resultados y productos, y la facilidad con que pueden ser medidos. La auditoría de desempe-

ño realizada por la ANAO en 2007 con el fin de controlar la aplicación del marco de resultados y productos permitió determinar que si bien “la gran mayoría de las agencias estudiadas mencionó el desarrollo de indicadores de desempeño para medir la efectividad de los resultados”, por otra parte “más de un tercio de las agencias encuestadas con ítems administrados mencionó que ninguno de sus indicadores abordaba la efectividad, calidad o costo de sus ítems administrados”.

La ANAO sentía especial preocupación porque “muchos de los indicadores no incorporaban objetivos o referencias ni otras características propias de mejores prácticas” y además “la mayor parte de las agencias encuestadas consideraba que, por un lado, no era posible

medir todos sus indicadores de resultados y productos y, por otro, que en algunos casos los indicadores de desempeño habían perdido toda relevancia y significado” (2003).

El Cuadro 16 ilustra un caso típico de información sobre desempeño para medir la efectividad de los indicadores y la calidad y cantidad de los productos. Los indicadores presentados han sido necesariamente escogidos al azar para varias agencias de tamaño variable y con responsabilidades diferentes. No necesariamente corresponden a las mejores o peores prácticas. Tomados en forma colectiva, demuestran que para cada indicador existe un grupo objetivo, una metodología definida y, en la mayoría de los casos, una meta o punto de referencia específico.

Por lo general las agencias australianas no hacen coincidir sus estructuras organizacionales con clasificaciones de resultados y productos. Si bien algunas agencias consideran importante alinear las estructuras organizacionales con los resultados para fines de atribución de costos y rendición de cuentas, las eficiencias administrativas que resultan de la posibilidad de permitir que algunas unidades contribuyan a más de un grupo de productos superan por un amplio margen a los beneficios que pudieran obtenerse de una mayor simplicidad. Los programas computacionales de conta-

bilidad modernos hacen relativamente fácil la tarea de atribuir costos a más de una estructura de clasificación en los informes financieros. Las metodologías para monitorear y evaluar el desempeño permiten, además, rastrear los aportes independientes hasta los productos y resultados. Una vez identificados, estos aportes pueden ser evaluados colectivamente o por separado de acuerdo con la eficiencia y la efectividad de los resultados alcanzados. Las agencias generalmente cuentan con mecanismos adecuados para asignar costos y controlar la calidad. Muchas de ellas también poseen capacidades de evaluación internas para medir los aportes que realizan a los resultados.

El gobierno australiano ha fijado un sistema de evaluación del desempeño individual como parte de sus políticas estándares de manejo de recursos humanos. Cada director ejecutivo es responsable de fijar los mecanismos de evaluación del desempeño individual dentro de su respectiva agencia. Algunas agencias también permiten pagos por desempeño, aunque la forma en que se lleva a cabo esta práctica varía mucho de una agencia a otra. A pesar de la existencia de mecanismos de evaluación del desempeño individual en todas las agencias, es común que estas vinculen los indicadores de desempeño organizacional con el desempeño individual y viceversa.

**Cuadro 16. Información sobre desempeño en las declaraciones de presupuesto por cartera (*Portfolio Budget Statements*) (2008-09) (ejemplos)**

Tipo de indicador	Indicador / medida	Objetivo
Efectividad	<p>Confianza pública en la seguridad del transporte aéreo medido con encuestas al público cada tres años. (CASA)</p> <p>Proporción de visitantes y usuarios que encuentran que las exposiciones y programas públicos del museo han contribuido a crear una nueva conciencia o perspectiva acerca de la historia o cultura de Australia medida por medio de encuestas realizadas a los visitantes. (Museo Nacional de Australia)</p> <p>Reducción del daño a la comunidad causado por el mal uso de drogas lícitas y el uso de drogas ilícitas medido por estadísticas sobre el número de personas que consumen drogas ilícitas y tabaco y alcohol en niveles perjudiciales. (Ministerio de Salud y Tercera Edad)</p>	<p>No se especifica objetivo.</p> <p>75% (81% de los visitantes en 2006-07 indicaron que habían aprendido algo nuevo sobre Australia gracias a las exposiciones).</p> <p>Reducción del número de personas que sufren de daño (directo) según las estadísticas.</p>
Calidad de los productos	<p>Aprobación precisa y oportuna, pago y alzamiento de donaciones según la legislación y los lineamientos, medidos en términos de normas de cumplimiento. (Ministerio de Educación, Ciencia y Capacitación)</p> <p>Tiempo transcurrido para resolver la situación migratoria de un individuo, medida según la duración del proceso de tramitación de solicitudes de inmigración. (Ministerio de Inmigración y Naturalización)</p> <p>La investigación científica llevada a cabo es práctica, económica y reviste importancia nacional, medida según el número de documentos revisados por pares y documentos presentados en conferencias, y el número de científicos en servicio activo en las ciencias de la Antártica y el Océano Austral. (Ministerio del Medioambiente y las Artes)</p>	<p>90% (97% de cumplimiento en 2006-07) Reducción del tiempo requerido para resolver la situación migratoria de un individuo durante un año de programa.</p> <p>300 documentos en 2008 100 científicos activos en 2008-09</p>
Cantidad de los productos	<p>Número de menores humanitarios no acompañados (UHM, por sus siglas en inglés) ayudados por el programa. (Ministerio de Inmigración y Naturalización).</p> <p>Número de áreas de patrimonio indígena protegidas. (Ministerio del Medioambiente y las Artes)</p> <p>Número de pescadores extranjeros ilegales arrestados y procesados. (Servicio Nacional de Aduanas de Australia)</p>	<p>600 menores atendidos</p> <p>300 proyectos de conservación</p> <p>Pronóstico 1.425</p>

La información sobre el costo para desarrollar y gestionar la información sobre desempeño no se recopila en las agencias del gobierno australiano. Al parecer, esta función se percibe como parte de los gastos generales administrativos estándar, junto con otros requisitos de cumplimiento legales y reglamentarios. La ANAO publica la información relativa al costo de su trabajo de auditoría del desempeño, la cual se analiza en la sección “El PpR y el Contralor General”.

## Mecanismos de información de desempeño

La información sobre desempeño se divulga dentro de las agencias mediante informes periódicos de gestión y se publica una vez al año como parte del informe anual. El informe 2007 de la ANAO estableció que la mayoría de las agencias incluía información financiera en términos de resultados y productos en los informes enviados a las gerencias durante el año. Las agencias también informan a las gerencias acerca de una serie de medidas de desempeño. Para ello se recurre ya sea a una tabulación simple de indicadores de desempeño clave, o bien a informes más sofisticados como son los tableros de comando integrado (*dashboards*), las evaluaciones y reportes de desempeño (*balanced scorecards*), el triple resultado final (*triple bottom line*) o los informes de sostenibilidad.

Para informar acerca del desempeño externo, las agencias emplean las declaraciones de presupuesto por cartera (en el mes de mayo) para los objetivos de desempeño planeados y los informes anuales para los resultados reales (en octubre del año siguiente). Se espera que la información sobre lo planificado pueda ser contrastada con la de los resultados reales. Si bien cada agencia publica la información sobre desempeño de acuerdo con un calendario específico, la ANAO ha detectado serias deficiencias en la compleción y la calidad de la información publicada.<sup>3</sup> Un número reducido de agencias proporcionó información relativa a los indicadores y objetivos de efectividad, en especial en cuanto a los ítems administrados. En todos los casos estudiados por la ANAO la información estaba incompleta.

En los informes sobre desempeño, el análisis de varianzas entre lo planeado y lo real es generalmente débil y no existe un seguimiento formal de los casos en que no se logran los objetivos planeados. La ANAO expresó su preocupación en el informe 2003 respecto de las dificultades para evaluar la importancia de los resultados específicos y la falta de claridad para determinar si la desviación respecto de los planes era representativa de un desempeño satisfactorio o insatisfactorio.

No existe la obligación de divulgar la información sobre desempeño a una agencia central durante el año. Tampoco existe una base de datos centralizada para toda la información sobre desempeño generada por las agencias, ni un monitoreo sistemático de los resultados de desempeño para compararlos con los planes de presupuesto del Ministerio de Finanzas.

## Uso de información sobre desempeño

La información sobre desempeño se utiliza, principalmente, para:

- Gestión interna y rendición de cuentas dentro de las agencias.
- Informes externos.
- Auditoría y evaluación.
- Planificación y elaboración del presupuesto.
- Escrutinio del desempeño por parte del Parlamento.

La literatura disponible concerniente al uso de la información sobre desempeño en Australia es escasa, con una notable excepción. La auditoría realizada por la ANAO en 2007 incluyó un estudio aplicado a 44 agencias (de un total aproximado de 200). El estudio pretendía encontrar respuestas a preguntas específicas acerca del uso que las agencias hacían de la información sobre desempeño. El Cuadro 17 presenta un resumen de los resultados. La mayoría de las agencias encuestadas por la ANAO hizo notar que utilizaban un cierto grado de información sobre resultados y productos en su toma de decisiones, especialmente información relativa a costos. La información sobre productos fue utilizada con mayor frecuencia que la de resultados.

3. Véanse los informes Nro. 23 (2006-07) y Nro. 11 (2003-04) de la ANAO que brindan información detallada acerca de la deficiente cobertura dada a la información sobre desempeño en los informes anuales.

Cabe destacar que casi todas las agencias encuestadas señalaron que para medir el desempeño de las agencias se utilizaron medidas o indicadores que no correspondían a los indicadores publicados. El proceso de divulgación interna del desempeño varía considerablemente, tal como se indica en “Mecanismos de información

de desempeño”. Los contenidos de esta divulgación cambian según la naturaleza y el grado de interés que los gestores internos de las agencias y los ministerios manifiestan respecto de aspectos específicos del desempeño. También es un reflejo del formato en que prefieren visualizar la información.

**Cuadro 17. Evaluación de la ANAO respecto del uso de la información publicada sobre desempeño**

Tipo de decisión	Alcance del uso de la información en la toma de decisiones de las agencias	Porcentaje de agencias encuestadas que utilizan la información según área de toma de decisiones			
		Información de costos		Información de desempeño	
		Resultados %	Productos %	Resultados %	Productos %
Prioridades de las agencias	Extenso	47	46	41	43
	A veces	24	35	38	38
	Rara vez	17	14	12	12
	Nunca	12	5	9	7
Planificación del presupuesto	Extenso	52	51	43	44
	A veces	22	35	33	32
	Rara vez	14	9	14	17
	Nunca	12	5	10	7
Asignación de recursos	Extenso	52	49	41	43
	A veces	19	32	38	36
	Rara vez	17	14	12	14
	Nunca	12	5	9	7

Fuente: ANAO, Aplicación del marco de resultados y productos, Informe de Auditoría N° 23 (2006-07), 2007

Desde el comienzo del PpR, las instrucciones presupuestarias han obligado a las agencias a clasificar sus nuevas propuestas de política por resultados. Se espera que las agencias justifiquen los cambios incrementales en sus presupuestos anuales según su aporte a la consecución de objetivos específicos y prioridades de política del gobierno.

No hay información formal publicada acerca de hasta dónde se ha usado la información sobre desempeño pasada o proyectada en la planificación y la elaboración del presupuesto. No obstante, es común que las agencias y los ministerios centrales hagan uso de cualquier información relevante disponible al momento de presentar sus

argumentos a favor o en contra de propuestas específicas de gasto o ahorro. Lo anterior incluye datos de desempeño financiero y no financiero producidos por las agencias así como una evaluación específica de cada agencia y material de auditoría y datos de revisiones y análisis externos, siempre que aparezcan como elementos centrales de los casos en discusión. Si la información resulta creíble y relevante, se considerará “juego limpio” (*fair play*).

La información específica sobre el desempeño puede convertirse en una valiosa herramienta para los cálculos presupuestarios, especialmente el costo de las nuevas propuestas de política. En algunos casos, la información

sobre el desempeño es crucial para los modelos de financiamiento continuo utilizados en las estimaciones del presupuesto y las estimaciones futuras. Por ejemplo, la cantidad y la calidad de los servicios que serán entregados a una población objetivo pueden constituir el núcleo central de las estimaciones basadas en las agencias respecto de algunos programas impulsados por la demanda.

El Parlamento utiliza la información sobre desempeño principalmente mediante el escrutinio de las estimaciones y apropiaciones anuales del presupuesto. Las entidades encargadas de llevar a cabo esta función son generalmente los comités del Senado, usualmente en los meses de junio y noviembre de cada año. No existe evidencia significativa de que los comités de estimaciones del Senado tengan un interés especial en el desempeño planeado o real de las agencias. Los interrogatorios llevados a cabo durante las audiencias tienden hacia una orientación más bien política. Llegado el momento de auditar las actividades de las agencias, la atención se centra más en los procesos, los procedimientos o la magnitud de los ítems de gasto que en preguntas sobre el desempeño. Es posible que los comités se enfoquen preferentemente en la información sobre desempeño si esta aparece como más creíble, confiable y relevante para sus necesidades.

En el pasado, algunos comités han reclamado con frecuencia sobre la calidad y la relevancia de la información contenida en sus declaraciones de presupuesto por cartera y sus estimaciones de presupuesto (por ejemplo, los informes del comité de estimaciones del Senado acerca del contenido de las declaraciones de presupuesto por cartera). Las principales quejas tienen que ver con la calidad de la información sobre resultados, la falta de información detallada respecto de los resultados tanto para las estimaciones del presupuesto como para las estimaciones a futuro, y la escasez de objetivos y puntos de referencia para poder contextualizar los indicadores de desempeño individuales. Si tales preocupaciones fueran atendidas por las agencias, el Parlamento podría volver su atención hacia la información sobre desempeño en futuras consultas sobre estimaciones del presupuesto.

Además de la revisión de apropiaciones presupuestarias, el Parlamento puede usar información sobre desempeño de las agencias para su trabajo en los comités, incluidas actividades actuales y consultas específicas. El Parlamento ha mostrado gran interés en la calidad de la información generada por el gobierno, tal y como se aprecia en el informe del Comité del Senado para las Finanzas y la Administración Pública sobre transparencia y rendición de cuentas de los fondos y estimaciones de la Commonwealth y la revisión de los documentos sobre presupuesto por lo devengado realizada por el Comité Conjunto de Administración Pública y Auditoría en 2002. Dichos informes sembraron dudas respecto de la formulación amplia y a veces incluso vaga de resultados y la falta de detalles acerca de resultados individuales e ítems de apropiación de las agencias.

El informe 2007 realizado por el comité del Senado propuso que los gobiernos proporcionaran información más detallada respecto de una base programática para las estimaciones de gasto de mediano plazo con el fin de ayudar al Parlamento a comprender el propósito del gasto en un nivel más detallado y práctico que el de las actuales declaraciones de resultados. Se insistió asimismo en una mayor coherencia en la medición del desempeño en las agencias y en una evaluación sistemática de los resultados, contrastándolos con los objetivos incorporados a los procesos presupuestarios.

Dada la baja calidad percibida por el Parlamento y el Contralor General de la información sobre desempeño de las agencias, no sorprende que el uso de datos sobre desempeño también tenga falencias. No se ha determinado aún por qué algunas agencias generan, divulgan y utilizan la información mejor que otras, pero sí está claro que las divergencias dentro del gobierno son muy amplias. Incluso en la muestra de tres agencias que la ANAO tomó para su auditoría detallada del informe 2007 se aprecian diferencias considerables.

La falta de un mecanismo de monitoreo externo y control de calidad en Australia obliga a que la calidad de la información sobre el desempeño dependa fuertemente de la gestión realizada por las agencias a fin de garantizar que la información se ciña a normas razonables. Si el director ejecutivo no otorga prioridad a la

generación y al uso de la información sobre desempeño, la agencia hará lo mínimo indispensable para cumplir con sus obligaciones presupuestarias y de divulgación externas.

## El PpR y el Contralor General

El Contralor General posee la facultad legal de realizar una auditoría de desempeño a una agencia dependiente del gobierno central en cualquier momento. También está facultado para llevar a cabo auditorías de desempeño en empresas de propiedad del gobierno o de sus filiales a petición del Ministro de Finanzas o del Comité Conjunto de Cuentas Públicas y Auditorías del Parlamento (Parliament's Joint Committee of Public Accounts and Audit). La definición de auditoría de desempeño que se encuentra en la Ley del Contralor General de 1997 también es muy amplia: "revisión o análisis de cualquier aspecto de las operaciones de un organismo o un individuo". El Contralor General ha adherido a las Normas sobre Prácticas de Auditoría Generalmente Aceptadas para llevar a cabo sus auditorías, asegurándose de que se trata de revisiones independientes, sistemáticas y objetivas para formarse una opinión acerca de la economía, eficiencia y efectividad de la gestión de operaciones y procedimientos internos. Las auditorías también sirven para identificar oportunidades de mejora en las prácticas de gestión. Todas las auditorías de desempeño se tabulan en el Parlamento. El Contralor General también elabora guías de mejores prácticas con el fin de destacar formas de optimización de la administración pública en todos los niveles del gobierno.

Según el informe anual 2006-07 de la ANAO, la elección de temas de auditoría se basa en dos consideraciones principales:

- El lugar en el cual la auditoría tendrá su mayor valor para mejorar la rendición de cuentas, la economía, la eficiencia o la efectividad administrativa;
- Garantizar una cobertura apropiada para las operaciones de las agencias dentro de los recursos de auditoría disponibles.

En 2006-07 el Parlamento tabuló un total de 51 informes de auditoría de desempeño, los que incluían

192 recomendaciones y cuatro guías para mejores prácticas. El tiempo promedio para elaborar un informe de auditoría de desempeño fue de 12,3 meses, en un rango de 5 a 24 meses. El costo total de los servicios de auditoría de desempeño fue de AU\$21,6 millones durante el periodo 2006-07, con un costo promedio por informe de AU\$170.000.

Desde 1999-2000, el periodo en que el gobierno australiano implantó el presupuesto basado en resultados, la ANAO ha publicado tres auditorías de desempeño acerca del marco de resultados y dos guías de mejores prácticas, además de información para la evaluación de desempeño en numerosas auditorías específicas.

El Contralor General también toca temas de importancia respecto del desempeño en el informe que presenta regularmente al Parlamento así como en los documentos que somete a las preguntas del comité parlamentario. La ANAO también estimula y apoya a los comités de auditoría de las agencias, los cuales cumplen con una importante función complementaria.

Mediante su programa regular de auditorías, el Contralor General juega un papel de importancia señalando áreas del desempeño de las agencias que es preciso mejorar, y también asesora al gobierno en cuanto a las oportunidades para acrecentar el valor de la información sobre desempeño de manera más general. Si bien la ANAO no audita medidas e indicadores de desempeño en forma individual, sí tiene a su cargo la importante tarea de asegurar que la información sobre desempeño cumpla con los requisitos establecidos en las políticas del gobierno para beneficio del Parlamento y otros grupos de interés.

## Posibilidades de mejoras

### *La calidad de la información sobre resultados*

Australia ha sido capaz de elevar el PpR a niveles desconocidos para muchos otros países, especialmente en lo que se refiere a los resultados como un elemento esencial de la estructura presupuestaria. Sin duda una hazaña digna de elogio, acaso fundamental, para el logro de un marco de PpR realmente efectivo. En otras



naciones se ha podido constatar que la falta de énfasis en los resultados puede relegar el propósito de la gestión y la rendición de cuentas a una simple búsqueda de la eficiencia, sin considerar las razones detrás de las actividades y los productos o si el propósito esperado y las metas de política están siendo alcanzadas o no. El énfasis en los resultados se convierte en parte importante de la cultura de la administración pública al generar un compromiso que posibilite hacer todo lo posible para aprovechar las consecuencias de las políticas y que evite conformarse con una mera aplicación eficiente.

En Australia, ninguno de los principales grupos de interés ha calificado el énfasis en los resultados como inapropiado. Por el contrario, se han concentrado, sin excepción, en proponer formas de fomentar una orientación hacia resultados mediante mejoras en la calidad de la información sobre desempeño y en los detalles que sustentan el desempeño de los resultados mismos, por ejemplo, entregando más información respecto de los programas y objetivos.

Ciertamente, el compromiso de Australia hacia los resultados no ha estado libre de escollos. Aún queda mucho por mejorar, como lo demuestran los informes de la ANAO. A diferencia de muchos otros países, Australia tiene la ventaja de contar con una larga experiencia y un amplio marco de gestión para resultados que le permiten seguir avanzando. También cuenta con informes recientes del Parlamento y la ANAO, además de la política del gobierno llamada *Operation Sunlight* lanzada por el actual gobierno cuando era parte de la oposición, en 2005<sup>4</sup>, la cual incluye numerosas recomendaciones para acciones futuras.

Dentro del actual marco de política, las principales áreas que requieren mejoras son la información sobre resultados y los aportes que puede hacer el gobierno a esta última. Esto incluye resultados atribuidos a agencias individuales así como aquellos que abarcan un gran número de agencias, o incluso el gobierno como un todo. Incluir los resultados en la planificación presupuestaria y las apropiaciones anuales exige que el

gobierno asuma un alto nivel de responsabilidad frente al Parlamento por los resultados que pretende alcanzar y por la forma en que utiliza los fondos aprobados por el Parlamento para lograrlos.

Tanto el Parlamento como la ANAO han criticado el alto nivel de las metas incluidas en muchas declaraciones de resultados. Ello ha derivado en que gran parte de la información sobre resultados aparezca como turbia, ambigua y difícil de vincular con las acciones de las agencias y el gobierno. También limita la utilidad de la información sobre resultados para propósitos de análisis y toma de decisiones, dada la dificultad de llegar a conclusiones razonables acerca de la importancia y el alcance de las decisiones de las agencias en los resultados seleccionados.

Como requisito mínimo, el gobierno australiano debe aclarar lo que entiende por resultados y la forma en que estos deben ser medidos y divulgados. La cantidad y relevancia de la información es la piedra fundamental del sistema de GpR y rendición de cuentas. Sin una información apropiada y oportuna, difícilmente se puede esperar que los usuarios valoricen lo producido o lo apliquen a sus necesidades.

Una posible aproximación práctica al problema es identificar los cambios (resultados) importantes que pueden ser claramente vinculados a las acciones del gobierno. Para ello se necesitan medidas de desempeño claras y precisas que vinculen los recursos a productos y resultados, tal como se especifica en el marco, aunque esto no se vea reflejado en la práctica, como informa la ANAO. También se debe identificar aquellas opciones que permitan mejorar la congruencia de las normas de medición y divulgación en las agencias. Es necesario precisar algunas diferencias entre tipos de productos y resultados. Por ejemplo, se necesita contar con indicadores y medidas diferentes para las asesorías de política, la tramitación de donaciones y transferencias, reglamentos y prevención, y para la prestación directa de servicios. Los resultados relacionados con el impacto directo e indirecto de las acciones del gobierno requieren de medidas diferentes que midan los resultados que

4. Véase información disponible en: [http://www.financeminister.gov.au/media/2008/mr\\_162008.html](http://www.financeminister.gov.au/media/2008/mr_162008.html)

surgen como consecuencia de esos impactos así como los efectos finales y de más largo alcance logrados en el mediano y largo plazo. No obstante, resulta aconsejable permitir un alto grado de estandarización en los tipos individuales de productos y resultados, incluso en sectores y circunstancias diferentes.

### ***Cómo medir los aportes a los resultados***

La necesidad del gobierno australiano de proveer mayor información sobre los programas ha tenido un desarrollo particular. Australia se apartó de la información de programas cuando decidió adoptar un modelo de PpR. Si bien no existe una explicación oficial para dicha estrategia, esta parece fundarse en una aparente debilidad del sistema australiano de presupuesto por programas caracterizado por un fuerte énfasis en la actividad y en la falta de información sobre logros tangibles. Es fácil, entonces, entender que los usuarios busquen información de mejor calidad respecto de la forma en que los gobiernos alcanzan los resultados esperados, así como un detalle de cuáles son esos resultados. Sin embargo, aún no existe certeza acerca de si una información más detallada sobre los grupos de actividades iniciadas por el gobierno servirá para contar con mejores prácticas informativas que satisfagan el interés expresado por quienes desean mayor información sobre los programas.

Quizás más productivo que buscar un reestablecimiento de las estructuras de programas que subyacen a los resultados sea priorizar el llamado efectuado por el comité del Senado en su informe de 2007 a enfatizar una evaluación de los resultados de desempeño basándose en los planes. Prestar mayor atención a los procesos de monitoreo y evaluación de resultados puede tener la doble ventaja de ofrecer mejor información respecto de lo que sucede y por qué, además de estimular un análisis más crítico de la calidad de los planes de desempeño y un mayor rigor en la elaboración de planes futuros.

Australia ya contaba con una fuerte política de evaluación comprehensiva de programas aún antes de la introducción del presupuesto basado en resultados,

pero esta perdió relevancia cuando se eliminó la coordinación y dirección central del Ministerio de Finanzas. Desde entonces, Australia se ha concentrado en una iniciativa de evaluación y revisión más dirigida y estratégica (OCDE, 2007). Extender esta iniciativa a las agencias parece tener sentido, manteniendo el enfoque estratégico dirigido en lugar de regresar al modelo comprehensivo anterior, el cual antes de caer en decadencia se había vuelto mecanicista e ineficiente.

El gobierno australiano ha fijado una audaz agenda política para las agencias en cuanto al desarrollo económico, la responsabilidad medioambiental y la inclusión social. Ha demostrado su interés por avanzar hacia un tipo de información de triple resultado final para las agencias (Tanner, 2005). De hecho, un número creciente de ellas ha comenzado a generar informes de sostenibilidad, a menudo inspirados en los lineamientos de la Iniciativa Mundial de Notificación<sup>5</sup> de manera voluntaria.

### ***Calidad de la información sobre desempeño en las agencias***

Australia parece haber obtenido los mejores beneficios del PpR de las agencias. Estas recopilan y utilizan la información sobre desempeño para su toma de decisiones interna y para mejorar la eficiencia y efectividad de sus operaciones y programas. Aparentemente existe una cultura en la que los resultados o los impactos son importantes y donde los gestores consideran a los productos, es decir, los logros a nivel de servicios, como prioritarios.

Resulta hasta cierto punto preocupante que las agencias utilicen información sobre desempeño no publicada como indicadores para evaluar su desempeño, lo cual sugiere que no valoran la información publicada y que esta es un costo innecesario que se ven obligadas a asumir para fines de rendición de cuentas externas. No obstante, antes de embarcarse en una amplia reforma del modo en que se divulga el desempeño hacia el exterior, sería prudente examinar las razones que explican las diferencias entre la información sobre desempeño

5. Véase Iniciativa Mundial de Notificación en [www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org).

interna y externa. Esta situación puede deberse a varios factores, aunque no todos cifren sus expectativas en el PpR en Australia. Por ejemplo, podría reflejar diferencias en el tipo de información que la gestión interna requiere para atender las necesidades de los usuarios externos. También podría reflejar algún grado de prudencia política y comercial dirigida a minimizar las posibilidades de crítica o mal uso de la información. Visto de otro modo, el hecho de que las agencias estén dispuestas a recopilar y utilizar información innecesaria para cumplir con sus obligaciones de rendición de cuentas puede ser positivo al constituirse en un indicador de lo valioso y necesario que es para una buena gestión, independientemente de los requisitos formales. Con todo, y tal como sugiere la ANAO, sería conveniente acercar y alinear la información sobre desempeño interno y externo.

El mejoramiento en las agencias debe concentrarse preferentemente en ampliar la aplicación de buenas prácticas en lugar de preocuparse de las prácticas mismas. La ANAO determinó una amplia gama de normas en su auditoría respecto de los resultados y los productos. Algunas agencias operan con altos estándares, pero ninguna se rige por las normas de mejores prácticas. Por otra parte, muchas agencias se encuentran funcionando por debajo de los estándares mínimos para la información de desempeño mencionados en las obligaciones formales y las guías de política. El gobierno australiano debería concentrarse en elevar la calidad de las agencias más débiles y estimular a quienes muestran un mejor desempeño, tanto para su propio beneficio como para servir de modelo a los demás.

Las bases para el mejoramiento en el nivel de las agencias se encuentran en ellas mismas y en el Ministerio de Finanzas. Aquellas agencias cuyos directores ejecutivos no perciben a la GpR como una prioridad sólo pueden alcanzar objetivos relevantes si cuentan con una presión externa para mejorar. Es necesario imponer una mayor presión externa a los directores ejecutivos, y el mejor vehículo para una presión más efectiva es el gobierno. Además, las agencias necesitan capacidad y habilidad para alcanzar altos estándares. La presión

ejercida por el gobierno necesita ir acompañada de un fuerte respaldo que permita a estas mejorar cuando sea necesario hacerlo. La ANAO ha sugerido que el Ministerio de Finanzas refuerce el apoyo prestado a las agencias para desarrollar las capacidades necesarias y así facilitar la propagación y la adopción de mejores prácticas.

### ***Ampliación de la participación constructiva del Parlamento***

El Contralor General y el Parlamento deberán mantenerse vigilantes en cuanto a la necesidad de exigir que tanto el gobierno como las agencias den cuenta de su desempeño y de la calidad de la información sobre este. El Contralor General ya ha demostrado su determinación de mantener el énfasis en el mejoramiento de la calidad de la información sobre desempeño y en la voluntad de asesorar prácticamente a las agencias. Sin necesidad de abandonar su antiguo modelo, podría ampliar el campo de visión y considerar cuán bien las agencias atienden las necesidades de información sobre desempeño de los usuarios, tanto externos como internos, y sugerir formas en que las agencias pueden alcanzar dichas necesidades de la mejor manera. Lo anterior se puede lograr dentro de los límites de la actual política del gobierno.

El Parlamento ha demostrado su interés en la información sobre desempeño como una ayuda en el ejercicio de sus funciones de contraloría y de rendición de cuentas. También ha demostrado su voluntad de reconocer la complejidad de la información sobre desempeño en el sector público y su disposición a ofrecer consejos prácticos en aquellas áreas donde se requieren mejoras. Sin embargo, a pesar de lo positivo de estos gestos, la pregunta de por qué el Parlamento prefiere no utilizar la información sobre desempeño que ya tiene a su disposición sigue sin respuesta. El gobierno y las agencias seguirán siendo reticentes a asimilar las recomendaciones del Parlamento mientras subsistan las incongruencias entre los llamados a generar mejor información, por una parte, y la subutilización de la información disponible, por la otra.

## Posibles escenarios futuros

Hasta este punto, sería fácil quedarse con la impresión de que el PpR es causa de preocupación en Australia. El presente trabajo ha centrado su atención en los problemas, debilidades y oportunidades de mejoramiento, pero apenas si ha tocado los aspectos positivos y los motivos para ser optimistas. Los lectores podrían imaginarse que el pronóstico para el PpR en Australia es incierto: se han identificado problemas de envergadura, pero nada se ha hecho al respecto. No obstante, tal apreciación es errónea, puesto que la estructura del PpR en Australia goza de excelente salud.

No es nuestra intención diluir la seriedad de los desafíos que Australia tiene por delante en el mejoramiento de sus mecanismos relativos al PpR, pero también es importante destacar que Australia se ha beneficiado mucho de lo que ha conseguido hasta la fecha, en términos de rigor en las políticas, mayor eficiencia y efectividad, sistemas de gestión más comprehensivos y una cultura en la que los funcionarios centran su atención en los resultados como algo importante.

Recientemente, el gobierno australiano ha dado pasos significativos hacia el mejoramiento de la estructura de PpR, y sus planes son continuar avanzando en esa dirección durante los próximos años. Uno de los avances más importantes dados por el gobierno anterior, y que el actual gobierno ha seguido impulsando, es la implementación de un mecanismo de revisión estratégico que complementa y enriquece la información sobre desempeño para resultados generada por las agencias al examinar más de cerca el desempeño en áreas clave de actividad y gasto. Las revisiones tienen como prioridad principal mejorar la efectividad y no solamente justificar recortes en los gastos (a pesar de que el nuevo gobierno también se ha embarcado en un ejercicio de recorte de gastos asociado a una serie de revisiones estratégicas).

El gobierno australiano también se ha comprometido con una mayor transparencia y responsabilidad por los gastos a través de su política en relación con la Operation Sunlight, la cual busca mejorar la calidad de la información sobre desempeño y analizar las opcio-

nes para una mejor divulgación de los programas, entre otras iniciativas.

El Ministerio de Finanzas inició un proceso comprehensivo de revisión de los resultados obtenidos por las agencias a fin de mejorar la calidad y relevancia de los resultados y reforzar los nexos lógicos entre las actividades/programas, los productos y los resultados. Aún no hay certeza respecto de si esta revisión contará con el apoyo del gobierno central a las agencias, o si consistirá en la entrega de mayores recursos para que estas desarrollen sus propias capacidades, pero sin duda es un buen comienzo.

Es probable que las principales ventajas de contar con una mejor calidad de información sobre desempeño sigan presentándose en las agencias individuales. En ese nivel la información puede ser más precisa y estar centrada en asuntos operativos y prácticos que son más fácilmente manejables para dirigir procesos de mejoramiento de la efectividad y la eficiencia de los programas. Las condiciones que se necesitan para que la información sobre desempeño sea de utilidad tanto para el presupuesto anual como para la rendición de cuentas ante el Parlamento presentan desafíos aún mayores, por lo que se requiere de gran calidad técnica y coherencia, especialmente en cuanto a la asignación de costos.

Una tarea más difícil aún es asegurar un compromiso de todos los grupos de interés en el sentido de limitarse a mantener un diálogo sensato e interpretar la información con imparcialidad. La experiencia en otros países indica que la información sobre desempeño puede ejercer una poderosa influencia tanto en la conducta como en la motivación, ya sea para propósitos positivos o negativos (Radin, 2006).

Es natural que las agencias se resistan a invertir en mejorar la calidad de la información sobre desempeño externo sin una motivación fuerte del gobierno y una voluntad de todos los usuarios de utilizarla de manera constructiva. Es un caso clásico de *impasse* que impone al gobierno la necesidad de ejercer un claro liderazgo y la determinación para lograr cambios que permitan a la información sobre desempeño jugar un papel más decisivo en la gestión pública dentro de las agencias. El

gobierno debe ser muy claro respecto de qué información se debe generar, para qué, y cómo debe ser usada. Los gobiernos y el Parlamento deberán llevar a término sus esfuerzos y utilizar la información que reciben para desarrollar políticas constructivas y consolidar el proceso de rendición de cuentas.

El Parlamento no cuenta con las herramientas suficientes para obligar a la introducción de cambios en la información sobre desempeño, incluso aunque sus esfuerzos estén respaldados por una motivación genuina y nobles intenciones. La influencia del Parlamento australiano para imponer requisitos con el fin de mejorar la información es muy limitada, y puede ser sólo ejercida de manera efectiva en épocas de crisis, las cuales son una consecuencia poco probable de una información de desempeño carente de fuerzas. Aún así, las actividades desarrolladas por los comités del Parlamento y el trabajo del Contralor General proporcionan una fuente vital de información para los grupos de interés acerca de la calidad y el estado de salud del desempeño y los sistemas de gobierno.

El interés de la sociedad civil y los avances alcanzados en otros países en términos de transparencia y calidad de gobierno podrían llegar a fomentar mejoras en la calidad de la información sobre desempeño. No obstante, los gobiernos y las agencias deben convenirse de que aceptar dichas demandas redundaría en su propio beneficio. Los riesgos de que la información se

use para perjudicar a una entidad o sea empleada para propósitos partidarios o políticos seguirá siendo un factor de temor que inhibirá a los proveedores de información de publicar más de lo necesario, asegurando así un mínimo de confianza comunitaria en sus acciones.

## Conclusión

Australia constituye un atractivo ejemplo para quienes se desempeñan en el campo de la GpR. Cuenta con una larga historia de adaptaciones sucesivas basadas en objetivos de política sólidos y sostenibles. Ha mostrado gran determinación para enfocarse en los desafíos más esquivos pero a la vez más importantes. Ha demostrado su disposición a la autocrítica y a aprender de su experiencia. Australia también resulta atractiva porque refleja cuán difícil es diseñar y aplicar el PpR de manera efectiva y cuán huidizas son las recompensas por el esfuerzo desplegado.

Los ajustes que Australia propone para su propia estructura ofrecen la oportunidad de mejorar aún más la calidad y la utilidad de la información sobre desempeño. El auge de los informes de sostenibilidad o de “triple resultado final” ilustran la voluntad siempre presente de experimentar y de derribar barreras en el campo de la GpR en el sector público. Es, por lo tanto, probable que en el futuro Australia siga siendo una fuente valiosa de lecciones que beneficien a todos los sectores.

---

## Bibliografía

ANAO. 2003. *Annual Performance Reporting*, No. 11, 2003-04. Canberra. Disponible en: [www.aph.gov.au](http://www.aph.gov.au)

Gobierno de Australia. 2008. “Declaración de presupuesto por cartera 2008-09”, *Health and Ageing Portfolio, Budget related paper*, No.1, 10. Canberra. Disponible en: <http://www.aph.gov.au>

—. 2008. “Declaraciones de presupuesto por cartera 2008-09” (varias). Canberra. Disponible en: <http://www.aph.gov.au>

MAB/MIAC. 1992. *Review of the Financial Management Improvement Program*. Canberra: AGPS.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2007. *Performance Budgeting in OECD Countries*. París: OCDE.

Oficina Nacional de Auditoría de Australia. 2007. *Application of the Outcomes and Outputs Framework, Informe de auditoría No.23 2006-07*. Canberra. Disponible en: [http://www.facsia.gov.au/annualreport/2007/3\\_5.htm](http://www.facsia.gov.au/annualreport/2007/3_5.htm)

Parlamento de Australia, Comité Conjunto de Cuentas Públicas y Auditorías. 2002. *Review of Accrual Budget Documentation, Reporte No. 388*. Canberra. Disponible en: <http://www.aph.gov.au>

Parlamento de Australia, Comité Permanente del Senado para las Finanzas y la Administración Pública. 2007. *Transparency and accountability of Commonwealth public funding and expenditure*. Canberra. Disponible en: <http://www.aph.gov.au>

Parlamento de la Commonwealth de Australia. 1990. *Not Dollars Alone: Review of the Financial Management Improvement Program*. Canberra. Disponible en: <http://www.aph.gov.au>

Radin, Beryl. 2006. *Challenging the Performance Movement*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Tanner, Lindsay. 2005. *Operation Sunlight*.

---

Panel 3:

Usar la información sobre el desempeño para  
realizar mejores decisiones presupuestarias





Raphael Debets\*

Helmer Vossers\*\*

## Reformas presupuestarias en los Países Bajos

Durante las décadas de 1980 y 1990, dos importantes operaciones respecto de la estructura presupuestaria tuvieron lugar en los Países Bajos. En primer lugar, se produjo una reforma del sistema contable (*Operatie Comptabel Bestel*) que abarcó el periodo comprendido entre 1985 y 1993. En segundo lugar, se dio inicio, en 1999, a una reforma orientada al desempeño (conocida como “Operación VBTB”).

La Operación del Sistema Contable tuvo al decenio de 1980 como telón de fondo. Los gastos estaban fuera de control, los altos déficits y la cada vez más creciente carga tributaria atribulaban a personas y empresas por igual. Asimismo, la brecha entre el presupuesto y las cuentas finales se incrementaba año a año. Al finalizar este periodo, el desfase abarcaba siete años. Como resultado, la información sobre los gastos efectuados durante la elaboración del presupuesto y su fase de ejecución adolecía de baja confiabilidad, por lo que escasamente podía utilizarse para fines de adoptar decisiones políticas. El camino estaba llano para un cambio que revirtiera esta tendencia. La Operación del Sistema Contable redundó en un amplio abanico de medidas: la descentralización de los ministerios de línea, la cesión de mayores responsabilidades para las direcciones descentralizadas de finanzas en los ministerios de línea, el fuerte énfasis en los compromisos relativos a la contabilidad (véase el Recuadro 12) y una administración financiera ordenada. Su propósito era mantener los gastos del gobierno bajo control: no son los gastos por sobre el presupuesto en sí los espantosos, sino los gastos por sobre el presupuesto *inesperados*. Como resultado de estas medidas, el Tribunal de Auditorías

tardaba hasta nueve meses después del cierre del año presupuestario, esto es septiembre del año siguiente, para entregar su informe de cuentas final.

Esta reforma aumentó la responsabilidad de los directores de políticas y las direcciones de control (FEZ, por sus siglas en holandés).<sup>1</sup> Hasta los años ochenta, los directores de políticas eran responsables de sus propias políticas y la dirección de control se ocupaba de registrar los gastos. Luego de la Operación del Sistema Contable, los directores de políticas debieron asumir la responsabilidad tanto de los programas como del uso de los recursos; se inició de esta manera un proceso de acercamiento entre la infraestructura presupuestaria y la propia responsabilidad. Asimismo, se introdujeron normas presupuestarias respecto de los gastos por sobre el presupuesto y las ganancias inesperadas para todas las partidas de gastos. Con estas normas se pretendía evitar la existencia de gastos por sobre el presupuesto e incentivar un debate acerca de las medidas apropiadas para controlarlos. En primer lugar, se ordenó a las direcciones FEZ y a los directores de políticas alertar al ministerio de línea correspondiente y al Ministerio de Finanzas acerca de un posible gasto por sobre el presupuesto con la mayor celeridad posible. En segundo lugar, estas organizaciones debían comenzar a elaborar una propuesta para una posible reducción del presupuesto.

Dado que una gestión financiera ordenada constituye una condición absoluta para un control apropiado de los gastos del gobierno, se renovó la infraestructura presupuestaria. No se contaba con un marco que ordenara la información (financiera) central ni la descentralizada. Para poder resolver este problema, se estableció un mecanismo que asegurara el flujo expedito de información

\* Experto, Departamento de Asuntos Presupuestarios, Ministerio de Finanzas de los Países Bajos.

\*\* Director, Departamento de Asuntos Presupuestarios, Ministerio de Finanzas de los Países Bajos.

1. En los Países Bajos existe un presupuesto plurianual detallado. Para cada partida (e incluso subpartidas) se realizan estimaciones plurianuales (a diferencia de las estimaciones plurianuales para los casos de gastos totales). Los ministerios de línea y de ejecución deben realizar una proyección plurianual para alrededor de 200 partidas, pero también deben preparar proyecciones para las subpartidas (en un ejercicio bastante detallado).

valiosa entre el Ministerio de Finanzas y los ministerios de ejecución. El énfasis debía recaer en la elaboración de los presupuestos, su aplicación y la responsabilidad. Además de reunir estos tipos de información, era importante establecer el vínculo entre las cifras del presupuesto y la información sobre el gasto real. Se implementó un sistema computarizado interministerial de consulta de presupuestos que abarcó el presupuesto total del Estado. Resultaba vital contar con una mejor cooperación entre los ministerios de línea y el Ministerio de Finanzas. Además, se mejoró el proceso de intercambio de información presupuestaria entre el gobierno y el Parlamento. Presentar el informe contable

conllevó una demora de nueve meses después del año de ejecución presupuestaria (a modo de contraste: el informe de 1978 se presentó en 1985). Asimismo, en 1992 más del 90% de los gastos correspondía a los realizados de acuerdo a la ley, en comparación con sólo el 68% de 1987. En la actualidad, el 99% de los gastos del presupuesto central se efectúa de acuerdo a la ley, según informa el Tribunal Independiente de Auditorías. Por otra parte, para fines de control tiene más importancia el vínculo entre las propuestas de presupuesto y la ejecución de la partida presupuestaria, a veces con mayor detalle. Esta información podría generarse con una periodicidad mensual.

#### Recuadro 12. Base contable de los presupuestos en los Países Bajos

*Para potenciar la autoridad presupuestaria del Parlamento, el sistema administrativo de presupuestos (proyectos de ley e informes de presupuestos para los ministerios y fondos presupuestarios) en los Países Bajos se basa en la relación caja-pasivo. Esto se torna evidente debido al vínculo existente entre los compromisos y los pagos en efectivo. El presupuesto contiene una proyección plurianual que no manifiesta cambios en la política y los precios (estimación para el período 2008-2011 en los precios de 2007) para cada renglón presupuestario. El Parlamento aprueba el presupuesto para un año: esto incluye las decisiones de política respecto a cuánto asignar para cada objetivo. Un ministro de línea es responsable de su propio presupuesto. La mejor manera de ejercer control (principalmente sobre la decisión acerca de invertir o no) es ser “franco y directo” cuando el gobierno se compromete a desembolsar el dinero en su totalidad. Los posibles beneficios se deben presentar en documentos complementarios a las políticas (análisis costo-beneficio).*

La operación contable de la década de 1980 fue seguida por una serie de innovaciones a la gestión financiera. Se introdujo una nueva forma de autonomía interna (organismos de gobierno) para mejorar la flexibilidad de gestión. Se realizaron también reformas presupuestarias tendientes a incorporar al sector de las primas en el presupuesto. En la actualidad, los desembolsos del seguro social y el gasto en atención de salud se tratan de igual forma que el gasto corriente.

El entusiasmo mundial por introducir el presupuesto para resultados alcanzó a los Países Bajos en 1997. La Operación VBTB pretendía proporcionar al Parlamento un presupuesto más orientado hacia las políticas y más transparente, donde la información sobre los resultados y el gasto estuvieran relacionadas. Se implementó esta operación por iniciativa de la Cámara Baja del Parlamento

de Holanda. El Ministerio de Finanzas desempeñó las funciones de coordinar, supervisar y promocionar. Luego de un intenso proceso de preparación, todos los ministerios adoptaron la nueva estructura presupuestaria durante la confección del presupuesto para 2002 (llamado *big boom*).

El nuevo estilo de presupuesto no consideraba como punto de partida los fondos para invertir, sino la política y lo que esta pretendía lograr (objetivos de política más concretos). Lo esencial es traer a un primer plano los objetivos políticos de los proyectos de ley de presupuestos subyacentes y, en retrospectiva, en los informes. La idea es concentrarse en preguntas tales como: ¿qué se desea lograr?, ¿qué hacer para lograrlo? y ¿cuál será el costo admisible? El nuevo estilo de presupuesto iba acompañado de un nuevo estilo de contabilidad —el

informe anual— diseñado para reflejar fielmente el presupuesto. De esta manera se respondía a: ¿se ha logrado lo que se pretendía?, ¿se hizo lo planificado para conseguirlo? y ¿costó lo que se había calculado? (Recuadro 13).

En septiembre de 2006 se presentó el nuevo estilo de presupuesto (memorando y proyectos de ley) a la Cámara Baja por sexta vez. Esta operación no estuvo exenta de penurias, pues requirió importantes esfuerzos y tiempo por parte del Ministerio de Finanzas y los ministerios de ejecución. Además, las autoridades

fueron demasiado ingenuas en cuanto al calendario de una reforma tan complicada. Resultaba evidente que no sería posible alcanzar los objetivos de las reformas relativas al desempeño en un periodo de seis ciclos presupuestarios. Por último, y respecto a su implementación, las esperanzas cifradas en los ministerios de línea y en las direcciones encargadas de formular políticas fueron demasiado altas. No obstante, a la luz de los resultados, cabe preguntarse en qué situación se encuentra la actualidad, y si esta reforma ayudó a lograr lo que se pretendía.

### Recuadro 13. Renglón presupuestario de estructura “política infantil”\*

i) *Objetivo general*

*“En Holanda, los niños crecen saludables y en un entorno seguro”.*

ii) *Cinco objetivos operacionales:*

- *“Los niños y sus padres reciben ayuda oportuna para poder crecer, para criarlos y para cuidarlos”.*
- *“Los niños que se ven amenazados en su desarrollo”.*
- *“Los niños seleccionados y sus padres pueden hacer uso de la ayuda de la institución de cuidado infantil”.*
- *“Los niños seleccionados y sus padres reciben ayuda del proveedor de salud que elijan”.*
- *“Cuidado infantil con garantía pagadera”.*

*Cada uno de los objetivos está justificado. Algunos van acompañados de indicadores de desempeño. Además, se asocian a una tabla plurianual de compromisos-caja (gastos e ingresos) para el financiamiento, cuyo año presupuestario ha de ser aprobado por la Cámara Baja.*

\* Para una visión panorámica de todos los proyectos de ley de presupuesto, véase [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl)  
Fuente: Ministerio de Salud. Renglón presupuestario 45 (artículo) ‘política infantil’

Dentro de los aspectos positivos debe incluirse la nueva estructura del presupuesto. Los nuevos presupuestos (y en retrospectiva, la cuenta anual) se elaboran en torno a objetivos estratégicos y áreas de política relacionadas. Los avances registrados en materia de transparencia (autorización) son notables, ya que la nueva estructura y la inclusión de objetivos en los presupuestos e informes anuales se consideran las principales mejoras en el área de la accesibilidad. El número de partidas muestra una reducción en más de un 75%, por lo que pasaron de 800 a aproximadamente a 200

partidas).<sup>2</sup> Asimismo, la “antigua” declaración explicativa ha sido condensada en gran medida y se ha vuelto más política la introducción de cada proyecto de ley de presupuestos (que aclara las prioridades de política). Por último, pero no por ello menos importante, el proceso contable tiene lugar cuatro meses antes de lo que sucedía previamente a la introducción del nuevo presupuesto. Desde 2001, el ministro de Finanzas presenta al Parlamento las cuentas e informes anuales sobre los logros del sector colectivo y los resultados financieros en el día de la rendición de cuentas (*Accountability Day*)

2. Cada ministerio cuenta con un presupuesto, y un promedio de 10 partidas presupuestarias que se trabajan sistemáticamente. En casi todas las áreas era posible clasificar las políticas, el desempeño y los detalles financieros en forma sistemática y en una línea de política única. Un renglón presupuestario va acompañado de una “meta u objetivo general”. A su vez, esta puede subdividirse en “objetivos operacionales”. El ministerio de ejecución o de línea se hace responsable de su propio presupuesto e informe.

(el tercer miércoles de mayo). El Parlamento sostiene un debate general con el Primer Ministro sobre estos resultados, mientras que cada ministerio de ejecución mantiene conversaciones más detalladas con los comités de ejecución.

A pesar de estas mejoras, aún quedan muchos obstáculos por sortear. Los proyectos de ley de presupuestos son complejos (los documentos de política contienen mucha información traslapada) y difíciles de interpretar (incluyen muchísima información técnica, por ejemplo, sobre los precios de costo). Los apéndices, que contienen principalmente tablas técnicas detalladas e información sobre la realización de debates, representan más del 20% del número de páginas de un presupuesto. La información sobre el aporte de los programas gubernamentales a los objetivos de las políticas no está del todo clara. Evidentemente, la elaboración de un presupuesto por programas (la relación entre las metas, los instrumentos y los recursos) no es una tarea que requiera de un nivel teórico demasiado elevado: lo que sucede es que muchos objetivos no están bien definidos. Estos se formulan en términos tan abstractos que es imposible determinar (en retrospectiva) si efectivamente se han logrado. Existe una tendencia natural de los funcionarios y administradores a justificar sus decisiones y entregar respuestas poco claras.

El problema del exceso de información sobre desempeño cuantitativa radica en que, en muchos casos, esta sólo explica los objetivos someramente, pero no se concentra en ellos lo suficiente.<sup>3</sup> Según las Consultas Interministeriales para Asuntos Financieros y Económicos (IOFEZ, por sus siglas en holandés), cerca de la mitad de los objetivos van acompañados de indicadores cuantitativos de desempeño (2004). En este sentido, se asigna gran importancia a la capacidad de medir los objetivos en detrimento de la calidad (véase el recuadro 14). Entre los efectos no esperados, la realidad puede llegar a representarse de manera demasiado simple o la gestión puede verse conducida por un desempeño inapropiado (por ejemplo, el número de infracciones de tránsito no dice nada acerca de cuán segura es una carretera; y el número de estudiantes graduados no revela nada sobre sus conocimientos y competencia). El problema subyacente radica en que la producción gubernamental no es homogénea y, por lo tanto, es demasiado difícil de medir. Lamentablemente, la idea de que es posible comparar la producción gubernamental con la producción de los mercados carece de fundamento real. Casi no existen datos válidos sobre el desempeño de las actividades del gobierno.

Además de los problemas de medición mencionados anteriormente, la Operación VBTB no incluía el

#### Recuadro 14. Mala práctica de los indicadores de desempeño

- i) Uno de los indicadores de desempeño utilizados para medir el éxito de introducir las reglas del libre mercado a la electricidad es “el conocimiento de diferentes compañías eléctricas” por parte de la ciudadanía. En la Cámara Baja, los abultados salarios de la alta gerencia de las compañías eléctricas, financiados por los impuestos, han sido materia de intensas discusiones. No cabe duda de que los ciudadanos no identificaban a las nuevas compañías eléctricas por incorporar reglas de libre mercado para la electricidad, sino por estos “debates sobre salarios”.
- ii) Los indicadores no abordan ciertos delitos con la fuerza suficiente. Por ejemplo, el robo de una obra de Rembrandt se registra en las estadísticas como otro robo más. La policía prefiere concentrarse en los delitos de menor cuantía, como ser una multa de €50 por almacenamiento no autorizado, excesos de velocidad o falta de luces en la bicicleta, en lugar del robo de una pintura evaluada en €50 millones. Tampoco se incentiva a la policía a prevenir delitos en forma activa dado que la prevención de delitos no se aprecia en las estadísticas.

3. Aproximadamente, la mitad de las metas lleva aparejados indicadores de desempeño cuantitativos. (Véase, Policy Budgets and Policy accountability. 2004. *Final Report. Lessons from practice*. Inter-ministerial Consultations for Financial and Economic Affairs (IOFEZ), Diciembre).

mejorar la eficiencia entre sus objetivos originales. Se trataba de una operación orientada a entregar al Parlamento un presupuesto más transparente. Durante el proceso de implementación, ese objetivo principal se amplió para incluir la eficiencia de los programas. Para algunas personas, publicar la información sobre desempeño tenía como consecuencia natural la posibilidad de medir la eficiencia fácilmente, lo que permitiría cosechar ganancias en ese terreno como si se tratara de manzanas maduras. Sin embargo, al introducir un segundo objetivo en el proceso sin contar con una buena base teórica, las expectativas cifradas en esta reforma aumentaron enormemente. Para alcanzar la meta original del presupuesto (es decir, recibir la autorización del Parlamento para gastar fondos), se requiere un presupuesto comprensivo. El deseo de lograr la eficiencia se tradujo en una cantidad de cifras gigantesca, lo que en ocasiones jugaba en contra de este objetivo original. Asimismo, dicha eficiencia puede ser mejorada con otros instrumentos, como fomentar evaluaciones *ex ante* y *ex post* rigurosas del nivel de los objetivos.

Aún queda mucho trabajo por realizar para afinar el enfoque y el acceso a los documentos presupuestarios. El presupuesto debería utilizarse para analizar los

principales temas de la agenda política. Además, debería cumplir con su tarea básica: autorizar las partidas (objetivos) y mantener el control. Asimismo, para ser fácilmente accesible debe presentar una estructura definida y utilizar la información apropiada para el nivel de debate. Cualquier información más técnica sobre la posible relación entre los indicadores de desempeño, los objetivos operacionales, los instrumentos y los recursos tiene sentido en los documentos de política y no en el presupuesto (Recuadro 16).

Para mejorar la eficiencia, se recomienda utilizar otros instrumentos además del presupuesto. Los documentos de política constituyen el mejor instrumento que se puede crear en cuanto a la información sobre análisis riguroso (evaluación *ex ante*) en el presupuesto. Se debe responder a preguntas básicas tales como cuál es el problema y cuál es la función del gobierno. Por el contrario, es esencial concentrar las revisiones de las políticas (*ex post*) en el análisis de estas preguntas básicas, a nivel de los objetivos estratégicos y las áreas de política. Además, una reforma financiera que introduce más elementos del mercado para financiar el abastecimiento de las actividades del gobierno puede resultar muy útil.

#### Recuadro 15. Nuevo estilo de presupuesto y conclusiones del FMI

*El Fondo Monetario Internacional publicó un informe acerca de la observancia de las normas y códigos sobre transparencia fiscal para los Países Bajos (FMI, 2006). Los nuevos presupuestos constituyen una reforma con potencial para la transparencia, la responsabilidad y la asignación de la toma de decisiones. Se ha trabajado mucho, pero aún falta obtener todos los resultados deseados. Es necesario acotar y concentrar la información sobre desempeño. El FMI sugiere utilizar información adecuada para el nivel de debate de los principales temas, a fin de integrar de mejor manera el análisis de las políticas en el ciclo presupuestario y aumentar la calidad e independencia de las evaluaciones de las políticas.*

**Recuadro 16. Cómo lograr un presupuesto más transparente**

*En los Países Bajos se realizan las siguientes actividades para mejorar la accesibilidad del presupuesto.*

- i) Los empleados públicos reciben capacitación para realizar las preguntas adecuadas, redactar correspondencia o memorandos bien estructurados sobre las políticas y realizar revisiones de las mismas. El curso (a cargo de la Academia Nacional de Finanzas y Economía, [www.rijksacademie.nl](http://www.rijksacademie.nl)) tiene una duración de dos días. Durante el primero, un especialista presenta un estudio de casos (real) en el que cuenta detalles sobre el proceso, las dificultades de los memorandos, etc. Los estudiantes elaboran por sí mismos una "lista de verificación" con preguntas cuyas respuestas se encuentran en los documentos presupuestarios. El segundo día se inicia con la entrega de una "lista de verificación" elaborada por la academia y preparada por especialistas. Al finalizar el segundo día, los alumnos reciben un nuevo estudio de casos a partir del que ellos mismos deben preparar un presupuesto (dentro de un límite de tiempo).*
- ii) Las nuevas tecnologías (como Internet) se utilizan para simplificar el presupuesto. Por ejemplo, se puede acceder a información muy detallada y técnica sobre garantías gubernamentales en el sitio del presupuesto ([www.rijksbegroting.nl/garanties](http://www.rijksbegroting.nl/garanties)). Esto significa que la información del presupuesto se puede resumir en una tabla general sin tener que especificar los detalles de todas las garantías.*
- iii) Se revisa que la información sobre desempeño esté en orden. Sólo se incluyen criterios relativos al proceso. Ya no es obligatorio introducir los indicadores de desempeño, a menos que sean útiles.*
- iv) El Parlamento y el Ministerio de Finanzas han llegado a un acuerdo de que se utilizarán tres presupuestos para tratar de obtener un documento más comprehensivo y más comprensible. Durante dos años, se relajarán las normativas relacionadas con el presupuesto para dar cabida a nuevas iniciativas. Durante este periodo, el Ministerio de Finanzas respaldará a los ministerios de ejecución en las tareas de estructurar y redactar los presupuestos.*
- v) En conjunto con el Tribunal de Auditorías, se realiza un experimento similar para las revisiones o informes anuales del gasto. En estos informes se destacan únicamente aquellos elementos importantes de las políticas y que forman parte del acuerdo de coalición.*

**Revisión de políticas en los Países Bajos**

Los Países Bajos —al igual que otros muchos países— se encuentran en una continua lucha por emplear los fondos de los contribuyentes de una manera más eficiente y eficaz. Desde la década de 1970 se ha implementado una serie de iniciativas, como el sistema de planificación, programación y presupuesto (presupuesto de programas, presupuesto para resultados y presupuesto plurianual), el procedimiento de reconsideración (1981) y, desde 1995, la revisión de políticas interministeriales. En la década de 1990 se introdujo una modificación a la Ley de Cuentas Gubernamentales y en 2002 se adoptó la legislación de segundo nivel, denominada RPE, cuyo objetivo era establecer una normativa aplicable a los procesos de ejecución y confección de la información de políticas, tales como los indicadores de desempeño y la evaluación.

A partir de 1981, el procedimiento de reconsideración motivó una serie de debates sobre las opciones mismas de políticas ("mayor eficiencia"), en lugar de debates acerca de la gestión operacional dentro de la opción de políticas ("menor eficiencia"). El objetivo principal era separar el análisis o las conclusiones sobre objetivos de las conclusiones sobre política. Para ello era preciso dissociar la revisión misma de las opiniones y recomendaciones del gabinete respecto de la revisión. Tanto la revisión como las opiniones vertidas por el gabinete se envían al Parlamento (véase más adelante el Recuadro 18).

El procedimiento de reconsideración ya era evidente en 1975. Durante los primeros años, los resultados fueron decepcionantes debido a que varias áreas de política se habían librado por poco: nadie quería seguir avanzando. El memorando sobre presupuestos de 1981 evitó esta "gotera" al seleccionar 30 temas para su reconsideración, que todas las áreas de políticas debieron considerar.

**Recuadro 17. Aspectos de las revisiones de políticas interministeriales relativos a los procedimientos y la organización**

- *Se realizan revisiones y balances. Los revisores son el ministerio de línea, que preside la tarea, el Ministro de Finanzas, que ejerce como secretario, y el inspector del presupuesto.*
- *Cada revisión busca generar alternativas que deberían provocar una reducción del 20% de los gastos luego de cuatro años.*
- *No existe derecho a veto (para evitar la entrada de opiniones minoritarias).*
- *Tiene una estructura uniforme de la revisión y preguntas estándar (por ejemplo, la descripción de la política, los objetivos y los instrumentos, etc.).*

Al inicio del decenio de 1970 se introdujo asimismo el denominado Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto (PPBS, por sus siglas en inglés), pero su aplicación fue un fracaso parcial. El PPBS comprende tres elementos: el presupuesto para programas, el presupuesto para resultados y el presupuesto plurianual. Sólo han prosperado las estimaciones plurianuales de las partidas presupuestarias (t+1 - t+4). Los desembolsos de los programas se dan a conocer después del año en que se presenta el presupuesto (t), de modo de evitar subestimaciones y transparentar los ahorros de mediano plazo. El fracaso del presupuesto de programas se debió especialmente a la aversión que existía respecto del método altamente teórico. La introducción del PpR no prosperó debido a la limitación al producto. Los objetivos se definían verticalmente (de arriba hacia abajo) y no conforme a la estructura organizacional (responsabilidades presupuestarias de los directores de políticas).

El procedimiento de reconsideración de 1981 (introducido de facto en 1975) conforma la base del actual sistema de revisión de programas (revisiones de políticas interministeriales o de IBO a partir de 1995). De acuerdo con este sistema, se realizan revisiones de políticas con el objeto de desarrollar alternativas que podrían producir ahorros, de preferencia sobre la base de medidas de eficiencia, pero también basadas en la

reducción de los niveles de servicio, si así fuera necesario. Sólo se pueden considerar aquellas alternativas cuyo costo sea igual o menor. Cada revisión debe producir al menos una alternativa que implique una reducción del 20% de los gastos luego de cuatro años comparada con la actual estimación para el último año del presupuesto. Durante la década de 1990, el proceso de reconsideración fue gradualmente adaptado a las cambiantes circunstancias económicas. La alternativa de ahorro obligatorio de un 20% fue abolida (debido a la presión de los ministerios de ejecución y de línea), por lo que se concentraron las revisiones en los cambios institucionales (Recuadro 17).

Un ejemplo de un análisis riguroso y una política más eficiente es la reforma de los beneficios sociales o la Ley de Asistencia Social (Bijstand). Durante los últimos años del siglo XX, se tenía la percepción de que demasiadas personas hacían uso de los beneficios cuando aún estaban en condiciones de trabajar. La Oficina Neerlandesa para el Análisis de Políticas Económicas (CPB, por sus siglas en holandés), entidad independiente, aceptó el desafío y efectuó una evaluación de la Ley de Asistencia Social (Bijstandswet). Como resultado, el Ministerio de Finanzas inició una revisión de las políticas interministeriales (Recuadro 18).



**Recuadro 18. Ejemplo de una revisión exitosa de las políticas interministeriales**

*Los estudios realizados por la Oficina Neerlandesa para el Análisis de Políticas Económicas a fines de la década de 1990 redundaron en una amplia gama de medidas de rediseño del mercado laboral que hicieron posible la aplicación de importantes recortes presupuestarios. Uno de sus resultados es la reforma de los programas de Discapacidad (WIA, por sus siglas en holandés). Otro ejemplo de una revisión exitosa de políticas se produjo en el área de los beneficios sociales (bijstand). En un esfuerzo por racionalizar los beneficios sociales, descomplejizarlos y hacerlos más coherentes con la responsabilidad descentralizada (presupuesto), la CPB realizó un estudio en 1995 (Memorando de revisión 119), que sentó las bases para la revisión de políticas interministeriales.*

*El grupo de trabajo interministerial analizó diversas posibilidades para el financiamiento de los beneficios sociales por parte de las autoridades locales, enviándolas luego al Parlamento junto con la correspondiente opinión del gabinete. Si bien la opinión del gabinete (enero de 1997) era favorable, se hacía necesaria una mayor investigación. Un nuevo acuerdo del gabinete (1998) propuso descentralizar los presupuestos para los beneficios sociales. El gobierno de la coalición de derecha de 2003 adoptó la Ley rediseñada de Asistencia Social (en la denominada Ley de Trabajo y Asistencia Social) de 2004. Recientemente, el Ministerio de Asuntos Sociales publicó el estudio sobre la nueva ley. Como resultado, el número de solicitantes de asistencia social disminuyó de 336.000 en diciembre de 2003 a 311.000 (se excluye a los mayores de 65 años) en septiembre de 2006, aun bajo circunstancias económicas adversas.*

**Reforma motivada por la demanda**

*La responsabilidad financiera (la obligación de trabajar y la necesidad de prevenir fraudes) por la asistencia social pasó a depender de los municipios en lugar del gobierno central. La nueva ley incorpora un incentivo financiero para las municipalidades a fin de que reduzcan el número de cesantes que solicitan asistencia social. Su forma de operar es la siguiente: el incentivo se crea dividiendo el presupuesto central destinado a beneficios entre las municipalidades, sobre la base de una serie de parámetros objetivos (habitantes, ingresos, etc.). Los municipios que logran que los solicitantes ingresen (o reingresen) al mercado laboral gastan menos de lo esperado. Se les permite quedarse con el superávit y decidir el destino de dichos fondos de acuerdo con sus propias prioridades. Aquellos que no lo logran y presentan déficits en sus presupuestos deben financiarlos con sus propios recursos. Por cada año en que disminuya el número total de cesantes se reducirá el presupuesto total del Estado.*

*La mayoría de los municipios acogió los cambios introducidos por la ley de manera positiva. Recibieron con beneplácito la descentralización y la delegación de responsabilidades. Se les permitió tener un contacto más cercano con los cesantes y, con ello, concebir medidas ajustadas a sus necesidades. La desregulación brindó a los municipios la oportunidad de esbozar sus propios lineamientos dentro del marco definido por la legislación nacional.*

Durante la década de 1990 se modificó la Ley de Cuentas Gubernamentales, lo que otorgó al tribunal de auditorías mayor competencia en lo que se refiere a la eficiencia de los programas. Los ministerios se vieron obligados a evaluar las áreas de las políticas cada cinco años. La legislación de segundo nivel (“Decreto sobre la información de desempeño” o RPE) se introdujo en 2002 con el fin de dictar reglas para el proceso

de generación y recopilación de información sobre las políticas, como los indicadores y la evaluación de desempeño. El principal objetivo tras la introducción de este decreto fue garantizar la existencia de una función evaluadora en el gobierno central y garantizar asimismo que la información recopilada para propósitos de presupuesto e informe anual cumpliera los requisitos de calidad correspondientes.



En 2004, se revisó la legislación de segundo nivel<sup>4</sup> respecto de la confiabilidad de la información sobre políticas. El Decreto sobre datos de desempeño estipula cómo los ministerios de ejecución y los sectoriales deben preparar los indicadores de desempeño y las metas de sus objetivos estratégicos y operacionales. Debe considerarse que en los Países Bajos, los ministerios de ejecución y los de línea asumen la responsabilidad por su propio presupuesto y, por lo tanto, por sus propios

datos de desempeño. Los criterios que se establecen en el decreto relativos a la información sobre desempeño (validez, confiabilidad y utilidad) han demostrado no ser suficientes. Cabe preguntarse si existe una manera de determinar la calidad de la información de las políticas sobre la base de los criterios. La respuesta es que la evaluación de la información de las políticas es una tarea que sólo puede ser llevada a cabo por profesionales (Recuadro 19).

#### Recuadro 19. Utilidad de los criterios para evaluar la calidad de la información de las políticas

*Al medir los resultados esperados y reales de las políticas, es importante recordar que no es posible lograr un grado de exactitud comparable al que se puede alcanzar con la información financiera. Por ejemplo, es perfectamente posible justificar cada centavo de los fondos empleados por el gobierno para el reintegro de los cesantes. No obstante, los efectos de la política de reintegración en las posibilidades de encontrar un nuevo trabajo no pueden establecerse con la misma precisión. En la mayoría de las áreas de política es posible determinar exactamente la cantidad de fondos públicos gastados, no así sus efectos en términos de beneficios para la ciudadanía.*

Para facilitar la mejora de la eficiencia, se recomienda utilizar otros instrumentos aparte del presupuesto. Los documentos de política constituyen la mejor herramienta para crear información respecto de un análisis riguroso (evaluación *ex ante*) en el proceso presupuestario. Se debe responder a preguntas básicas como cuál es el problema y cuál es la función del gobierno (Recuadro 20).

#### **Hacia una mayor eficiencia**

El punto de partida de toda iniciativa de política bien fundada está constituido por un análisis riguroso (evaluación *ex ante*). Ello quiere decir que debe recurrirse a la ayuda de expertos independientes para poder responder a las preguntas básicas pero fundamentales y dar a conocer el resultado de la revisión. Por el contrario, es esencial concentrar las revisiones de las políticas

(*ex post*) en el análisis de estas preguntas básicas, a nivel de los objetivos estratégicos y las áreas de las políticas. En estos análisis se responde a las preguntas sobre los fundamentos de las nuevas políticas. Además, es fundamental centrar las revisiones de políticas (*ex post*) en el nivel de objetivos estratégicos y áreas de política, lo que es difícil en la práctica. Tal como se indica en el Recuadro 17, la información contenida en el informe anual sobre gasto se limita a los ministerios que participan en el experimento. El informe comprende sólo información financiera de los renglones presupuestarios de estos ministerios y se omite la información sobre desempeño. Sin embargo, estos ministerios de ejecución deberían solicitar una revisión de políticas por cada renglón presupuestario ya que esta presenta más y mejor información sobre eficiencia.

4. La legislación de primer nivel corresponde, por ejemplo, a la Ley de Cuentas Generales (GAA, por sus siglas en inglés). La GAA describe las principales responsabilidades (Ministerio de Finanzas, ministerios de ejecución, tribunal de auditorías) y los marcos temporales del presupuesto. La legislación de segundo nivel corresponde a los procedimientos y formatos (temporales) más detallados relativos a los presupuestos y los informes.

**Recuadro 20. Preguntas básicas que los documentos de política deben responder**

*Al momento de revisar una política, es indispensable tratar todas las áreas de política de igual manera. En el largo plazo, todas han de ser examinadas por lo que es necesario uniformar todas las preguntas de evaluación.*

- 1. Análisis del problema.** *¿Cuál es el problema que se debe solucionar? ¿Qué metas se pueden formular en relación con la política pretendida? ¿Cuál es la causa del problema?*
- 2. Papel del gobierno.** *¿Por qué la solución del problema es responsabilidad del gobierno (central)? ¿Se trata de una falla del mercado o existen efectos externos?*
- 3. Posibles soluciones.** *¿Existen soluciones alternativas al problema? ¿Qué instrumentos se pueden usar (subsidios, impuestos, garantías, beneficios, etc.)? ¿Son necesarios los gastos del gobierno o es posible recurrir a una solución de orden jurídico?*
- 4. Efectos de las alternativas en las políticas.** *¿Cómo ayuda el instrumento a la solución del problema? ¿Cuáles son los posibles efectos secundarios positivos o negativos? ¿Cómo se aprecia la base? ¿Qué efectos presupuestarios y de costos (para la sociedad) presenta la solución?*
- 5. Recopilación de información.** *¿Cómo se deben estimar los efectos de la política deseada? ¿Debe emplearse un método cuantitativo o cualitativo? ¿Qué información es necesario reunir? ¿Qué tiempo se necesita para reunirla? ¿Con qué posibilidades de investigación se cuenta (modelos, consultas, experimentos de política)? ¿Qué tipo de investigación se recomienda?*
- 6. Mantenimiento** *¿Qué pasos es necesario seguir durante la evaluación de esta política?*

En 2006 se efectuaron cerca de 17 evaluaciones de política en diversas áreas: política de los consumidores, ayuda a las víctimas, mano de obra y cuidado, seguridad en el transporte público, etc. De estas, siete se han enviado al Parlamento, cinco se encuentran en la fase final de ejecución y cinco se han retrasado. El presupuesto general para estas 17 áreas de política alcanza a los €5.000 millones. Para 2007 se ha planificado realizar 35 evaluaciones de política (en áreas como la reintegración y la promoción del comercio internacional) con un valor del presupuesto general que alcanza los €12.000 millones. Dentro de los factores fundamentales de éxito de las revisiones de políticas cabe destacar: el momento (político), la participación de expertos independientes (desde el principio) y el compromiso del personal con más experiencia.

### Antecedentes del sistema presupuestario holandés

El sistema presupuestario holandés es único en varios aspectos. El FMI, en “Observancia de las normas y códigos sobre transparencia fiscal para los Países Bajos”, ha caracterizado a la transparencia del sistema presupuestario holandés como “la mejor práctica” (FMI, 2006).<sup>5</sup> Los principales elementos para esta evaluación son i) la adecuada estructura y apertura del presupuesto; ii) la integridad y la independencia (política) del Tribunal de Auditorías, de la Oficina Neerlandesa para el Análisis de Políticas Económicas y del Instituto Nacional de Estadísticas de los Países Bajos (CBS) y iii) el marco fiscal basado en las tendencias que establece un acuerdo político sobre los topes de gastos y limitantes macroeconómicas.

4. Véase, Fiscal Rosc. 2006. *Informe sobre la observancia de normas y códigos sobre transparencia fiscal*, Fondo Monetario Internacional. *Informe sobre países* N° 06/124, FMI, 13 de marzo (www.imf.org).

En consecuencia, el énfasis debe recaer en una estructura del presupuesto que sea confiable, debido al amplio compromiso político. Al mismo tiempo, el presupuesto debe ser lo bastante flexible como para resistir un cambio en las prioridades políticas. En la estructura del presupuesto es esencial el Acuerdo de Coalición. Debido a que ningún partido político goza de mayoría en el Parlamento, es necesario formar una coalición multipartidista. En los Países Bajos, los gabinetes minoritarios

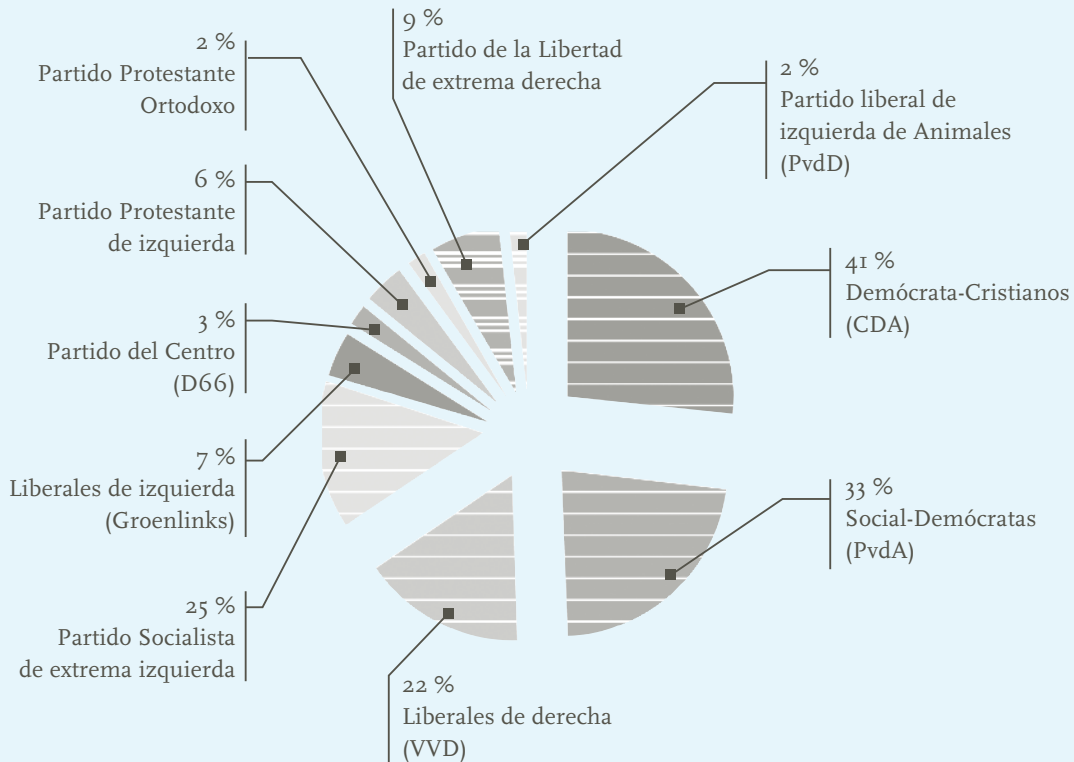
constituyen la excepción a la regla. En la actualidad, diez partidos políticos cuentan con representación en la Cámara Baja del Parlamento (Recuadro 21).

El Acuerdo de Coalición se negocia al inicio de cada periodo del gabinete. Contiene los aspectos generales de la política y las reformas que se seguirán durante el periodo de cuatro años. Cabe destacar que el Acuerdo de Coalición no tiene estatus legal, pero cuenta con el respaldo de los partidos políticos de la coalición. En dicho

**Recuadro 21. Elección parlamentaria de 2006 en los Países Bajos**

*El Parlamento neerlandés (Cámara Baja) cuenta con 150 miembros que se eligen directamente. Después de la elección realizada el 22 de noviembre de 2006, la Alianza Demócrata-Cristiana (CDA, por sus siglas en holandés) surgió como el partido más grande (41 escaños). Según la distribución de escaños, sólo es posible una mayoría cuando al menos tres partidos pueden convenir en los principales objetivos de las políticas durante los cuatro años que dura su ejercicio. El 7 de febrero de 2007, los Demócrata-Cristianos, los Social-Demócratas y el Partido Protestante de izquierda acordaron formar una coalición.*

**Elección de 2006. Escaños en la Cámara baja holandesa.**



**Recuadro 22: El acuerdo de coalición del 7 de febrero de 2007**

*El 7 de febrero de 2007, los Demócrata-Cristianos (CDA), los Social-Demócratas (PvdA) y el Partido Protestante (CU) (de izquierda) presentaron un gobierno de coalición con un nuevo programa y acuerdo político. La estructura del antiguo acuerdo de coalición de 2003 y del nuevo es similar: una línea roja de objetivos de las políticas propuestas, iniciativas y medidas acompañadas de un párrafo financiero detallado con financiamiento plurianual y normas fiscales. Sin embargo, el nuevo programa político incluye un mayor gasto en políticas sociales y el medio ambiente y una postura menos radical frente a la inmigración. El gobierno invertirá €7.000 millones principalmente en educación, medio ambiente, cuidado infantil y salud, y reducirá los impuestos en unos €3.000 millones. Sus planes suponen un crecimiento económico anual del 2% y el programa contiene un objetivo explícito sobre el balance de la EMU<sup>6</sup> en 2011 (superávit del 1%), las normas fiscales y una visión general de todos los gastos adicionales.*

*El nuevo acuerdo de coalición, denominado “Trabajar juntos, vivir juntos”, se creó alrededor de seis pilares. Para coordinar todas las medidas políticas subordinadas a un pilar, se designa a un ministro. Los pilares son:*

- i) Una posición activa y constructiva de los Países Bajos en Europa y el mundo.*
- ii) Una economía innovadora, competitiva y empresarial.*
- iii) Un medio ambiente sostenible.*
- iv) Coherencia social.*
- v) Seguridad, estabilidad y respeto.*
- vi) El gobierno como socio y un sector público útil.*

*Cada pilar contiene diversas medidas y objetivos políticos. Por ejemplo, el pilar 1 incluye: la aplicación de un impuesto a los vehículos por la cantidad de kilómetros recorridos, la contaminación del aire que producen y el tiempo de uso (reducción de las emisiones de gases de invernadero en un 30%); el crecimiento del transporte público (ferrocarril) en un 5% cada año; la distribución gratuita de textos escolares para la educación secundaria y preuniversitaria y las organizaciones de escuelas de menor escala. El pilar iv comprende: el aumento de la producción de viviendas a un nivel entre 80.000 y 100.000 cada año (con la participación del organismo con personalidad jurídica encargado de las viviendas), la eliminación de los problemas de los vecindarios urbanos desfavorecidos dentro 10 años; y el pilar v incluye la reducción de la delincuencia en un 25% para 2011 (respecto de 2003); el cierre de las cafeterías en los alrededores de las escuelas y las fronteras.*

*Además de estas medidas, se incluye un párrafo detallado sobre el marco financiero.*

documento se convienen los principales gastos y recortes de presupuesto que se van a realizar y se establecen las normas fiscales. En consecuencia, se puede concebir un tope de gastos plurianuales. Estos gastos no constituyen simples ambiciones políticas respecto de la envergadura del gasto público como un porcentaje del PIB. Los topes presentan una base clara y realista mediante un método de verticalidad ascendente por cada partida.

El Acuerdo de Coalición también brinda elementos clave sobre la política presupuestaria. Uno de los párra-

fos estipula que el acuerdo se basa en supuestos económicos relativos a tendencias, en la división entre los ingresos y gastos gubernamentales, en los detalles sobre los gastos planificados (topes) de los tres sectores del presupuesto (sector estatal, seguridad social y atención de salud) y en normas extensas para lidiar con las ganancias inesperadas y percances (normas fiscales). El anexo del acuerdo destaca el compromiso de los políticos holandeses con el control presupuestario. Incluso los partidos de la oposición respetan las normas fiscales. Por

6. El Balance EMU es un concepto macroeconómico definido por los países de la Unión Europea. Los países que forman parte del EMU no pueden tener un déficit anual mayor del 3% del PIB.

ejemplo, la propuesta de un partido de aumentar los gastos en un área de las políticas siempre va acompañada de una propuesta de disminuir los gastos en otra.

El principal elemento es el método descentralizado. Los ministerios de línea o de ejecución tienen una gran responsabilidad: cada uno responde por su renglón presupuestario. Además, cada uno cuenta con una dirección económico-financiera responsable de los gastos de un ministerio.<sup>7</sup> Ello implica que esta dirección prepara el presupuesto para un ministerio. El ministro correspondiente presenta su propio presupuesto ante

el Parlamento, lo defiende y se hace responsable de su ejecución. El gabinete adopta las decisiones políticas respecto del presupuesto y el Ministro de Finanzas es responsable del presupuesto total.

Asimismo, los ministerios de ejecución son responsables de contar con información financiera sólida: datos contables e información del ciclo presupuestario (propuesta, ejecución y presentación del presupuesto) de cada ministerio. En la práctica, forman una “bisagra de resorte” entre las direcciones políticas de un ministerio de línea y el Ministerio de Finanzas. El Ministerio

### Recuadro 23. Sistema Nacional de Información sobre Presupuestos

*El Sistema Nacional de Información sobre Presupuestos (IBOS, por sus siglas en holandés) se emplea para fines contables, es decir, corresponde a un sistema de aprobación de cambios en el presupuesto. De hecho, es un sistema de debate. El IBOS ha existido durante 20 años y forma una “bisagra de resorte” entre la división de control financiero del ministerio sectorial y la inspección de presupuestos (IRF, por sus siglas en holandés) del Ministerio de Finanzas. Entrega al Ministro de Finanzas una macrovisión diaria del desarrollo del presupuesto, lo revisa y aprueba con los cambios del presupuesto.*

*Su forma de operar es la siguiente: supongamos que el Ministerio de Agricultura debe contratar personal adicional (debido a la fiebre aviar), cuyo costo se estima en €400.000. Un empleado de la división de control del Ministerio de Agricultura inicia una sesión en IBOS. Justifica los €400.000 de gastos, relativos al programa de la política o partida correspondiente. Esta propuesta se presenta ante la inspección de presupuestos (Ministerio de Finanzas). El empleado de la inspección da a conocer su opinión y autoriza el cambio del presupuesto, siempre considerando la prudencia política. Las normas presupuestarias rigen todo el proceso (por ejemplo, se deben compensar los percances con medidas de austeridad). En el sistema computarizado se programa un código especial para un cambio en el presupuesto, por razones autónomas (mayor número de estudiantes) o por razones políticas (programa vial adicional).*

de Finanzas es responsable del control macro del presupuesto y, en retrospectiva, de la cuenta o informe. Casi 1.200 equivalentes de tiempo completo están subordinados en las divisiones de control, lo que constituye una cantidad sustancial. Utilizan el 46% de su tiempo para la contabilidad. La administración corresponde a uno de los bloques para construir un óptimo control financiero (Recuadro 23).

En la división de control financiero de cada ministerio, entre el 10 y el 15% del personal está disponible

para un control de las políticas. Este puede emplearse para mejorar la eficiencia en general y la de los programas políticos. Por ejemplo, la revisión de cartas de política sobre las consecuencias financieras y las estimaciones plurianuales. Alrededor de un 2% del personal está disponible para evaluaciones de política. La división de control se concentra en programar (y fomentar) evaluaciones de buena calidad. La evaluación programada se encuentra en manos de las divisiones de política, consultores o una división de evaluación independiente. Por

7. Las direcciones descentralizadas de Asuntos Financieros (FEZ), o la división de control financiero de cada ministerio son responsables por la gestión financiera dentro de un ministerio (gastos, contabilidad, control de políticas, evaluaciones y actividades del ciclo presupuestario). Véase IOFEZ (Consultas Interministeriales para Asuntos Financieros y Económicos). 2004. *Policy Budgets and Policy accountability: Final Report. Lessons from practice*, Diciembre.

ejemplo, la Oficina Neerlandesa para el Análisis de Políticas Económicas es un instituto independiente de investigación con respecto a su contenido y cuenta con su propio panel asesor externo e independiente. La CPB es una parte integral y bien sustentada del proceso de formulación de políticas. Por ejemplo, evalúa las políticas económicas de los gobiernos y partidos políticos, pero también realiza análisis de costo-beneficio para grandes proyectos de infraestructura (conexión de alta velocidad).

Entre un 13 y un 18% del tiempo disponible en la división de control se dedica a las actividades del ciclo presupuestario. Este se caracteriza por numerosos procedimientos y acciones fijas que tienen su base en

la Constitución, la Ley de Cuentas Gubernamentales y la legislación de segundo nivel. El año fiscal comienza el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre. El presupuesto se presenta el tercer martes de septiembre (Día del Presupuesto). Ese día, el Ministerio de Finanzas presenta el memorando del presupuesto y los proyectos de ley presupuestaria ante la Cámara Baja. El Ministro de Finanzas es responsable por el memorando del presupuesto, el control presupuestario (macro) y la eficiencia (en general), pero los ministros de línea son responsables por los proyectos de ley presupuestaria (autonomía). Los proyectos de ley presupuestaria operan en un sistema integrado de pasivo-caja.

# Empleo ciudadano de la información sobre resultados: Transparencia y uso público

Miguel Braun\*

Laura Malajovich\*\*

## Es conveniente que la sociedad civil controle el presupuesto

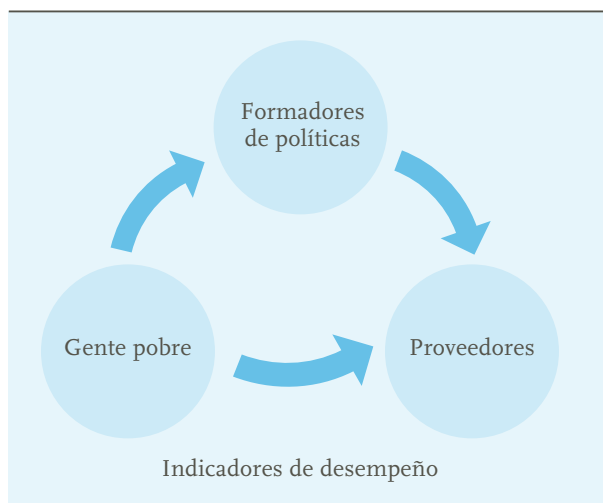
Según el Informe de Desarrollo Mundial de 2004 (IDM) del Banco Mundial, uno de los principales factores que impiden una adecuada prestación de servicios es la falta de responsabilidad por parte de los prestadores de dichos servicios. En toda transacción comercial, el consumidor paga directamente por el bien que recibe y luego decide si ese bien ha sido entregado o no. Posteriormente puede “votar” sobre la calidad del servicio comprando nuevamente donde el mismo proveedor o haciendo un reclamo. No obstante, cuando se trata de servicios como la educación o la salud no existe una instancia de monitoreo directo puesto que por “varias buenas razones, la sociedad ha decidido que los servicios sean proporcionados no mediante una transacción mercantil, sino haciendo que el gobierno asuma la responsabilidad” (BM, 2004: 6), ya sea a través de prestaciones directas o mediante financiamiento y regulación. Es a partir de esta falta de responsabilidad directa que surge la llamada “ruta larga” de responsabilidad.

Si se los considera clientes, los ciudadanos no cuentan con la posibilidad de “emitir un voto” efectivo respecto de la calidad del servicio que reciben, por lo que ejercen su influencia sobre los responsables de la toma de decisiones, quienes a su vez influyen en los prestadores de servicios (maestros, administradores). Sin embargo, el número y la duración de las diferentes etapas por las que se debe pasar para cubrir esta “ruta larga” la hace vulnerable y, cuando se ve interrumpida, ocasiona fallas en los resultados de servicio y en el desarrollo humano. Cuando los consumidores de estos servicios se encuentran entre los sectores más desposeídos de la sociedad,

estas relaciones pueden llegar a romperse, ya que los pobres no tienen cómo influir en las instancias decisivas o porque los responsables de las decisiones no están en condiciones de garantizar una prestación adecuada de los servicios.

En vista de estas debilidades, es posible suponer que los servicios pueden ser mejorados tomando la ruta corta (es decir, la responsabilidad directa entre el consumidor y el prestador de servicios). En ese caso el desarrollo de indicadores de desempeño se presenta como un mecanismo que permite a los beneficiarios de los servicios pedir cuentas a los prestadores por ellos. Ambas rutas se ilustran en el Gráfico 13 (BM, 2004: 6). En otras palabras, monitorear la aplicación del presupuesto puede servir para mejorar la prestación de servicios públicos.

**Gráfico 13. Marco de relaciones de responsabilidad**



Fuente: Banco Mundial. Informe de Desarrollo Mundial. Washington, DC. 2004.

\* Director Ejecutivo, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

\*\* Coordinadora de Política Fiscal, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

### Participación en el ciclo de presupuesto

El ciclo presupuestario consta de cuatro etapas: i) formulación, ii) debate y aprobación, iii) aplicación, y iv) auditoría y control. Los mecanismos que intervienen en él aparecen en el Gráfico 14.

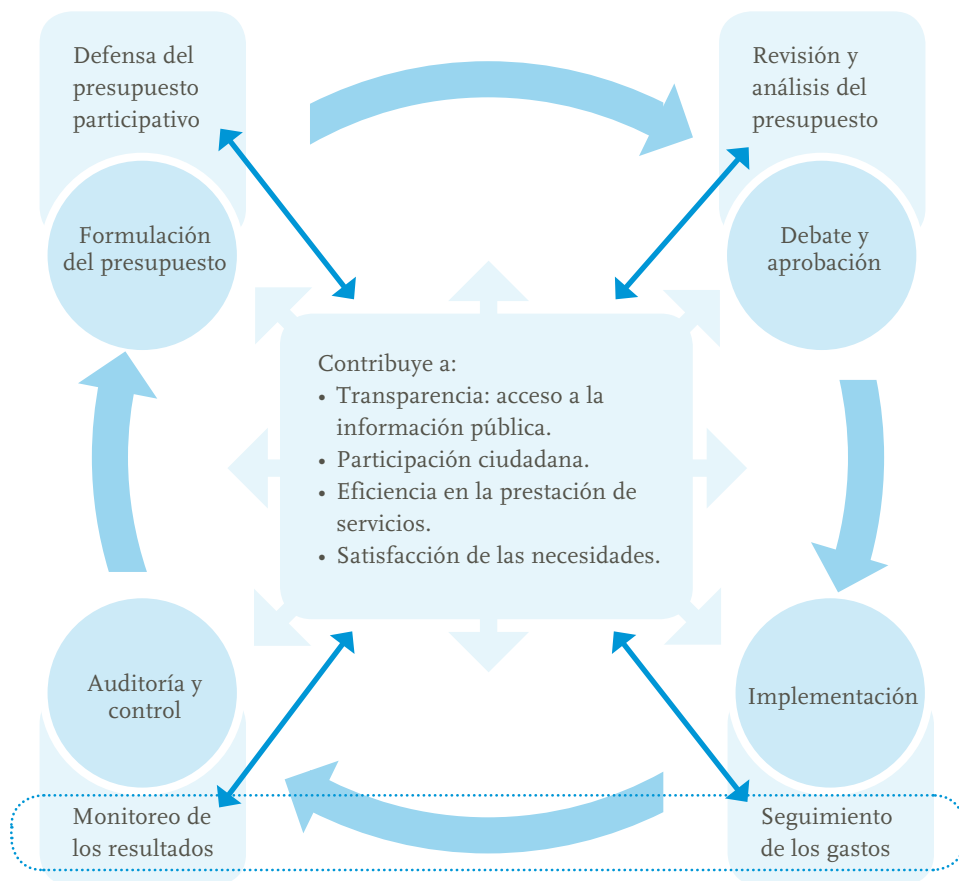
i) Durante la primera etapa, formulación, es difícil que la ciudadanía y la sociedad civil logren grados significativos de participación, puesto que se trata de un proceso normalmente cerrado y centrado en el Poder Ejecutivo. No obstante, dado que el Estado no es un ente monolítico y que en el proceso participan diversos actores, existe la posibilidad de abogar por la asignación de fondos para objetivos específicos. También es posible participar cuando el gobierno implementa mecanismos de participación tales como el presupuesto participativo. En tal caso, las

organizaciones de la sociedad civil (OSC) pueden influir en la preparación de prioridades presupuestarias dentro de un marco institucional.

ii) La etapa de aprobación equivale al momento en que el proyecto de presupuesto es revisado por el cuerpo legislativo. Por lo general, es la fase que concita mayor interés público y en la cual es más fácil acceder a la información sobre presupuesto. Por tratarse del periodo en que la atención hacia el presupuesto alcanza su punto máximo, se crean oportunidades para que el análisis y las revisiones efectuados por la sociedad civil tengan un mayor impacto, no sólo en los medios de comunicación, sino también en los esfuerzos por lograr que los legisladores reasignen las apropiaciones presupuestarias.

iii) Por lo general, durante la etapa de aplicación los diferentes presupuestos no se ejecutan de la misma

**Gráfico 14. Oportunidades de participación durante el ciclo presupuestario**





forma en que fueron aprobados (en especial en los países en desarrollo): los montos establecidos no siempre se respetan y, por lo tanto, los recursos aprobados no se emplean tal y como fueron originalmente concebidos. Sin embargo, esto no constituye una anomalía seria cuando existen motivos que justifican estos cambios. Las posibilidades de influir durante esta fase dependen principalmente de los niveles de transparencia y acceso a la información del gobierno. En este sentido, el presupuesto para resultados se constituye en una herramienta básica para entregar a los ciudadanos información que les permita monitorear la transición del presupuesto hacia servicios públicos concretos. Una estrategia de uso común es el llamado seguimiento del gasto público (PET, por sus siglas en inglés), que consiste en monitorear programas específicos mediante la aplicación de encuestas periódicas, trabajo de campo y otras estrategias.

- iv) La fase de auditoría y evaluación del presupuesto constituye una valiosa oportunidad para que la sociedad civil disponga de información acerca de la efectividad de determinadas iniciativas presupuestarias. Además, ofrece la posibilidad de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, al evaluar si el Poder Ejecutivo y el Legislativo cumplen de manera adecuada con lo estipulado en el presupuesto. De este modo, la sociedad civil puede monitorear la aplicación del presupuesto mediante la evaluación de los informes. Al igual que en la etapa anterior, en esta fase se hace crucial contar con un sistema de PpR. La existencia de indicadores de desempeño que permitan seguir los resultados facilita el monitoreo de los resultados del gasto público por parte de grupos independientes. Las OSC pueden establecer canales para dar a conocer los análisis que realizan, enfatizando las irregularidades surgidas de la información de la evaluación, y para utilizarlos en la promoción de reformas.

## Mecanismos de responsabilidad social<sup>1</sup>

### *Área/sector de interés (“óptica del análisis”)*

Frecuentemente, las OSC manifiestan un interés particular en un área importante de la economía o del gobierno al cual el presupuesto asigna una cantidad de fondos importante. En este caso, el análisis se efectúa desde una óptica específica (salud, derechos humanos, medioambiente). A modo de ejemplo, los análisis del presupuesto militar pueden concentrarse en determinar a cuánto asciende el gasto militar en comparación con el de los sectores sociales, en tanto que los análisis de sectores como la salud y la educación a menudo incluyen comparaciones entre países o entre estados dentro de un mismo país. Es decir, el análisis del presupuesto puede también incluir un sector o área de gastos públicos específicos. Por ejemplo, un proyecto puede formular la siguiente pregunta respecto del gasto en educación: si ya nos hemos comprometido con garantizar educación primaria para cada niño del país, ¿cuál sería su costo anual y cómo se compara con el monto realmente asignado y gastado?

### *Desmitificación del contenido técnico*

Cuando un grupo, organización o ciudadano individual desea iniciar un análisis del presupuesto, normalmente se topa con una primera dificultad: la complejidad del presupuesto. Las OSC han respondido a esta necesidad mediante la elaboración de una serie de guías de presupuesto y la creación de capacidades para preparar a quienes participan en él. Las guías de presupuesto pueden ayudar a “desmitificar” el presupuesto y las políticas que subyacen a la asignación de recursos. Con frecuencia el análisis destaca información relevante y cuestiones de política que de otro modo podrían no recibir la suficiente atención. De este modo, se constituyen en una herramienta esencial para mejorar la responsabilidad social al crear conciencia entre los ciudadanos sobre su

1. Véase “The Civil Society Budget Initiative: Strengthening Citizen Engagement in Public Budget Management”, *International Budget Project*. Center on Budget and Policy Priorities, 31 de julio de 2002

derecho a informarse y sobre el hecho de que son sus impuestos los que financian el gasto público.

### ***Seguimiento del gasto público***

El seguimiento del gasto público implica revisar el gasto efectuado por el gobierno con el fin de verificar que los fondos efectivamente llegan al grupo deseado con un mínimo de pérdidas. Este tipo de intervención puede complementarse de manera efectiva con el trabajo de los medios de comunicación y con esfuerzos de educación pública. Las encuestas de seguimiento del gasto público (PETS, por sus siglas en inglés) constituyen un elemento crucial de este proceso al generar la información en distintos niveles que puede usarse de base para el monitoreo. Al comparar los datos es posible determinar las diferencias entre los gastos incluidos en el presupuesto y los servicios realmente entregados a los usuarios.

### ***Promoción y campañas públicas***

Por último, se puede lograr un mayor grado de influencia y participación mediante un conocimiento detallado del proceso de toma de decisiones relativas al presupuesto (que por lo general abarca tanto su formulación como su aplicación). No obstante, para ello se requiere contar principalmente con acceso a la información, lo cual generalmente constituye el primer paso de las campañas públicas. Pero el análisis por sí solo no es suficiente. Las OSC han concluido que además del trabajo con el presupuesto también es preciso contar con una estrategia de divulgación y promoción. Normalmente los mecanismos de responsabilidad social culminan con la implementación de campañas de promoción pública destinadas a divulgar los resultados de la investigación presupuestaria.

## **Cómo contribuye el PpR a facilitar la participación**

Hay múltiples formas de entender cómo el PpR permite facilitar la participación. Como se dijo anteriormente, cuando el presupuesto se expresa en resultados es más fácil monitorear si estos alcanzan el grupo

objetivo y determinar la calidad y la efectividad de los servicios prestados. Sin duda alguna, la disponibilidad de la información constituye la piedra angular de una fuerte participación pública respecto de la responsabilidad. Para ello, el PpR y los indicadores de desempeño representan un elemento central del proceso, por cuanto generan información más accesible a la ciudadanía y permiten desarrollar la base de este monitoreo. En resumen, el PpR:

- promueve una cultura orientada al cliente y a los resultados junto con un sentido de responsabilidad pública;
- aumenta la participación para monitorear los indicadores de desempeño y la aplicación del presupuesto;
- genera información estratégica que es más fácil de comunicar, permitiendo con ello que los ciudadanos monitoreen los resultados de las políticas y las intervenciones;
- entrega a la ciudadanía herramientas concretas para pedir cuentas a los funcionarios públicos y para garantizar el logro de resultados.

En resumen, es más fácil monitorear resultados que monitorear el presupuesto mismo

## **Beneficios de monitorear los indicadores de desempeño y los resultados**

Numerosos ejemplos demuestran la importancia de monitorear los indicadores de desempeño. A pesar de ello, para lograrlo se necesita explicitar el proceso de presupuesto para resultados. Por ejemplo, puede ser interesante plantear que uno de los objetivos del gobierno es aumentar la tasa de alfabetización. Aun así, no es mucho lo que puede hacerse si este propósito no se alinea con una política coherente en el presupuesto, incluidos todos los recursos necesarios para conseguir dicho objetivo. Por otro lado, también se necesita contar con capacidades y coordinación institucional entre los diferentes grupos de interés. Esto no es lo que normalmente ocurre, puesto que en la realidad se presiona para que el presupuesto aumente los gastos actuales y sin embargo, no existe coherencia entre los gastos y los objetivos (como la alfabetización). Para poder generar información

útil acerca del PpR que promueva la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos se hace necesario gestionar un sistema de desempeño en diferentes direcciones. Esto es,

- implementando indicadores de desempeño;
- asignando fondos de acuerdo con esas prioridades;
- invirtiendo en las capacidades analíticas de los funcionarios (para diseñar dichas políticas) y de la sociedad civil (para monitorearlas);
- creando capacidad institucional para traducir los recursos en implementación de resultados; y
- generando mecanismos de retroalimentación que permitan aumentar la eficiencia del sistema en el tiempo.

Las experiencias en la región demuestran que el presupuesto puede constituir un medio para representar indicadores de desempeño operacionales y así crear un sistema susceptible de ser monitoreado por la ciudadanía. El monitoreo de los indicadores de desempeño es una herramienta de gran utilidad por cuanto:

- mejora la gestión organizacional;
- optimiza las asignaciones presupuestarias;
- permite un mejor diseño de políticas y programas sectoriales;
- facilita la planificación estratégica global; y
- promueve la responsabilidad y la rendición de cuentas (resultados y desempeño).

## Conclusión

Uno de los motivos de la falta de una relación entre las políticas presupuestarias y la participación es que, por lo general, el proceso presupuestario no cuenta con una perspectiva de gestión, por lo que no se vincula a resultados y, por tanto, tampoco a la sociedad. El uso público de indicadores de desempeño ayuda a disminuir las asimetrías de información. Esto representa la base para el fortalecimiento de la capacidad de las OSC para monitorear la aplicación del presupuesto, sus resultados y su efectividad. Los sistemas de PpR contribuyen a generar información accesible y comprensible para la ciudadanía en su conjunto. En este sentido, refuerza la relación entre el gobierno y la sociedad civil, puesto que

genera indicadores que la sociedad civil puede efectivamente usar para monitorear el desempeño del gobierno. Puede, por tanto, producir mayor eficiencia y equidad en la distribución de los fondos públicos.

Es necesario incorporar el monitoreo social y la participación al sistema de indicadores de desempeño. Es imperativo poner la información a disposición del público, ya que contribuye a reducir una de las principales fallas del mercado: las asimetrías entre prestadores-gobierno y consumidores-ciudadanía. Una de las grandes ventajas de los indicadores de desempeño, cuando van acompañados de un presupuesto más transparente, es su capacidad de facilitar el monitoreo social. No obstante, si se reduce la participación al uso potencial de la información por parte de las OSC para monitorear y divulgar el cumplimiento de resultados, aún queda la necesidad de institucionalizarla.

Además, se debe tomar en cuenta el potencial de mejoramiento de la relación entre el gobierno y la sociedad civil. A menudo las OSC perciben al gobierno como una entidad aislada que se basa en motivos económicos y políticos para elaborar el presupuesto. Si el presupuesto se diseña de manera cíclica tomando en consideración la retroalimentación que proporciona la ciudadanía, el PpR y la transparencia del presupuesto pueden contribuir al fortalecimiento del vínculo entre ciudadanos y gobierno, facultando y permitiendo el diálogo entre ellos. De esta manera, se acercan los resultados del presupuesto a los problemas sociales. Por tanto, el principal desafío consiste en relacionar la participación con la evaluación de desempeño del gobierno para que los recursos resuelvan las demandas sociales más apropiadamente.

Finalmente se presenta la disyuntiva acerca de cómo la sociedad civil puede hacer frente a la información adversa. Es usual, especialmente en América Latina, que la sociedad civil deba sortear escenarios adversos para poder acceder a la información y generar un diálogo efectivo con el gobierno. Una posible estrategia puede ser la creación de sociedades con el gobierno como forma de prevenir posibles conflictos y acordar formas de abordar los resultados del monitoreo de manera anticipada. Desde el primer momento queda claro

qué aspectos serán monitoreados y de qué forma se utilizarán los resultados, por lo que el potencial de conflicto permanece bajo. Sin embargo, es indispensable compartir los resultados del monitoreo primero con el gobierno y los grupos de interés para que puedan prepararse y tomar las medidas del caso una vez que se publiquen los resultados. Otra posibilidad, en caso de actitud hostil o falta de cooperación por parte del go-

bierno, es recurrir a la Ley de Libertad de Información (FOIA, por sus siglas en inglés), si existe, o a alternativas legales para exigir la entrega de información. En tal eventualidad, las campañas de promoción pueden constituir una estrategia posible. Los medios de comunicación son siempre aliados estratégicos a la hora de acceder a la información y divulgarla cuando se está en presencia de información adversa.

---

## Bibliografía

Banco Mundial. 2004. *Informe de desarrollo mundial (IDM): Hacer que los servicios funcionen para los pobres*. Washington, D.C.: BM.

---

# La información del desempeño en la tarea legislativa

Javier Guerrero García\*

## Introducción

Mis primeras palabras son de reconocimiento a los organizadores por la realización de este seminario que aborda uno de los temas y preocupaciones que en este momento compartimos la mayoría de las mexicanas y los mexicanos, y en particular quienes tenemos responsabilidades vinculadas a la tarea legislativa y presupuestal.

La preocupación por la calidad del gasto público, su transparencia y sus resultados no son temas nuevos en México. Ahora se vuelven más actuales a la luz de los cambios que ha observado el proceso de democratización del país y en función de los retos que tiene el Estado mexicano en materia de desigualdad, generación de empleos, educación, salud e infraestructura, entre otros.

En los últimos tres lustros, se ha observado un crecimiento exponencial de los recursos públicos. Tan sólo durante los dos últimos años hemos visto su aumento en porcentajes sobresalientes en rubros como el desarrollo social, la educación, la infraestructura, la vialidad y el campo.

El problema al que nos enfrentamos ahora se relaciona con los montos presupuestales (dada la debilidad de los ingresos fiscales), pero también y, principalmente, con la falta de confianza de los ciudadanos en el quehacer del gobierno y en su eficacia. Y esta confianza sólo se logra con calidad, pertinencia y eficacia en el gasto público.

El actual proceso de modernización de nuestra mecánica presupuestal es dinámico. Tiene antecedentes que van más allá de los tiempos gubernamentales y de la alternancia en la dirección del gobierno federal y los gobiernos locales. Este proceso obedece claramente a tres elementos concatenados de la realidad actual: i) la evolución en las funciones de gobierno que se han

adecuado a las exigencias democráticas de las últimas décadas; ii) la necesidad de adaptarse en términos competitivos dentro del mundo globalizado; y iii) el hecho de que esta tecnología presupuestal está siendo impulsada por los organismos internacionales en base a un intento por hacer más transparentes los procesos presupuestales en beneficio de los ciudadanos, protagonistas fundamentales del quehacer público.

En nuestro país, la evolución se produce gracias a la voluntad del Poder Ejecutivo que desde la implantación del presupuesto por programas, a fines del decenio de 1970, el establecimiento de sistemas de seguimiento como el programa de Control y Seguimiento Físico Financiero del Gasto Federal (CoSeFF), en la década de 1980 y los diversos intentos por implantar una contabilidad gubernamental programática, buscó dar mayor eficiencia al ejercicio del presupuesto.

Pero de igual forma, este desarrollo se funda en las propuestas que el Poder Legislativo ha impulsado. Estas implican una clara determinación en cumplir con sus atribuciones fiscalizadoras en razón de la representación popular que detenta, y una búsqueda de proporcionar mayor certeza a los ciudadanos en su demanda de mayor transparencia y calidad en la ejecución del gasto público.

Esta es la base para que se determine un real equilibrio de poderes como lo establece la Constitución General. Justamente en la búsqueda de este equilibrio se construye una línea de conducción que nos lleva hacia finales del 2007, cuando se aprueba una reforma constitucional que obliga a los tres niveles de gobierno, a asignar el presupuesto con base en resultados. De esta manera, cada programa gubernamental y cualquier fondo que exista o se pretenda crear, deberá tener objetivos, indicadores y metas específicas que serán evaluadas.

\* Diputado Federal por el II distrito de Coahuila (PRI), Secretario de la Comisión de Presupuesto de la LX legislatura.

Esto sin duda viene a constituir un avance muy importante en los procesos de construcción de una nueva gestión pública. Lograr que la asignación de los recursos propiedad de los mexicanos se realice sobre resultados tangibles para la ciudadanía, indiscutiblemente hará más fuerte el sistema de rendición de cuentas en nuestro país.

### Las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo: control y fiscalización

Este apartado se divide en dos cuestiones fundamentales: las atribuciones que marca la constitución y las especificaciones de las leyes que norman la participación del Congreso en las dinámicas de presupuestación, fiscalización y evaluación del gasto.

En materia presupuestal, desde 1917 la Cámara de Diputados conserva su atribución exclusiva de aprobar la asignación de recursos a los programas propuestos por el Poder Ejecutivo. Además, tiene encomendadas funciones de control y fiscalización y, recientemente, de evaluación del desempeño. Asimismo, a través de su cuerpo legislativo, posee facultades, para solicitar información pertinente sobre las acciones de gobierno.

A partir de ello, también da seguimiento a las finanzas públicas de manera trimestral, obtiene un informe de gestión financiera a mitad de año, analiza y autoriza la cuenta pública de cada ejercicio fiscal, revisa el informe anual sobre las acciones de gobierno que presenta el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión el primero de septiembre y da seguimiento a las acciones del Plan Nacional de Desarrollo.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) marca en su artículo 23 que el Poder Legislativo recibirá los informes trimestrales del ejercicio presupuestal. En el artículo 42 (fracciones VII, VIII y XI) le otorga atribuciones para que pueda prever en el Presupuesto de Egresos los lineamientos de carácter general a fin de que el gasto sea ejercido de acuerdo con los criterios establecidos por la ley, y se plantea que podrán establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo con el objeto de hacer más eficiente el proceso de

integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos.

En sus artículos 107, 110 y 111 se instruye al Poder Ejecutivo Federal para que provea al Congreso de la Unión, información mensual y trimestral sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos, incluyendo los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y su impacto social, con el objeto de facilitar su evaluación.

Asimismo, en el artículo 6 transitorio de la LFPRH se compromete al Ejecutivo Federal a concluir la implantación del sistema de evaluación del desempeño (SED) y se define que este deberá incluir mecanismos de participación de la Cámara de Diputados a través de sus Comisiones Ordinarias, coordinadas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Respecto de la ley de Fiscalización, se define que la fiscalización que realice la Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene carácter externo y se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. Además, se regulan las visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, respecto de los procesos reportados como concluidos en el Informe de Avance de Gestión Financiera.

Esto es muy importante porque evidencia la relevancia de la evaluación del desempeño, ya que la Cámara de Diputados, por intermedio de la ASF, sólo lo podrá hacer después de presentada la cuenta pública.

Habría que mencionar también las reformas constitucionales relevantes que se han dado recientemente en materia de Gasto Público, que han tenido como objeto: mejorar la transparencia con que los entes públicos elaboran la información financiera, presupuestaria y patrimonial; otorgar la facultad al Congreso de la Unión para que expida las leyes que armonicen los sistemas contables públicos y la presentación de información financiera, presupuestaria y patrimonial en los tres niveles de gobierno (Artículo 73 constitucional).

Estos cambios han buscado fortalecer el proceso de revisión de la Cuenta Pública que hace la ASF, elevando

a nivel constitucional el ejercicio directo de dicha facultad cuando se trate de recursos federales ejercidos por entes públicos no federales —entidades federativas, municipios, órganos políticos— administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, por órganos autónomos y entidades paraestatales, y por particulares. Se estipula lo mismo para revisar la información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto en evaluación abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales. También se amplía dicha facultad cuando se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

La reforma al artículo 134 prevé que todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno deberán observar, en la administración y ejercicio de los recursos públicos, principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez para lograr los objetivos a los que estén destinados. Asimismo, se prevé que los resultados obtenidos a través del ejercicio de los recursos públicos sean evaluados por instancias técnicas, con el objeto de que sean considerados para la asignación subsiguiente de recursos públicos en los respectivos presupuestos. Se pretende que se evalúen a nivel local, a través de instancias técnicas, los resultados obtenidos con dichos recursos.

También se plantea que los indicadores del SED deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.

Una primera conclusión en el terreno normativo es que las atribuciones del Poder Legislativo para vigilar el gasto y ejercer el diseño y la implantación del SED están acotadas por definiciones legales. Estas mismas disposiciones establecen un papel pasivo en la intervención del Poder Legislativo, particularmente de la Cámara de Diputados.

Y esto sin duda ha generado insatisfacción en los legisladores de casi todos los partidos representados en el Congreso. De acuerdo con las disposiciones de la ley de presupuesto a la Comisión de presupuesto de la Cámara

de Diputados le toco emitir sólo una opinión sobre las propuestas del SED. De esta manera, se definió desde el origen una actuación marginal y pasiva, por no decir nula, de las comisiones del Congreso en lo que ha significado esta primera etapa de instrumentación del SED.

### El proceso presupuestario: Negociación política y capacidades técnicas

El proceso presupuestario debe transitar desde un escenario de pugna de competencias hacia un esquema de colaboración entre poderes donde se respeten las potestades y atribuciones de cada uno de ellos. El presupuesto es el único instrumento con que cuenta el Estado mexicano para orientar e influir en el crecimiento económico y en el bienestar de los ciudadanos. Se trata, en esencia, de una tarea política que debe contener en el soporte, un ejercicio de capacidad técnica que le brinde sentido a la racionalidad económica y social que debe acompañarlo.

En nuestro país, como en toda democracia, el proceso de aprobación del presupuesto ha estado marcado por el contexto, la correlación de fuerzas y la circunstancia política. Esto explica en muchos sentidos las vicisitudes y las resistencias concentradas en los montos a aprobar y también los escenarios de cálculo y simulación que en muchas ocasiones acompañaron el envío de los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Quizá el momento de mayor crisis se produjo pocos años atrás cuando la aprobación del presupuesto motivó una controversia constitucional. Esta, a mi juicio, fue preludeo del reconocimiento de la necesidad de reformar la Ley de Presupuesto cambiando las reglas, los tiempos y las disposiciones presupuestales en busca de dotar al proceso de mayor racionalidad política y mejor soporte técnico.

En la nueva Ley se manifiesta la necesidad de impulsar mecanismos que garanticen la eficacia y transparencia del gasto público, y se establece el SED y el presupuesto basado en resultados.

Esta legislatura ha aprobado dos presupuestos en virtual unanimidad, poniendo a prueba las nuevas disposiciones de la ley. Esto ha representado un enorme

esfuerzo en materia de negociación política. En los debates alrededor de la negociación presupuestal, las discusiones transitan del interés por los montos (que siguen impulsando inercialmente las decisiones más importantes del presupuesto) a la discusión sobre la pertinencia, la racionalidad y el impacto de los recursos públicos en torno a los temas y a los retos más importantes que tenemos como país. Esto se convierte, a mi juicio, en la discusión central. Debemos impulsar la transición que implica pasar de una prioridad por los montos, a la búsqueda de una mayor calidad del gasto, en la lógica de implementación del presupuesto basado en resultados.

Para nosotros resulta evidente que esta innovación es positiva, ya que estos procesos requieren una planificación a mediano plazo de las políticas sectoriales, la definición de metas, la elaboración de indicadores y el reconocimiento de la corresponsabilidad en las acciones de las diferentes dependencias que inciden en un resultado. Esto implica un esfuerzo importante de organización del gobierno federal. El resultado será, sin duda, una respuesta a la demanda social de transparentar el uso de los recursos públicos y de que los programas efectivamente cumplan con los objetivos y metas en beneficio de la propia sociedad.

De acuerdo con la legislación vigente, la mayor responsabilidad en la instrumentación del SED recae en el Poder Ejecutivo. Ello pone a prueba su capacidad técnica y su sensibilidad para que, en el límite de las disposiciones normativas y anteponiendo su compromiso y voluntad política con las exigencias del país, pueda impulsar en un modelo incluyente y preciso ese cambio en la cultura organizacional, la estructura y los esquemas de trabajo de la burocracia gubernamental. Y esta es una tarea de complejidad técnica y administrativa, pero también de liderazgo político.

Por su parte, el Poder Legislativo, en el marco de una participación acotada, ha desarrollado una mayor capacidad técnica para cumplir con sus atribuciones. La creación de los Centros de Estudios dependientes del Poder Legislativo ha sido una respuesta a esa necesidad, ya que busca impulsar la profesionalización de la tarea legislativa. La función principal de estos centros es dotar de instrumentos técnicos de análisis a los legisladores.

En este sentido, hace una década se fundó el Centro de Estudios de Finanzas Públicas, cuya finalidad es proporcionar en forma objetiva, imparcial y oportuna servicios de apoyo técnico e información analítica en materia de Finanzas Públicas según lo requieran los legisladores para cumplir con las atribuciones de la Cámara de Diputados. Pero, asimismo, busca apoyar técnicamente a las Comisiones del Congreso de la Unión con estudios de impacto presupuestario en las iniciativas de Ley que se dictaminen.

Su tarea en estos años ha sido de importancia creciente y su prestigio como un instrumento válido, técnico y objetivo es de reconocimiento nacional. Parte del debate interno en la Cámara de Diputados es analizar hasta dónde se aumenta la capacidad técnica de la misma Cámara, en razón de su tarea de analizar la información que el Poder Ejecutivo le envía.

Aquí no hay disyuntiva: la capacidad técnica del Congreso tiene que servir para identificar la información relevante dentro del inmenso volumen de la información que se recibe.

## La información del desempeño y su impacto en la aprobación del presupuesto

La información derivada de la aplicación del SED cobra su verdadera importancia en cada una de las etapas del proceso presupuestario y es aquí donde el Congreso de la Unión y particularmente la Cámara de Diputados, debe reivindicar, en un marco de colaboración respetuosa de poderes, su potestad soberana de control y aprobación del presupuesto

El Poder Legislativo está obligado a asumir un papel activo en la discusión sobre prioridades, la ponderación de políticas y programas de gobierno y el estímulo o sanción a las buenas o malas prácticas de los órganos del Poder Ejecutivo.

En la reforma al artículo 134 de la Constitución se prevé que las evaluaciones que emanen del SED se tomen en cuenta para la asignación de los nuevos montos presupuestales. En este orden identificamos cuatro momentos claves.



El primero es la preparación del proceso presupuestal, que se inicia con el envío del primer reporte trimestral, donde el Poder Ejecutivo define y reordena sus previsiones respecto del comportamiento de la economía. Se contrastan los primeros resultados del ejercicio y se definen los resultados sobre los pronósticos del desempeño de la economía en general y del presupuesto en particular. En esta información hay una definición de prioridades. Nosotros consideramos que los legisladores deben, independientemente de la propuesta presupuestal que enviará el Ejecutivo, impulsar el debate sobre las prioridades nacionales.

La propuesta de programas prioritarios en el informe trimestral para el ejercicio 2009 son: el Seguro Popular, el Programa de atención a los adultos mayores, la Conservación y mantenimiento de carreteras, el Fondo PyME, el Programa Hábitat y la Inversión para infraestructura educativa, entre otros que se mencionan en el informe. Para saber si estos programas son realmente útiles y definir si deben seguir siendo prioritarios, no basta con conocer los porcentajes de ejercicio 2008 y los deseables para el 2009, sino también su desempeño real y su evaluación en impacto.

El Poder Ejecutivo debe informar la manera como está impactando la evaluación de resultados en la propuesta que envía al Congreso y en base a qué argumentos se mantiene, se consolida o elimina un programa o una asignación presupuestal.

Esto deberá contrastarse con la discusión sobre prioridades, la cual es mucho más útil que la que se hace por montos y proyectos donde muchas veces se politiza en demasía la construcción presupuestal. Para decirlo de otra manera: es necesario cuestionarnos, en un sentido positivo, sobre la calidad de la información que envía el Poder Ejecutivo al Congreso porque de ella depende la calidad del trabajo de preparación del proceso presupuestal.

Un segundo momento es la presentación de la propuesta presupuestal por parte del Ejecutivo que, como fecha límite, se dará el 8 de septiembre de 2008. Si la primera etapa del trabajo se concluyó con información de calidad, no se enfrentaría el Poder Legislativo a una saturación de información que impide muchas veces

marcar prioridades para el nuevo presupuesto a partir de evaluar los resultados sobre las prioridades marcadas en el presupuesto en ejercicio.

La discusión se ordenará de manera cualitativa involucrando a las diversas comisiones del Congreso como lo determina la propia ley. Si las prioridades están claras, la discusión se centrará en los programas prioritarios y, en particular, en los aspectos de carácter instrumental, como las reglas de operación de dichos programas, en un ámbito que permita el acuerdo y el compromiso compartido.

Esto facilitaría el proceso de aprobación y sustentaría más la eficiencia presupuestal. Además, se confrontaría con elementos reales como ser el mantenimiento de un programa que no está dando los resultados esperados.

Correspondería, entonces, el tercer momento: la aprobación del presupuesto. Esta aprobación será un acuerdo político reflejado en los montos asignados, pero fundamentado en la calidad de la información sobre el desempeño. Hay que volver a recordar que los dos últimos presupuestos han sido aprobados por unanimidad, lo que muestra que el Poder Legislativo está intentando cumplir plenamente con su responsabilidad.

El cuarto momento en la responsabilidad del Legislativo es el seguimiento. Este se concreta en el informe de resultados que hace el órgano superior de fiscalización.

En la Cámara de Diputados existe un sentimiento de impotencia y una marcada insatisfacción por la falta de vinculación entre los informes de resultados del auditor y las medidas que permitan corregir y mejorar el ejercicio de los programas de gobierno y el contenido de las políticas públicas.

Un ejemplo claro de ello es que en los análisis que estamos por concluir en la Comisión de vigilancia de la Legislatura respecto a las cuentas públicas de 2002 a 2006, hay una marcada recurrencia de inoperancias e incumplimientos de algunos órganos del Poder Ejecutivo, que no se han corregido. Esto genera una situación que parece interminable.

Por ello, creemos positivamente que el SED nos debe brindar la oportunidad de vincular el trabajo de fiscalización en su vertiente *ex post* de evaluación, con la revisión y la determinación de las asignaciones presupuestales

aun en el caso en que estas deban ser canceladas o reorientadas si la información del desempeño muestra ineficiencias. Esto nos permite identificar la precisión de las cifras propuestas, contrastarla con las cifras del desempeño, e incorporar esta información al debate de la aprobación presupuestal del siguiente año.

Lo anterior, es deseable que provoque un debate de altura sobre políticas, programas y decisiones de gobierno vinculadas a una genuina preocupación ciudadana y no de elites y burocracias.

Todo lo anterior implica consolidar la potestad de asignación del presupuesto, fundados en un análisis más objetivo del desempeño de los programas y del ejercicio de su presupuesto y tomar decisiones respecto de los programas que han mostrado mayor debilidad en su desempeño.

## Conclusiones

Esta tarea no es sólo técnica sino que es también política ya que requiere la voluntad y el liderazgo político de los involucrados.

El proceso técnico que sin duda es relevante tiene, sin embargo, el riesgo de quedarse sólo en un ejercicio que fortalezca a la burocracia. Es fundamental avanzar en consolidar un esquema incluyente que implique de manera más clara al Congreso y a los ciudadanos.

Se requiere un órgano superior de fiscalización fortalecido, en un esquema de colaboración con los objetivos y retos del SED.

El reto para el Congreso es desarrollar su capacidad técnica para discernir cuál es la información relevante, dentro del volumen de información, que le permita que su opinión pase a ser un voto de censura capaz de eliminar o modificar los programas sin sentido.

El tema importante es cómo definir en el marco actual, las afectaciones de la información asimétrica al ciclo presupuestación por resultados y de qué manera el Congreso evita enfrentar sólo con información limitada o adversa el proceso de análisis del presupuesto y sus tareas de seguimiento y fiscalización.

Es por ello difícil evaluar ahora las metodologías de análisis en el proceso del SED ya que su implantación

aún está inconclusa. Esto se determina por la importancia que tiene para el Congreso contar con información sobre el desempeño para la aprobación del presupuesto en un escenario en el que los tiempos son relevantes ya que la presupuestación por ley ya comenzó.

Los desafíos son claros:

- Es necesario que las evaluaciones por dependencia y por etapas sean combinadas con información clara y amigable enviada al Congreso para ponderar las prioridades y así hacer del presupuesto un instrumento más útil para los ciudadanos.
- A partir de la experiencia en los países democráticos, debe generarse un esquema claro de colaboración entre poderes ya que de esta manera se ayuda más a la consecución de los objetivos. La determinación de los indicadores de desempeño así como la medición de resultados podría enriquecerse si se produce una adecuada colaboración.
- Hay que evaluar la posibilidad de impulsar instancias sin vínculos gubernamentales para que incidan en la tarea de medición de resultados. No pienso sólo en una pléyade de despachos privados haciendo la tarea, sino en comisiones de alto nivel que realicen una tarea institucional independiente.
- Debe irse más allá de los Protocolos de Acuerdo para el SED, para incorporar realmente a actores claves como el Congreso y los propios ciudadanos. El Poder Ejecutivo debe asumir, como lo está haciendo, el liderazgo político en una implantación más útil del SED.
- En la generación de la información, no sólo se debe cumplir con los compromisos de gobierno sino también generar la confianza de los ciudadanos en la información del desempeño del gobierno y sus instituciones. Hay que analizar si los mecanismos de evaluación y las formas y actores de las evaluaciones generan esta confianza.
- Debe introducirse en la prospectiva del SED la necesidad de generar planes pilotos en las áreas de mayor gasto y prioridad pública.
- Es necesario discutir sobre la posibilidad de crear una mayor fortaleza institucional y capacidades técnicas institucionales. En particular, hay que avanzar

- en la armonización de los sistemas contables y en la estructura programática.
- Se tienen que definir con más claridad los roles de los ejecutores del gasto, del Congreso y de la ciudadanía. El modelo de diseño del SED y el programa de mejora de la gestión corren el riesgo de quedar como un ejercicio de la alta burocracia, si no se incorporan instrumentos elementales de colaboración con el Poder Legislativo y con los ciudadanos.
  - Debe ser claro para todos los actores el costo presupuestal del SED.
  - En el terreno puramente técnico es necesario incorporar estándares de calidad, una mejor pertinencia en los tipos de indicadores y sus diferentes usos. La elaboración y ponderación de los indicadores es la parte fundamental de todo este proceso.
  - Deben revisarse los alcances del SED. Entender cuál es su papel en las paraestatales estratégicas y en particular en los programas sujetos a reglas de operación en los cuales estas cambian en cada presupuesto.
  - Es importante reconocer la incorporación del SED en lo que toca a las disposiciones sobre programas nuevos, ya que cada gobierno (sin importar su signo) los ha incorporado en el transcurso de su administración y esto ha generado una acumulación de programas cuya eficacia y pertinencia es, cuando menos, dudosa.



Panel 4:

Gestión y presupuestación basadas en resultados  
en México: Sistema de evaluación del desempeño



# Presupuesto basado en resultados: La experiencia de México

Dionisio Pérez-Jácome\*

## Introducción

México ha realizado esfuerzos por modernizar la administración de los recursos públicos por más de una década. La evaluación ha ido fortaleciéndose a paso firme hasta llegar a un modelo integral de presupuesto basado en resultados que se consolidó en 2007. Esta presentación tiene el propósito de reflejar el momento de modernización presupuestaria que vive el país.

Uno de los aspectos más importantes en el desarrollo de México ha sido, sin duda, la solidez de su economía. La estabilidad de la economía y de las finanzas públicas ha permitido impulsar medidas para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos públicos. Así, se determinó no sólo la necesidad de mejorar el nivel de ingresos en el sector público, sino también de utilizar mejor los recursos con los que ya cuenta el gobierno.

En ese contexto, se realizaron diversas reformas al marco jurídico mexicano (véase el apartado “Reformas en México”). Las reformas a la constitución y a diversas leyes federales sirven de andamiaje para la implementación del PBR. Pero se consideró que, antes de entrar a la implementación del PBR, era necesario un ejercicio de congruencia en el interior de la estructura programática del país.

Para ello, como se detalla en el apartado “Alineación de programas y metas”, fue necesario alinear los objetivos y las metas de los diversos programas federales con el Plan Nacional de Desarrollo, el cual determina las prioridades del país en cada período presidencial. Para complementar esta alineación, se introdujo una metodología única para la elaboración de una matriz de indicadores: la Metodología del marco lógico (MML).

Con un esquema alineado de objetivos y metas y una matriz de indicadores, es posible contar con una base sólida que permita implantar el PBR. Como se

menciona más adelante en esta presentación, el PBR fue diseñado tomando las mejores prácticas a nivel internacional, las necesidades específicas del país y su marco institucional. Dentro del PBR se encuentra el sistema de evaluación del desempeño (SED) que se conforma de diversos procesos que permiten: i) evaluar los resultados de los programas federales; ii) retroalimentar a los administradores de dichos programas y iii) mejorar la calidad de información que se entrega al Congreso y a la sociedad.

Consideramos que México ha avanzado sustantivamente hacia una mejor administración de recursos públicos, pero son diversos los retos que aún hay que superar (véase el apartado “Retos”).

## Reformas en México

El primer gran paso hacia la transformación en la administración de los recursos públicos se dio con la emisión de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFRRH) que regula la programación, la presupuestación, la ejecución y el seguimiento del gasto público. Posteriormente, se produjo la Reforma Hacendaria Integral de 2007 bajo la perspectiva de que, si bien es necesario elevar el nivel de recaudación, corresponde al gobierno lograr mayores beneficios para la sociedad con los recursos que ya cuenta. La reforma modificó tanto la constitución como diversas leyes federales.

La reforma prevé que los gobiernos de nivel federal, local y municipal deben:

- Administrar los recursos públicos bajo principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, con enfoque en los resultados.
- Evaluar los resultados del ejercicio de dichos recursos, propiciando que estos se asignen tomando en cuenta los resultados alcanzados.

\* Subsecretario de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

- Contar con sus propias instancias de evaluación independientes, distintas a los órganos de fiscalización (gobiernos federal y estadual).
- Evaluar el gasto federalizado (recursos federales transferidos a gobiernos locales) según lo previsto por la legislación federal, sin perjuicio de que las instancias locales realicen las evaluaciones.
- Armonizar la contabilidad gubernamental, mediante la presentación homogénea de información en los tres órdenes de gobierno: federal, estadual y municipal.
- Realizar las reformas legales que, en su caso, sean necesarias para implementar la reforma constitucional en un plazo de un año.

A nivel federal, el mandato constitucional se manifiesta a través de la estrategia pública denominada PBR, bajo la cual las dependencias y entidades del gobierno federal han alineado los objetivos y metas de sus programas. A su vez, la alineación de objetivos y metas permitió con éxito que se haya puesto en marcha el SED. Este, a pesar de haber sido instrumentado recientemente, ya ha producido buenos resultados, como se explicará más adelante.

## Alineación de programas y metas

Como su nombre lo dice, el PBR es una herramienta orientada a mejorar la calidad en el gasto; sin embargo, para que dicha estrategia pública funcione, es necesario que haya congruencia entre los objetivos y las metas que tiene México como país y la labor que realiza el gobierno. Por primera vez, contamos con una visión de largo plazo (año 2030) para el establecimiento de objetivos y metas. Dentro de esa visión de largo plazo se establecieron los objetivos y las metas para el período presidencial 2007-2012. Por mandato de ley, esas metas se plasman en el documento Plan Nacional de Desarrollo (PND). El PND es el eje toral de la planificación y la programación de nuestro país, por ello, se considera que para que el PBR funcione debe existir coherencia entre los procesos presupuestarios y la estructura programática.

Bajo esa premisa, la Presidencia de la República, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) coordinaron la alineación de los objetivos del PND, los programas sectoriales y el presupuesto. Con base en esos ejes, se determinan los objetivos nacionales, las metas y las estrategias que rigen la acción del gobierno. En ese contexto, con la alineación se logra que la administración pública federal (APF) funcione en un marco que refleje constantemente la congruencia que existe entre las funciones que realiza el gobierno, los recursos que gasta y los objetivos y metas que quiere lograr.

### ***Elementos clave en la alineación de los objetivos y las metas***

Para lograr la alineación de objetivos y metas, en 2008 se modificó la estructura programática del presupuesto en México. Entre las diversas modificaciones es necesario destacar dos: la categoría “programa presupuestario” y la definición de “actividad institucional”. Por una parte, los programas presupuestarios permiten identificar directamente los programas y actividades específicos de cada dependencia o entidad, las unidades responsables que participan de la ejecución de los mismos y los recursos presupuestarios asignados a tal efecto. Por otra parte, la actividad institucional permite identificar los objetivos que los ejecutores de gasto persiguen a través de las acciones que realizan (por ejemplo: carreteras eficientes, seguras y suficientes; educación básica de calidad; y, bosques saludables, protegidos y crecientes). Así, se fortalece la vinculación de la planificación nacional con las actividades y programas específicos que se ejecutan. Con ello no solamente se alinea el presupuesto con los objetivos de mediano y largo plazo, sino que también se mantiene la congruencia de los objetivos y metas del gobierno con el trabajo que este realiza día a día.

Además de la creación de los programas presupuestarios y las actividades institucionales, se usó la MML. Esta es una herramienta de planificación que permitió alinear los programas presupuestarios a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades, a los objetivos de los programas derivados del PND y, en consecuencia, a los objetivos del PND. La aplicación de la

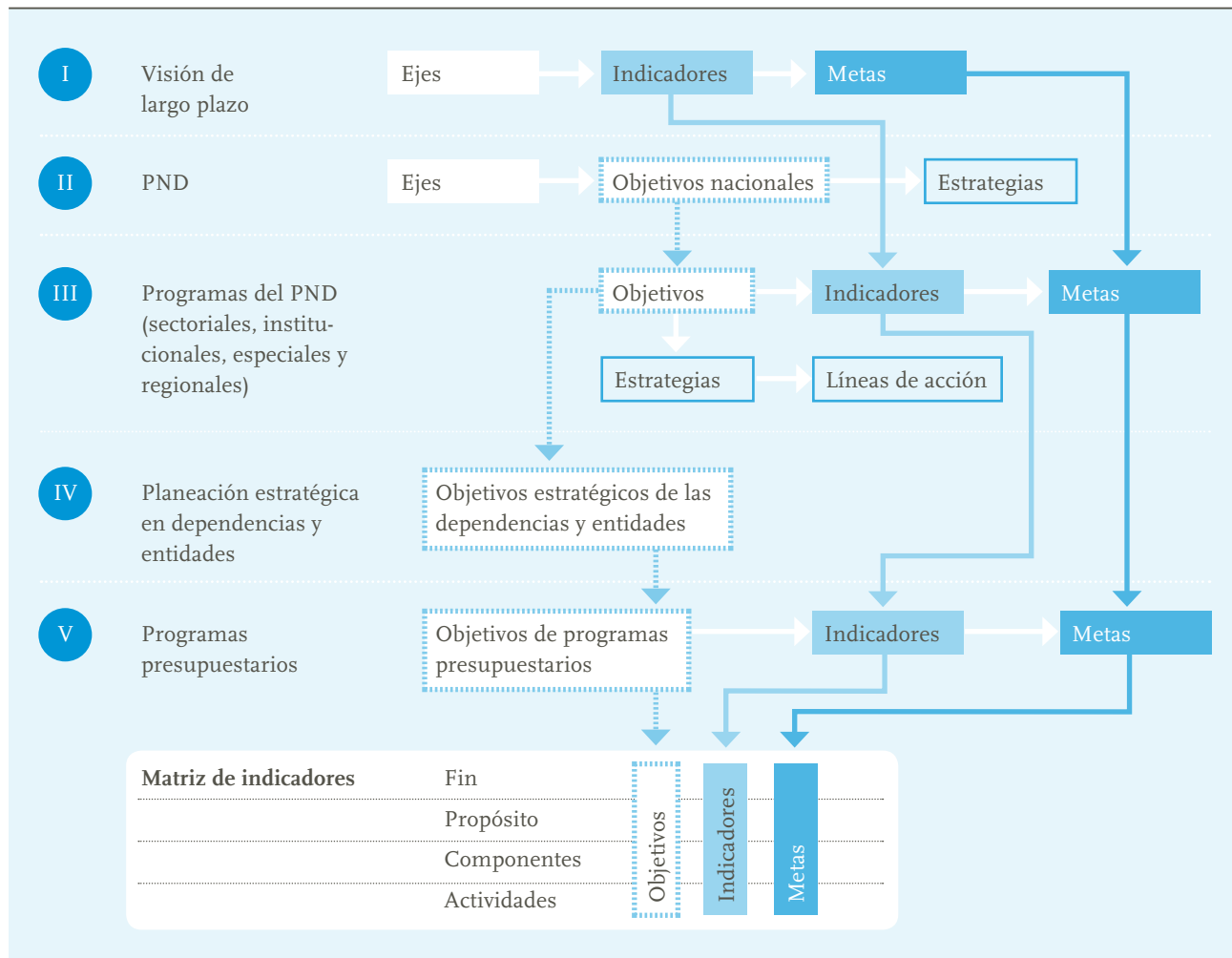


MML mejora el diseño y la lógica interna de los programas presupuestarios, además de obligar a la definición de sus objetivos, indicadores y metas —sintetizados en la Matriz de indicadores (MI)— y facilitar la evaluación de sus resultados (Gráfico 15). Además, coadyuva a estandarizar el lenguaje entre los actores que intervienen en los procesos de planificación y de presupuestación, y facilita su comunicación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público juega un papel muy importante en la aplicación de la MML hacia la creación de la MI. Particularmente, la SHCP trabaja

en conjunto con las dependencias y entidades de la APF para definir sus actividades institucionales, los programas presupuestarios y su clasificación. De acuerdo con la clasificación asignada, se aplica la matriz de marco lógico al programa presupuestario y, en consecuencia, se elabora una MI.<sup>1</sup> Esta debe pasar por un proceso de validación y concertación antes de su registro definitivo en el sistema de la SHCP. Además, también sirve para formular el proyecto de presupuesto de egresos de la federación (PEF), como se explica a continuación.

**Gráfico 15. Proceso de planeación estratégica para el PBR**



1. Se elabora sólo una MI por cada programa presupuestario, independientemente del número de unidades responsables participantes en dicho programa.

### Vinculación de la alineación con la asignación de recursos

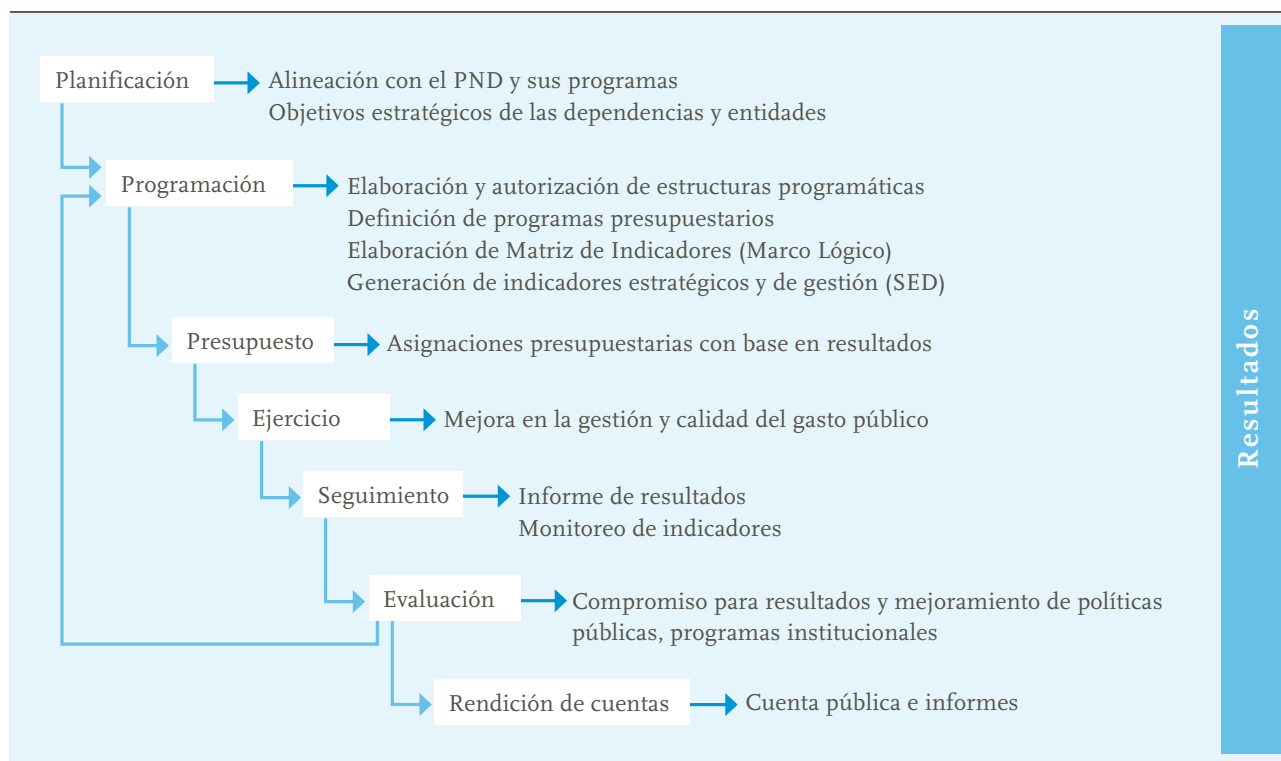
El éxito del PBR sólo puede lograrse si existe una adecuada vinculación del esquema presupuestario a la parte programática.<sup>2</sup> Nos encontramos en un momento clave, pues hemos modificado la forma de elaboración del PEF para reflejar la importancia de los programas en la estrategia del desarrollo nacional y su consistencia con el avance de metas de los objetivos. Tanto la MML como la MI apoyan la labor de identificación efectiva del destino final del gasto público hacia el logro de resultados.

Se busca que el PBR sea una herramienta de retroalimentación de los ejecutores del gasto en todos los niveles. Los resultados de las evaluaciones realizadas

con base en los indicadores pueden inducir modificaciones en las asignaciones de recursos por parte de los ejecutores de gasto. Habrá casos en los que las evaluaciones permitirán ajustes durante el ejercicio fiscal, sin que necesariamente haya que esperar a que transcurra un año para poder hacer un ajuste en los recursos públicos basado en el logro de objetivos de un programa.

De esta forma, el proceso presupuestario se orienta al logro de resultados mediante la vinculación de sus etapas y de los resultados obtenidos en cada una de estas (Gráfico 16). En consecuencia, se hace indispensable la participación coordinada en un mismo equipo de trabajo, de las áreas responsables de las políticas públicas y los programas, con las de planificación, programación, presupuesto, seguimiento y evaluación.

Gráfico 16. Alineación del proceso presupuestario para resultados



2. La estructura programática permite identificar el entramado administrativo, económico y funcional-programático del gasto público. Se define como el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, que precisa las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar los objetivos y las metas de acuerdo con las políticas definidas en el PND y en los programas y presupuestos. Asimismo, ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar su aplicación y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

Aunque el PBR es de reciente introducción en nuestro país, consideramos que se ha avanzado con paso firme. Como muestra, en el PEF para el ejercicio fiscal 2008 se concertaron 265 indicadores de 217 programas presupuestarios, cuyos avances se están reportando trimestralmente al Congreso de la Unión y a la sociedad en general. Como podemos observar, haber alineado los objetivos y las metas de la estructura programática de nuestro país fue un buen punto de partida para poder implementar el PBR.

## Presupuesto basado en resultados

### *Origen y características*

México ha venido realizando esfuerzos por mejorar la forma en la que se administran los recursos públicos para lograr mayores beneficios en la sociedad. Se realizó un análisis de las mejores prácticas a nivel internacional y se estudiaron diversos ejemplos de éxito y de fracaso en el mejoramiento de la calidad del gasto. En el plano internacional, la implantación del PBR en otros países ha generado diferentes resultados;<sup>3</sup> sin embargo, es común encontrar los siguientes beneficios relevantes:

- Mejora la continuidad en el trabajo de las agencias gubernamentales (equivalente a entidades y dependencias en México), reduce la incertidumbre de su administración y control a partir de establecer objetivos claros, e impulsa un enfoque hacia resultados.
- Enfatiza en la planificación, el diseño, la implantación de políticas públicas y en la comunicación para que los actores conozcan los objetivos y las metas previstas y alcanzadas.
- Brinda mayor transparencia mediante la generación de más y mejor información para el público y para las legislaturas respecto de las metas y las prioridades de gasto, y de la manera como los diferentes programas públicos contribuyen a alcanzar dichas metas.

- Permite ubicar y definir de manera más efectiva los recursos necesarios para cada programa y acción pública, basándose en la identificación de asuntos críticos, y en los procesos y flujos específicos, que van de una asignación inercial de gasto a una valoración del impacto sobre las variables sociales o económicas.
- Facilita la mejora de la gestión institucional, e incrementa la eficiencia de los programas.
- Genera vínculos más fuertes entre la planificación, la programación, la presupuestación, el seguimiento y la evaluación, lo que obliga a una discusión de política pública más integral y coordinada.

Los diferentes estudios realizados y la solidez en la economía dieron la pauta para que en 2006 se introdujeran cambios sustantivos. Por primera vez, se establecieron obligaciones para evaluar los resultados de los programas sociales y de los logros obtenidos por las entidades federativas y los municipios con recursos federales. Desde 2006 a la fecha se ha trabajado intensamente para que el PBR sea una realidad en la APF. En la actualidad, el PBR busca modificar la cantidad y la calidad de los bienes y servicios públicos mediante la asignación de recursos a los programas que sean pertinentes y estratégicos para obtener los resultados esperados. Para ello, el PBR:

- Conduce el proceso presupuestario hacia resultados al asignar el gasto a través del ciclo planificación - programación - presupuestación - ejercicio - control - seguimiento - evaluación - rendición de cuentas.
- Considera indicadores de desempeño y establece una meta o grupo de metas de actividades y programas presupuestarios, a las cuales se le asigna un nivel de recursos compatibles con dicha meta.
- Provee información y datos sobre el desempeño (permite comparaciones entre lo observado y lo esperado).
- Propicia un nuevo modelo para la asignación de recursos, mediante la evaluación de los resultados de los programas presupuestarios.

3. En las décadas de 1980 y 1990, Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia implementaron reformas a sus presupuestos. Actualmente, Dinamarca, Suecia, Corea, Canadá, Holanda y Chile, entre otras naciones, cuentan con un PBR.

- Lleva a cabo evaluaciones regulares o especiales, acorde con las necesidades específicas de los programas.

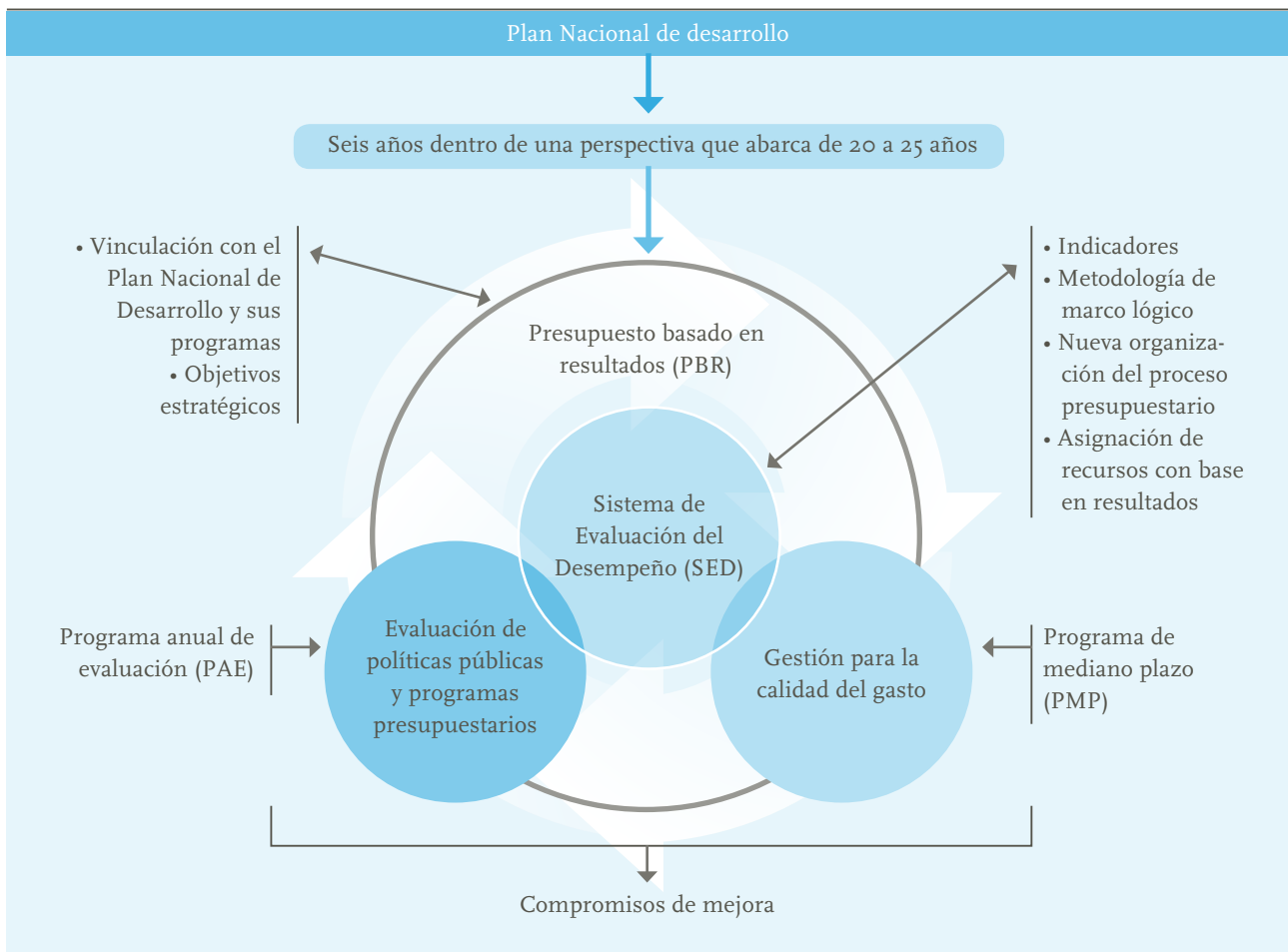
El PBR impulsa la transformación del proceso presupuestario: de un modelo incrementalista enfocado en el control de los gastos y que vigila su aplicación en espacios rígidos de definición programática, a un nuevo modelo orientado al logro sistemático de resultados específicos, medibles y tangibles para la población. Existe convicción de que esta estrategia es adecuada para brindar el mayor bien colectivo posible a las áreas y programas que muestran un desempeño viable y sostenido a través del tiempo, lo que generará eventualmente mejores condiciones de vida para un número mayor de personas.

En este sentido, con el PBR se fortalecen las políticas, los programas públicos y el desempeño institucional cuyo aporte sea decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional sostenible. Se busca que las instituciones públicas se contagien de la motivación para lograr los resultados, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada y ágil rendición de cuentas a la sociedad.

**Estructura del PBR**

En el Gráfico 17 se presenta el esquema del PBR. Como explicamos con anterioridad, en ella se establece

**Gráfico 17. Componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño**



que el punto de partida es el Plan Nacional de Desarrollo, sus ejes y objetivos. Asimismo, damos cuenta de que el PBR funciona con una visión de seis años dentro de una perspectiva de largo plazo hacia 2030, y vincula seriamente los objetivos y las metas de esa visión con los recursos públicos necesarios para lograrlos, la forma en que estos se organizan y la asignación de recursos públicos. El núcleo del PBR es el SED, que explicaremos más adelante.

El Gráfico 17 también nos muestra que el SED funciona a través de dos programas: el anual de evaluación (PAE) y el de mediano plazo (PMP). Todo ello, dentro de un parámetro de compromisos de mejora realizados por las dependencias y entidades de la APF. Corresponde entonces extenderse sobre algunos detalles del SED, incluyendo particularidades del PAE y el PMP.

## Sistema de evaluación del desempeño (SED)

### *Definición y objetivos*

Como mencionamos con anterioridad, el SED es el elemento clave para que el PBR funcione. El SED es un conjunto de procesos que realiza el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y los programas de las entidades y dependencias de la APF, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que derivan de él. El SED brinda la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, los programas presupuestarios y las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población. Con la implantación del SED en la APF se busca:

- Propiciar un nuevo modelo gubernamental para la gestión de las asignaciones presupuestarias, orientado al logro de resultados.
- Elevar la eficiencia gubernamental y del gasto público y generar un ajuste en el gasto de operación.

- Contribuir a mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos.
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

### *Programa anual de evaluación (PAE)*

En el marco del SED, el PAE contiene los programas que deben ser evaluados y el tipo de evaluación que le es aplicable a cada uno.<sup>4</sup> Dicho programa incluye la opinión de la Cámara de Diputados. El universo definido de programas evaluables permite coordinar una estrategia gradual de seguimiento y evaluación de los programas, las metas y las acciones de la política pública, articulándolas sistemáticamente con la planificación y el proceso presupuestario.

Bajo el esquema del PAE también se puede promover, ante las instancias correspondientes, la orientación hacia una gestión para resultados de las diferentes tareas de control, como las auditorías, los informes institucionales, los mapas de riesgos e informes de comisarios y delegados, entre otros. El objetivo es que las instancias fiscalizadoras coadyuven a mejorar el desempeño de los programas, las dependencias y las entidades de la APF.

Adicionalmente, es clave la retroalimentación hacia la operación de las dependencias y entidades. En ese sentido, en el marco del PAE se busca integrar los resultados de todas las evaluaciones externas e internas que se tengan de cada programa, los resultados de las auditorías, los informes internos y el seguimiento de indicadores, con el fin de que los ejecutores de gasto cuenten con la información necesaria para tomar decisiones presupuestarias.

### *Evaluaciones*

Con el PAE, pueden coordinarse diferentes tipos de evaluación<sup>5</sup> a fin de analizar distintos aspectos de los programas y los efectos del gasto en la sociedad (Recuadro 24). Dependiendo del objetivo de cada evaluación, se analizan con rigor problemas específicos, así como

4. En estricto sentido, el PAE es emitido por la SHCP, la SFP y el Coneval, conjuntamente. El PAE de 2007 y 2008 fue publicado, respectivamente, el 30 de abril 2007 y el 27 de mayo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación (gaceta oficial del gobierno).

5. Una evaluación es el análisis sistemático y objetivos de los programas federales y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

sus implicaciones, y se generan recomendaciones para mejorar su diseño, operación e impacto. Las evaluaciones utilizan metodologías específicas para llevar a cabo los análisis pertinentes.

Mientras que en general los indicadores y el reporte del avance de las metas correspondientes son generados por las propias dependencias y entidades, las evaluaciones de las políticas y los programas públicos se llevan a cabo por especialistas externos. La independencia de los especialistas otorga objetividad a los análisis y recomendaciones presentadas. El desempeño global de un programa presupuestario o de una política pública específica se determina por la información que

brinden tanto el seguimiento al conjunto de indicadores, como las evaluaciones con los que cuente dicho programa o política.

De esta manera, los indicadores juegan un papel muy importante en el marco general de la evaluación de resultados. Por tal motivo se han realizado diversas acciones para que el universo de indicadores de la APF se reduzca en número y se incremente su calidad. Con ello se busca que no se desperdicien tiempo y recursos en realizar evaluaciones sobre un número muy alto de indicadores que quizás no arrojan la información necesaria para la toma de decisiones (Cuadro 18).

#### Recuadro 24. Tipos de evaluaciones

##### **Mejora continua de programas y políticas públicas**

- **De indicadores:** analiza, en gabinete y en campo, su pertinencia y alcance para el logro de resultados.
- **De procesos:** analiza eficacia y eficiencia de los procesos operativos del programa, así como su contribución al mejoramiento de la gestión.
- **Específicas:** analiza aspectos particulares de mejora en los programas.
- **Complementarias:** atiende aspectos relevantes no considerados en alguna de las evaluaciones anteriores, y se realiza a iniciativa de las dependencias y entidades.
- **De consistencia y resultados:** analiza el diseño y desempeño del programa.

##### **Impacto social y económico del gasto público**

- **De impacto:** identifica el cambio logrado por el programa, respecto de una población de referencia con características similares a las que atiende el programa.
- **Estratégicas:** analiza diversos aspectos en torno a estrategias, políticas e instituciones.

##### **Programas presupuestarios nuevos**

- **Diagnóstico:** justifica la creación o modificaciones de los programas nuevos.
- **Matriz de indicadores:** analiza la lógica vertical y horizontal del programa.
- **Funcionamiento y operación:** analiza los principales procedimientos del programa.

Cuadro 18. Número de indicadores en el presupuesto

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	<b>TOTAL</b>	<b>1.051</b>	<b>1.254</b>	<b>1.319</b>	<b>787</b>	<b>792</b>	<b>597</b>	<b>579</b>	<b>649</b>	<b>331</b>
	<b>Ramos</b>	<b>942</b>	<b>1.190</b>	<b>1.102</b>	<b>660</b>	<b>725</b>	<b>525</b>	<b>499</b>	<b>564</b>	<b>298</b>
2	Presidencia de la República			24	11			-		
4	Gobernación	91	81	34	22	15	16	20	19	11
5	Relaciones Exteriores	91	15	16	19	11	27	35	35	22
6	Hacienda y Crédito Público	48	105	86	29	27	29	27	40	21
7	Defensa Nacional		7	5	18	3	10	10	10	1
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	79	110	97	106	73	85	16	46	21
9	Comunicaciones y Transportes	99	129	255	26	36	39	42	43	17
10	Economía	31	33	27	35	43	43	48	49	14
11	Educación Pública	288	276	14	33	120	24	38	45	30
12	Salud	12	34	10	24	28	27	32	37	17
13	Marina	3	5	5	10	12	14	15	15	-
14	Trabajo y Previsión Social	22	23	138	138	15	15	14	14	9
15	Reforma Agraria	19	18	104	23	26	27	28	25	24
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	134	135	59	54	31	47	50	50	32
17	Procuraduría General de la República	13	18	15	10	12	12	15	15	14
18	Energía	12	17	27	14	19	22	19	18	5
20	Desarrollo Social		89	29	33	31	32	33	32	25
21	Turismo	30	26	22	26	21	18	9	11	13
27	Función Pública	28	45	46	11	14	14	14	25	-
31	Tribunales Agrarios	1	2	3	3	2	2	2	2	2
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1	3	1	1	1	3	3	3	1
36	Seguridad Pública		19	83	10	15	14	16	20	15
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal			2	3			-		-
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología				1	170	5	13	10	4
	<b>ENTIDADES DE CONTROL DIRECTO</b>	<b>109</b>	<b>94</b>	<b>217</b>	<b>127</b>	<b>67</b>	<b>72</b>	<b>80</b>	<b>85</b>	<b>33</b>
TOQ	Comisión Federal de Electricidad	7	9	14	19	10	10	10	10	3
T10	LyFC*	9	3	13	12	11	14	15	16	8
TZZ	PEMEX CONSOLIDADO	47	40	38	71	18	22	26	30	8
GYR	IMSS*	14	16	44	10	17	12	11	11	7
GYN	ISSSTE*	38	26	108	15	11	14	18	18	7

\* LyFC: Compañía de Luz y Fuerza del Centro; IMSS: Instituto Mexicano de Seguro Social; ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Las mejoras en los indicadores y otros aspectos en la evaluación de programas han permitido un crecimiento significativo del universo de programas evaluados. Por ejemplo, en 2007 se realizaron 126 evaluaciones a 120 programas y a dos políticas públicas, mientras que en 2008 se efectuarán 207 evaluaciones a 148 programas y a los recursos que la federación aporta a las entidades federativas. Para 2009 se espera que evaluemos 10 programas más, es decir, 158.

En términos del porcentaje del presupuesto, este año se evaluará el 14% del presupuesto programable federal, mientras que esperamos que sea el 50% en 2010 con miras a llegar a un 75% en 2012.

En 2009 habrá nuevos y mejores indicadores que fortalezcan la aplicación de las herramientas metodológicas del SED y una mejor alineación y consistencia del PND 2007-2012. También se incluirá una serie de acciones de mejora en la gestión de las dependencias y entidades, con medidas y resultados cuantificables. En el plano de las evaluaciones, se incorporarán las recomendaciones derivadas de las evaluaciones efectuadas en 2007 y 2008 a distintos programas presupuestarios, así como la implementación del PAE para 2009.

En suma, los resultados de las evaluaciones son considerados para mejorar el diseño y la gestión de las políticas y programas públicos, y para orientar las asignaciones de recursos con mayores elementos de análisis y de juicio respecto de los objetivos, las prioridades, los avances alcanzados y los factores que inciden en el impacto económico y social de los programas, su eficacia y eficiencia, así como en la calidad de los bienes y servicios entregados a la población.

### **Consumidores de los resultados de las evaluaciones**

Contar con un esquema de evaluación de los resultados de los programas y las políticas públicas no sirve ningún propósito si no existe un mercado de consumo del resultado de esas evaluaciones. Por ello, se han realizado las acciones necesarias para asegurar que esa información se distribuya a:

- Las dependencias y entidades de la APF, con el propósito de permitir el aprendizaje y generar un mejoramiento continuo de los programas y políticas

públicas, así como para retroalimentar el proceso presupuestario.

- El Congreso de la Unión, especialmente a la Cámara de Diputados, incluyendo sus comisiones legislativas, centros de estudios y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), para apoyar sus tareas de revisión del resultado de la aplicación de los recursos públicos, y para orientar futuras asignaciones de recursos públicos.
- La sociedad en general, a fin de dar a conocer la acción del gobierno y sus resultados.

### **Programa de mediano plazo**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público instrumenta el PMP en coordinación con la SFP. Mediante este programa se implementa una estrategia para mejorar la calidad del gasto público al promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública, a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades, y permitan reducir los gastos de operación.

Este esfuerzo permitirá que, antes de concluir la presente administración, se alcance una meta de ahorro de hasta el 20% del equivalente al gasto de operación y administrativo de las dependencias del gobierno federal. Para esto se contempla una meta de ahorro anual del 5% como mínimo. De esta forma, se espera que en 2012 el gobierno federal opere con el 80% del costo administrativo y de operación que tenía en 2006.

Con este fin, los titulares de las dependencias y entidades de la APF formalizarán compromisos de mejora, y reportarán trimestralmente a la Cámara de Diputados el avance en su cumplimiento (medido con base en indicadores de desempeño previstos en los compromisos).

En 2009 se apoyará el objetivo del PMP con la creación de rubros específicos de gasto que permitan financiar diversas mejoras dentro de las instituciones. Para ello se realizaron modificaciones a la estructura programática para incluir dos nuevas modalidades de programas presupuestarios: actividades de apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional y actividades de apoyo a la función pública y



al mejoramiento de la gestión. A través de dichas modalidades será posible presupuestar los recursos que permitan hacer más eficiente la operación del sector público, y orientar su gestión al logro de resultados en favor de la sociedad.

El fruto de este esfuerzo de austeridad y racionalidad presupuestaria, es decir, los ahorros generados como resultado de la aplicación de ambas medidas (la implementación del PMP y las innovaciones programáticas), serán canalizados a distintos programas, lo que a su vez se traducirá en una mayor cantidad y calidad de bienes y servicios brindados a la sociedad.

### **Marco institucional**

Una estrategia pública como el PBR no puede lograr su fin último si no cuenta con el aparato adecuado para su correcta administración. En el caso de México, la evaluación de los resultados involucra diversos actores. La coordinación de la operación del SED corre a cargo del Coneval, la SHCP y la SFP.

Cada instancia cuenta con un ámbito específico de competencia dentro del SED. El Coneval es la instancia evaluadora de los programas en materia de desarrollo social. En el resto de los programas, la SHCP es coordinadora del PAE y del PMP. En lo que hace a los indicadores, la SHCP valida los indicadores estratégicos (resultados y productos), mientras la SFP lo hace con los indicadores de gestión (calidad de procesos y servicios públicos).

Asimismo, se ha fortalecido la labor de la Cámara de Diputados para que participe activamente en el proceso de evaluación del desempeño. Se ha dado a la ASF, el órgano técnico de la Cámara de Diputados, la atribución para realizar auditorías de desempeño y para emitir recomendaciones a fin de mejorar el desempeño de los programas federales, así como de los recursos federales que ejercen las entidades federativas, que difieren de las participaciones. La ASF informa semestralmente a la Cámara de Diputados sobre la atención de dichas recomendaciones por parte de las dependencias y entidades.

Por otra parte, el PBR se aplica a los tres órdenes de gobierno, por lo que las recientes reformas también

presuponen la existencia de ciertas estructuras a nivel estadual y municipal. Las legislaturas de los estados deben contar con entidades estatales de fiscalización, las cuales contarán con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, su funcionamiento y sus resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes.

La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Las entidades federativas y los municipios deberán evaluar los resultados logrados, tanto con recursos propios como con los recursos recibidos de la federación. Para ello, las entidades federativas y los municipios deben contar con una instancia evaluadora independiente de los órganos de fiscalización.

## Transparencia y rendición de cuentas

Uno de los aspectos más importantes en las evaluaciones es la difusión de sus resultados. Por ello, el Poder Ejecutivo federal tiene diversas obligaciones para informar respecto de la ejecución del presupuesto con base en resultados. Como se puede observar en el Cuadro 19, los informes varían no sólo en su periodicidad, sino también en su contenido.

La intención es presentar información oportuna, asequible y transparente a los diversos integrantes y usuarios del Congreso de la Unión. Para ello, se conforman dos ámbitos de información para resultados. El primero es general y contiene la totalidad de indicadores registrados en el SED. El segundo integra un grupo de indicadores seleccionados por las dependencias y las entidades, debido a su carácter estratégico y representativo de la misión institucional y por ser congruentes con los objetivos y metas de la planeación nacional.

Los primeros alimentan el SED con la información relativa a los avances de la ejecución de los programas y los recursos durante el ejercicio. Asimismo, constituyen la línea base para el seguimiento y la evaluación, al formar parte de las reglas de operación de los programas sujetos a ellas. Su comportamiento se reporta en los resultados de las evaluaciones de los programas presupuestarios y las políticas públicas. Los segundos

forman parte sustantiva de los informes trimestrales de avance de cumplimiento de objetivos y metas de los programas presupuestarios y del informe de avance fisi-

co-financiero de todos los programas del PEF; y al cierre del ejercicio, de los informes de Ejecución del PND y de gobierno, así como de la cuenta pública (Gráfico 18).

**Cuadro 19. Informes del Ejecutivo federal al Poder Legislativo**

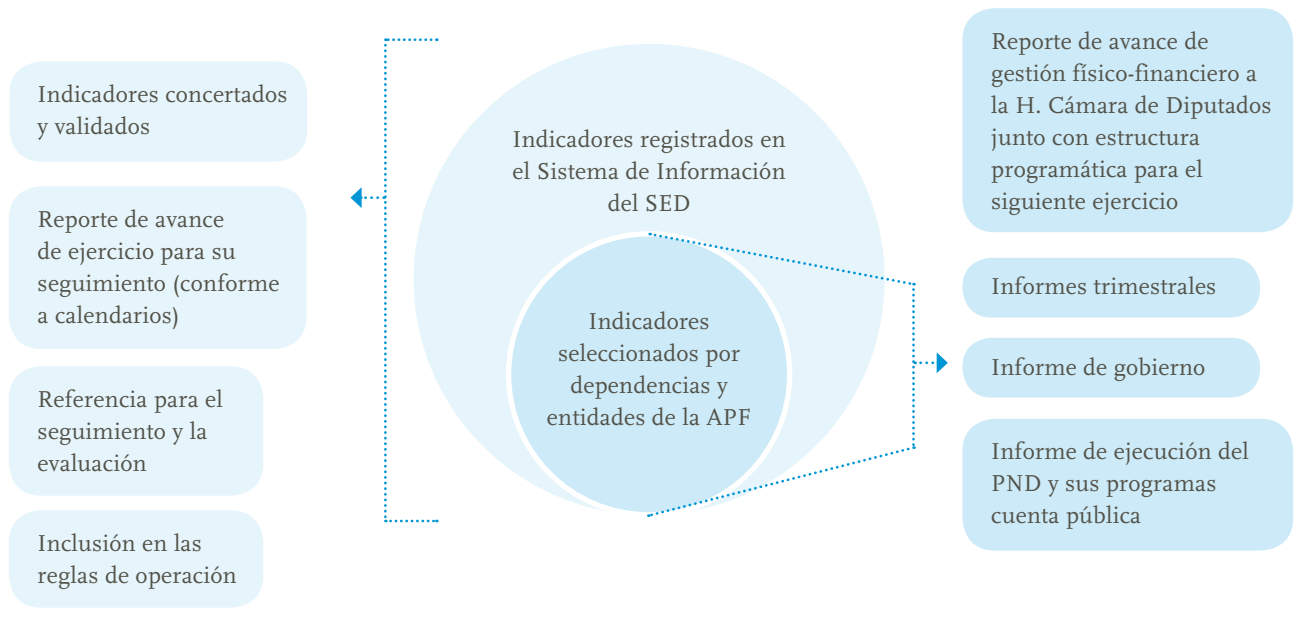
Fundamento	Informe	Contenido
Artículo 107 de la LFPRH	Trimestrales	Situación económica, las finanzas y la deuda pública, conforme clasificaciones administrativa, económica, funcional y programática. Incluye la evolución trimestral (con desglose mensual) de todos los indicadores incorporados al PEF (Trimestral).
Artículo 42, fracción II de la LFPRH	Avance de gestión físico-financiero	Avance de gestión físico y financiero de todos los programas y proyectos aprobados en el PEF, con relación a los objetivos del PND y sus programas (30 de junio).
Artículos 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 111 de la LFPRH	Cuenta Pública	Resultados de la gestión financiera, conforme a los criterios señalados por el PEF y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas (10 de junio).
Artículo 6 de la Ley de Planeación	Ejecución del PND	Acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas sectoriales (Marzo).
Artículos 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 de la Ley de Planeación	Gobierno	Estado general que guarda la administración pública del país (1 de septiembre).

Vale mencionar que, en este momento, el Poder Ejecutivo federal elabora un proyecto de ley de contabilidad gubernamental que busca modernizar la forma de producir reportes contables y la cuenta pública en los tres niveles de gobierno. Se trabajará en la creación de una herramienta tecnológica que pueda generar estados financieros en tiempo real que sirva de soporte para la toma de decisiones fiscales. La información contable estará vinculada a los resultados, por lo que el esfuerzo de la nueva ley de contabilidad contribuirá al mejor funcionamiento del SED.

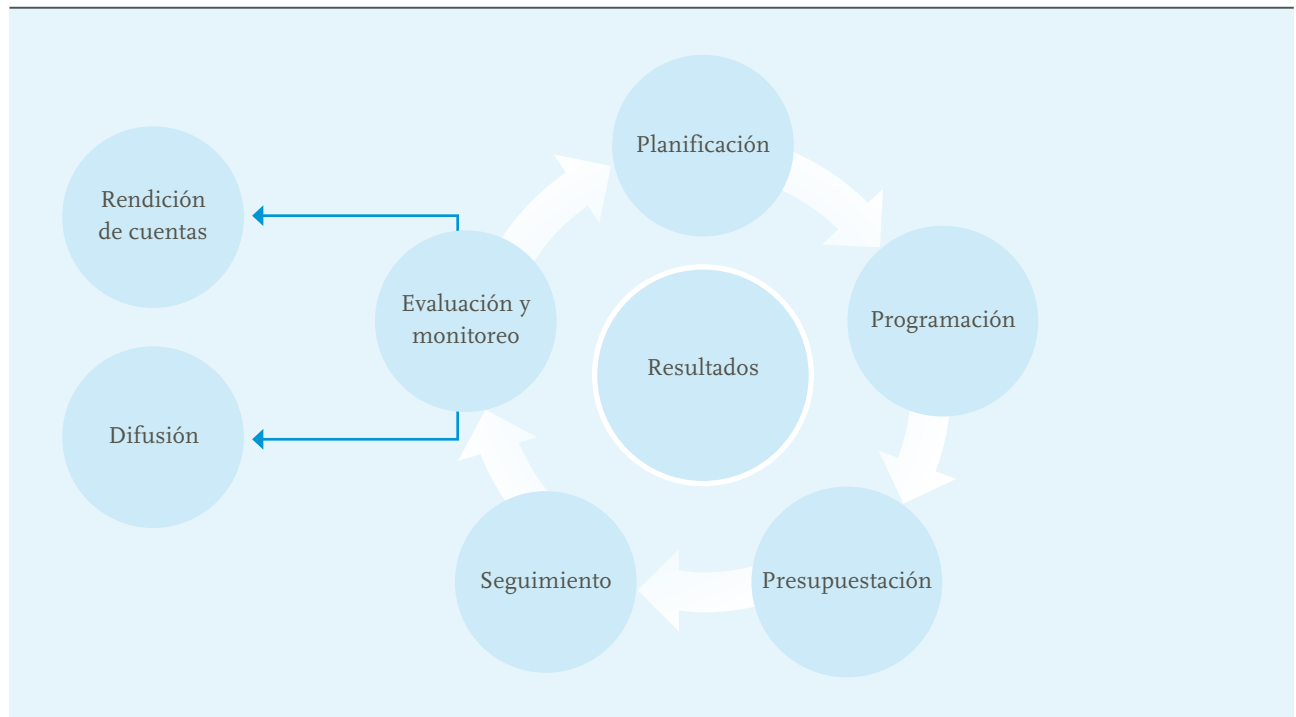
En adición a las mejoras a los esquemas tradicionales de información entre el Poder Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión, se ha puesto en marcha el Sistema de Información del SED (SISED).

El SISED será desarrollado en forma gradual, bajo una óptica modular, conforme se avance en la implementación del PBR y del SED, garantizando la interconexión de sus componentes. De esta forma, el SISED atenderá las necesidades de recopilación, almacenamiento, sistematización y difusión de la información relevante de las etapas del ciclo presupuestario (Gráfico 19).

**Gráfico 18. Seguimiento y evaluación de indicadores en el SED**



**Gráfico 19. Etapas del proceso presupuestario comprendidas en el SISED**



El SISED atenderá los requerimientos de información que de manera específica puedan tener el Poder Legislativo, las dependencias y entidades de la APF y la sociedad en su conjunto. Se pretende no sólo que pueda darse mayor claridad al destino del gasto público federal, sino también, y más importante aún, que puedan conocerse los resultados que a partir del ejercicio del mismo se van alcanzando a través del tiempo. En particular, la Cámara de Diputados, sus centros de estudios y la ASF tendrán acceso de manera directa al SISED y a la información contenida en los diversos módulos y componentes del mismo. En términos generales, el SISED permitirá:

- Integrar y procesar la información que permita mejorar la toma de decisiones en materia presupuestaria;
- Generar productos específicos para los distintos tipos de perfiles de usuarios del sistema.
- Crear herramientas informáticas que sistematicen y pongan al alcance de los usuarios los resultados y productos de la gestión pública.
- Difundir la información generada a partir de la puesta en marcha del PBR y el SED, y hacerla asequible a través de internet.
- Desarrollar bases de datos exportables y manipulables.
- Generar reportes concretos, útiles y de fácil comprensión.
- Fortalecer la transparencia en materia presupuestaria, así como la rendición de cuentas.
- Acercar a la sociedad elementos objetivos que permitan conocer y evaluar el desempeño del quehacer público de la APF.

Como podemos observar, los esquemas de información no sólo están diseñados para que funcionen entre las diversas instancias de gobierno, sino para la sociedad en general. Por ello la sociedad podrá consultar los resultados de las evaluaciones en las páginas de internet las dependencias y entidades. Esto podrá realizarse a través de reportes especiales o del contenido de los informes trimestrales que el Poder Ejecutivo federal envía

a la Cámara de Diputados, los cuales son publicados en la página de internet de la SHCP. Cabe mencionar que, conscientes de que la sociedad será un usuario clave de los resultados de las evaluaciones, existe el compromiso de que los reportes contengan información clara y sencilla sobre la calidad de los bienes y servicios, así como sobre la satisfacción de la población.

## Retos

Aunque México ha logrado avanzar constantemente en mejorar la calidad del gasto, es necesario enfocar los esfuerzos a diversas áreas que requieren de mayor fortaleza para lograr los objetivos del SED. En ese marco, es indispensable lograr un amplio mercado de evaluadores independientes y objetivos. Lo anterior contribuirá a que la sociedad se sienta cómoda respecto del contenido de las evaluaciones y, por ende, promoverá su participación en un esquema de rendición de cuentas.

Como se mencionó con anterioridad, el SED no logra su objetivo si no existe un mercado de consumo de los resultados de las evaluaciones. Por ello deben canalizarse esfuerzos para que los usuarios de las evaluaciones realmente las utilicen a fin de que los programas y políticas públicas produzcan mejores resultados en la sociedad. En el caso del Congreso, se buscará que los informes trimestrales y la cuenta pública expresen de forma sencilla la relación entre los programas, el gasto y sus resultados. El objetivo es que los resultados de las evaluaciones sean siempre públicos y accesibles tanto para las instituciones públicas como la sociedad en general.

Por otra parte, no debe olvidarse que aunque el SED fuera una herramienta perfecta en sí misma, esta no servirá su propósito si no existe personal capacitado para usarla adecuadamente. Aunque ya se han capacitado a 7.625 personas (personal de la APF, los estados, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a 414 evaluadores externos), debe intensificarse la capacitación en todos los niveles.

Dicha formación debe transmitir no sólo el conocimiento técnico para la evaluación de los programas, sino también un sentido de pertenencia del SED. Por ello, también es importante que se desarrolle un esquema de incentivos para promover su uso, lo cual va aparejado de un cambio de cultura en la forma en que percibimos a la administración pública. El sentido de pertenencia del SED y el cambio de cultura son factores importantes para lograr que los servidores públicos den cuenta a la sociedad de los resultados obtenidos con los recursos públicos a su cargo.

Aunque ha habido avances muy significativos a nivel federal, es necesario realizar un esfuerzo importante a nivel estadual y municipal. Primordialmente, es necesario trabajar en conjunto para que exista un cambio de cultura en los servidores públicos locales. Este cambio debe ser acorde a un marco institucional que apoye el buen funcionamiento del PBR a nivel local. Ello sin omitir la necesidad de una estrecha comunicación entre la federación y los gobiernos locales para que el país cuente con un esquema de evaluación adecuado para los recursos federales que ejecutan las entidades federativas y los municipios.

Finalmente, debemos trabajar en un esquema de uso de la tecnología que permita que la información de los resultados esté disponible de forma inmediata cuando se necesita. Con ello se logrará de mejor manera la retroalimentación del proceso presupuestario con las evaluaciones. Asimismo, será necesario avanzar en la construcción de la herramienta tecnológica para emitir estados financieros en línea y modificar el contenido de la cuenta pública hacia un modelo orientado a los resultados que logra el gobierno con los recursos públicos.

## Conclusiones

Aunque llevó cerca de 10 años de esfuerzos constantes poder consolidar el PBR, actualmente se avanza rápidamente en la implementación de esta herramienta de administración de recursos públicos que seguramente redundará en múltiples beneficios para la sociedad. El camino no ha sido fácil: fue necesario modificar el marco constitucional mexicano, redistribuir tareas en la administración pública para la aplicación del SED, y construir bases sólidas al realinear los objetivos y las metas de los programas de la APF.

Somos conscientes de que el PBR no llegará a rendir los frutos que esperamos si no nos comprometemos todos para que funcione. Se requieren esfuerzos importantes por parte de las instancias de coordinación como la SHCP, el Coneval y la SFP. Pero la coordinación no dará resultados si no existe un cambio institucional y de los servidores públicos que componen las instituciones. Y, a su vez, el PBR no logrará su mejor propósito si la sociedad no se involucra para demandar de su gobierno mejores resultados con menos recursos.

El PBR es un reto a la constancia, pues implica acciones cotidianas de todos los involucrados en la administración pública, con la desventaja de que el producto del esfuerzo puede verse claramente después de pasados algunos meses o, en algunos casos, años. Creemos que habrá plenitud de las virtudes del PBR en un horizonte de mediano plazo. Durante ese tiempo trabajaremos cotidianamente en un cambio de cultura que revolucione i) la forma en que los servidores públicos se conciben a sí mismos; ii) la orientación del servicio público hacia un beneficio claramente identificable en la sociedad; y iii) la participación de la sociedad en una demanda activa de resultados de sus servidores públicos.



C.P. Salvador Vega Casillas\*

## Introducción

El Presidente Felipe Calderón ha instruido a todos los funcionarios federales para promover una gran transformación en el sector público: orientar el gobierno hacia resultados. El reto implica modificar nuestra administración de fondo mediante la transformación de los procesos, las normas, las estructuras y, sobre todo, las mentalidades.

Para que México mejore, es fundamental que también lo haga la calidad de su gobierno, y eso sólo puede conseguirse evaluando y mejorando lo que hacemos los funcionarios y las instituciones a las que pertenecemos, así como los programas, bienes y servicios que producimos.

## Panorama general

Como sabemos, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 establece una estrategia clara y viable para avanzar en la transformación de México sobre bases sólidas, realistas y responsables.

Dicho Plan está estructurado en cinco ejes rectores:

- i) Estado de Derecho y seguridad.
- ii) Economía competitiva y generadora de empleos.
- iii) Igualdad de oportunidades.
- iv) Sostenibilidad ambiental.
- v) Democracia efectiva y política exterior responsable.

Dentro de la lógica del PND, el quinto eje debe fomentar y sustentar el entorno democrático indispensable para lograr el desarrollo económico y social del país. Esto se logra entendiendo que vivir en una democracia implica que los ciudadanos y las autoridades ejerzan con responsabilidad sus derechos, sus libertades y sus obligaciones con apego a la legalidad y al respeto a los individuos.

La democracia demanda gobernantes responsables e interesados en el desarrollo integral del país y sus habitantes, y también funcionarios públicos sujetos a controles

de transparencia que rindan cuentas a los ciudadanos sobre sus acciones de gobierno. En este contexto, el gobierno federal trabaja sin descanso para desempeñarse con eficacia, responsabilidad y transparencia en todas sus acciones y competencias.

No se trata únicamente de restringir la mejora al gobierno en el periodo que cubre el PND (corto plazo), sino de alcanzar las condiciones necesarias para asegurar el cumplimiento de la Visión 2030 (mediano plazo) y la trascendencia y sostenibilidad de México como país (largo plazo).

## Modernización administrativa

En México, los esfuerzos en favor de la modernización de la Administración Pública Federal se remontan varios sexenios atrás.

Durante el periodo 1994-2000, se dieron pasos decisivos en torno a la integración de una política pública en la materia con la promulgación del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (ProMAP) que introdujo las primeras mejoras en el ejercicio de los recursos, impulsó la simplificación administrativa y la adecuación del marco normativo, propició la creación de un sistema de licitaciones gubernamentales vía internet y la reestructuración del sector paraestatal.

En el período 2001-2006, el Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) se planteó cuatro retos: i) lograr la calidad y la innovación gubernamentales; ii) incentivar el control, la evaluación y la transparencia de la gestión pública; iii) fomentar una sociedad informada, participativa y vigilante del gobierno; y iv) formar servidores públicos con una cultura ética y de servicio a la sociedad.

Durante ese periodo, el gobierno mexicano definió una agenda de buen gobierno fundamentada en seis estrategias: la calidad de los servicios, la disminución

\* Secretario, Secretaría de la Función Pública, México.

de costos, la mejora regulatoria, el gobierno digital, la profesionalización de los servidores públicos, y la honestidad y transparencia. Todas ellas contemplaban al ciudadano como centro de atención.

En conjunto, estas estrategias sentaron las bases para la sustitución gradual de una gestión que administra normas y procesos hacia una gestión orientada a resultados.

Sin demérito de los esfuerzos realizados por administraciones anteriores en materia de modernización administrativa, en el momento actual se reconoce la necesidad de avanzar sistemática y estructuradamente en las reformas que permitan al país contar con instituciones más sólidas, procesos de mejora y perfeccionamiento continuos, así como con una relación de plena confianza entre la sociedad y su gobierno.

Recuperar el prestigio y la confiabilidad de las instituciones del Estado es una necesidad inaplazable, y una condición necesaria para el desarrollo y estabilidad de nuestra democracia.

## La situación actual

Debemos reconocer que el aumento de los recursos destinados a la administración pública no se ha traducido necesariamente en una mayor eficacia y eficiencia general de sus servicios.

En México, interactuar con el gobierno sigue resultando difícil y desgastante. Algunos ejemplos de esto se ilustran a continuación:

- i) Los trámites del gobierno se han duplicado en los últimos años. En la actualidad, la APF cuenta con más de 4.000 trámites.
- ii) Los procesos del gobierno son ineficientes y generan costos elevados a la administración pública. En particular, el sistema de compras y adquisiciones, el manejo de recursos materiales y financieros, y los recursos humanos, presentan procesos lentos, complejos y fragmentados que producen una gestión con desempeño limitado.

iii) Las estructuras del gobierno no han evolucionado a la par de las condiciones del entorno; por el contrario, se han adicionado áreas sin transformar las existentes, lo que origina un aparato público más obeso e inflexible.

iv) Las normas están más orientadas a controlar procesos que a buscar la eficiencia. Además, se basan en la desconfianza mutua entre la sociedad y el gobierno, lo que origina un entramado complejo, contradictorio e inoperable que a la larga puede generar costos mayores que la misma corrupción.

Adicionalmente, la Administración Pública Federal presenta algunos comportamientos tradicionales que impiden, en gran medida, adoptar tendencias y buenas prácticas internacionales. Los siguientes son algunos ejemplos de esta situación:

- El presupuesto se asigna en gran medida de manera inercial y sobre la base del cumplimiento de las actividades institucionales. En la buena práctica internacional, en cambio, la información sobre resultados se considera para llevar a cabo la asignación presupuestal.
- No hay evaluación formal y sistemática de las instituciones basada en indicadores de gestión. En la buena práctica internacional, por el contrario, se utiliza un sistema de evaluación sólido y técnicamente confiable para valorar el desempeño institucional
- Existe un desarrollo desigual de áreas comunes (recursos humanos, gobierno electrónico, trámites y servicios, etc.), en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En cambio, en la buena práctica internacional se realiza la estandarización de mejores prácticas para nivelar la práctica administrativa en áreas comunes de gestión.
- Es incipiente la cultura del desempeño colectivo e individual y la orientación a tareas. En la buena práctica internacional se estimula una actitud crítica y de perfeccionamiento continuo, además de una gestión por resultados.



- Se produce una simulación en la aceptación de compromisos (fenómeno de “cumplir por cumplir”). Por el contrario, en la buena práctica internacional existe una participación y apropiación reales de las acciones de mejora por parte de todos los actores involucrados.
- Los programas son poco efectivos por lo que se quedan en una “suma de buenas intenciones”. En la buena práctica internacional se cuenta con resultados observables y verificables. Los ejemplos anteriores se agrupan en el Cuadro 20:

**Cuadro 20. Proyección de modificaciones en los comportamientos tradicionales de la APF**

Evolución	
Actual	Futuro
1. Presupuesto asignado inercialmente y con base en cumplimiento de actividades institucionales.	• La información sobre resultados se considera para llevar a cabo la asignación presupuestal.
2. No hay evaluación formal y sistemática de las instituciones, basada en indicadores de gestión.	• Un sistema de evaluación sólido y técnicamente confiable para valorar el desempeño institucional.
3. Desarrollo desigual de áreas comunes (recursos humanos, gobierno electrónico, trámites y servicios).	• Estandarización de mejores prácticas para nivelar la base administrativa en áreas comunes de gestión.
4. Incipiente cultura del desempeño colectivo e individual y orientación a tareas.	• Estimular una actitud crítica y de perfeccionamiento continuo, además de una gestión por resultados.
5. Simulación en la aceptación de compromisos.	• Participación y apropiación por parte de todos los actores.
6. Suma de buenas intenciones.	• Resultados observables y verificables.

## Hacia la eficacia y la eficiencia gubernamentales

Con el objetivo de mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal, el PND ha definido algunas estrategias que no sólo orientan a la función pública a mejorar su desempeño sino que ayudan a satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a bienes, trámites y servicios públicos.

Estas estrategias son:

- Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental, a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública.
- Hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades federales.

- Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la APF.
- Adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la Administración Pública Federal cumpla las metas planteadas.
- Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población, así como de las instituciones gubernamentales.

Atendiendo las directrices del PND y entendiendo que la evaluación del desempeño orientada a la mejora y a la transformación gubernamental, es actualmente un paradigma internacional que México está dispuesto a considerar, la Administración Pública Federal se prepara para enfrentar este reto. Para eso, adopta tres instrumentos fundamentales:

- El presupuesto basado en resultados para evaluar el impacto del gasto.

- iii) El Sistema de Evaluación del Desempeño para evaluar los logros de los programas gubernamentales y las políticas públicas.
- iii) El Programa de mejora de la gestión (PMG) para evaluar el desempeño de las instituciones y los funcionarios.

**Gráfico 20. Etapas del proceso presupuestario comprendidas en el SISED**



## El presupuesto basado en resultados

El PBR consiste en un conjunto de procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos. Este instrumento genera incentivos para que las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal enfoquen su gestión en obtener los resultados comprometidos, ya que los recursos se asignan en el presupuesto considerando la evaluación de los resultados alcanzados.

Como se menciona en el PND, el uso transparente, eficaz y eficiente de los recursos públicos es una demanda fundamental de la sociedad y un requisito indispensable para garantizar el logro de las prioridades de gobierno.

Resulta impostergable contar con un sistema que garantice que los recursos públicos cumplan de forma plena y permanente con los fines para los cuales han sido destinados y que la ciudadanía reciba sus beneficios y resultados. Ya no basta con saber en qué se emplean

los recursos públicos sino también qué se logra con esos fondos y a quiénes benefician.

Entre los beneficios que se obtienen a partir de la adopción del PBR, se destacan:

- i) Contar con un presupuesto de egresos realista y preciso.
- ii) Avanzar en la cultura de planeación estratégica.
- iii) Establecer convenios de desempeño y de mejora con dependencias y entidades.
- iv) Dar seguimiento constante al ejercicio de los recursos.

Para asignar los recursos públicos bajo el enfoque de PBR, se requiere un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas de gobierno que contribuya a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados y la eficacia de los propios programas. Debe destacarse que la información sobre los resultados de la gestión pública debe informar, mas no conducir la toma de decisiones presupuestarias. El presupuesto basado en resultados no puede sustituir el campo de la interacción y la decisión política, pero sí complementarlo y apoyarlo.

Asimismo, se necesita una evaluación permanente del funcionamiento y los resultados de las instituciones que permita que el sector público eleve sustancialmente su productividad y modernice procesos específicos. Para ello, se rediseñará e implementará un nuevo sistema de evaluación del desempeño basado en indicadores que evalúen los programas del gobierno en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Por otra parte, para contar con una valoración integral se evaluará la satisfacción de los ciudadanos en los procesos de la gestión pública y en la entrega de los servicios.

## El Sistema de Evaluación del Desempeño

El 31 de marzo de 2008 las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda publicaron el acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del SED.

Este sistema presenta un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los

principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y los objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión. El SED será de gran utilidad para:

- i) Conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y el impacto social de los programas y de los proyectos.
- ii) Identificar la eficiencia, la economía, la eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal.
- iii) Aplicar las medidas conducentes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, rendición de cuentas y transparencia.

Siguiendo los principios de coordinación y colaboración gubernamental, el PBR y el SED serán regulados por las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda, en sus respectivos ámbitos de competencia, con la participación coordinada del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Dado que el SED es un conjunto de herramientas y elementos metodológicos, contribuirá a elevar la calidad del gasto público. Sin embargo, existen otras dimensiones de la acción gubernamental que son objeto de evaluación: la gestión institucional, el control interno, el clima laboral, el desempeño de los funcionarios y la satisfacción ciudadana de los servicios públicos. Todos estos ámbitos son evaluados y regulados por la Secretaría de la Función Pública.

## El Programa de mejora de la gestión

El PMG busca transformar la Administración Pública Federal para que su actividad alcance los mayores y mejores impactos en la sociedad. Esto se logra mediante el cambio de fondo en los procesos administrativos y en los instrumentos normativos que regulan la gestión pública, poniendo énfasis en su eficiencia y no sólo en su control y vigilancia.

Para su funcionamiento, el PMG se basa en cuatro ejes:

- i) Orientación a resultados. Se centra en los resultados intermedios y finales alcanzados por encima de las

actividades realizadas, a fin de evitar que el Programa se convierta en un sistema de requerimientos rígidos y engorrosos que no agregan valor.

- ii) Flexibilidad. Reconoce la existencia de diferentes grados de desarrollo de las dependencias y entidades, por lo cual los compromisos y los grados de avance de las instituciones en las acciones serán definidos en función de la realidad institucional.
- iii) Innovación y experiencia. Reconoce la experiencia institucional y la creatividad de los servidores públicos de la APF para diseñar e implementar las acciones necesarias en sus instituciones.
- iv) Sinergia. Coordina los esfuerzos, las personas, los recursos, las normas, los procesos y las tecnologías como parte de un mismo círculo de mejora de la gestión, y como piezas de un sistema plenamente interconectado de actores y estrategias con objetivos comunes.

### **Los objetivos del PMG**

Entre los objetivos del Programa de mejora de la gestión se encuentran: maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la APF, incrementar la efectividad de las instituciones y minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades.

#### *MAXIMIZAR LA CALIDAD DE LOS BIENES Y SERVICIOS QUE PRESTA LA APF*

La globalización y la apertura democrática han incidido en la vida cotidiana de la sociedad y en su creciente exigencia en relación con la calidad de los bienes y los servicios resultantes de la gestión gubernamental. La mejora de la gestión de las instituciones de la APF tiene como propósito satisfacer las necesidades de la población, por lo que el éxito del Programa debe reflejarse en una mayor satisfacción de sus demandas.

Una prioridad del gobierno del Presidente Calderón es que la sociedad sea atendida con calidez y amabilidad en espacios cómodos y funcionales. Ello implica emprender un cambio profundo en la cultura y la actitud de los servidores públicos y en la forma en que opera el gobierno federal.

**INCREMENTAR LA EFECTIVIDAD DE LAS INSTITUCIONES**

Existe una creciente demanda de la sociedad para que las instituciones públicas incrementen su capacidad de generar resultados con valor público y social. Para ello, es indispensable establecer mecanismos a fin de lograr mayor eficiencia y rendimiento, mediante la reducción y simplificación de la regulación existente, la mejora de procesos administrativos, la eliminación de duplicidad de las funciones, los procesos y los programas del gobierno, y la estandarización de procesos óptimos.

Para lograrlo, las instituciones públicas requieren de personal capacitado y apto para el desempeño público, por lo que deberá intensificarse la profesionalización y la evaluación de la contribución de los servidores públicos, ligando sus resultados a los de la institución.

La evaluación y la medición permanente deben ser elementos críticos y centrales para mejorar el proceso de toma de decisiones, de manera tal que este se

concentre en aquellas actividades de verdadero valor agregado y produzca los resultados y los impactos que la sociedad espera.

**MINIMIZAR LOS COSTOS DE OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES**

Como se mencionó anteriormente, el aumento anual de recursos destinados a la administración pública no se ha traducido necesariamente en más y mejores servicios para la ciudadanía. Nuestra sociedad, cada vez más informada, exige una administración pública eficaz y productiva, que oriente los recursos públicos a la generación de beneficios para la población.

Para ello se requieren prácticas administrativas que hagan más eficiente la gestión de los recursos públicos, que constituyen el patrimonio de la nación.

Es necesario que las instituciones públicas cuenten con instrumentos, estándares y mejores prácticas que

**Gráfico 21. Módulos y componentes del PMG**



les permitan trasladar recursos de actividades de soporte administrativo hacia programas de impacto general y, así, gastar menos en la administración del gobierno e invertir más en programas y proyectos que apoyen el desarrollo económico y social.

Para su debida implementación, el PMG está integrado por dos módulos (normativo e institucional). Cada uno define las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos en el seno de las dependencias y entidades sujetas a su cumplimiento.

### ***El esquema general del PMG***

#### ***MÓDULO NORMATIVO***

El módulo normativo surge de la necesidad de mejorar las políticas y las normas de aplicación general para toda la APF, en temas tales como: los recursos humanos, las contrataciones públicas, el otorgamiento de subsidios, la contabilidad gubernamental, entre otros.

En este módulo se definen, se articulan y se modifican las reglas del juego para mejorar el marco normativo respetando la legalidad. Al mismo tiempo, se facilita la gestión de las instituciones, al eliminar prácticas burocráticas y la generación innecesaria de reportes y al fomentar una nueva cultura de servicio, flexibilidad y rapidez.

La mejora de la normatividad es crucial para el éxito del Programa, ya que puede impulsar los cambios estructurales que requiere la APF. La Secretaría de la Función Pública establecerá la temática y los mecanismos de coordinación y seguimiento para asegurar los mejores resultados de estos esfuerzos.

#### ***MÓDULO INSTITUCIONAL***

Así como una adecuada gestión depende en buena medida de las normas generales que regulan el funcionamiento de las instituciones públicas, otro foco lo constituye el desarrollo y la modernización de las mismas. El módulo institucional busca mejorar la gestión de las dependencias y entidades, en lo que se refiere a sus procesos sustantivos y de apoyo, que se traducen en bienes y servicios para la sociedad.

Este módulo será de observancia obligatoria para las dependencias y entidades que integran la APF y se basará en la ejecución de acciones que busquen mejorar el desempeño de las mismas. Este módulo cuenta con dos componentes: el estándar y el específico.

i) El componente estándar. Se basa en la mejora de áreas gerenciales comunes a todas las instituciones. Cada área se desagrega en temas específicos definidos en base a las prioridades que en materia de mejora y modernización de la gestión pública y austeridad se hallan establecidas en el PND, como serían: optimizar la regulación y los procesos, usar las tecnologías de información y comunicaciones, entregar bienes y servicios de calidad, realizar contrataciones públicas efectivas, profesionalizar los servidores públicos y mejorar la eficiencia en la operación y gasto de las instituciones, entre otras.

Ante la diversidad que en materia de gestión presentan las instituciones públicas, los sistemas consideran etapas de desarrollo secuencial o estados de avance posible, asociados a indicadores de gestión para verificar sus resultados. En cada etapa, se definen acciones concretas e interrelacionadas, de modo tal que su ejecución permite avanzar hacia el cumplimiento del objetivo del sistema. Estas etapas consideran un ordenamiento lógico que va de lo simple a lo más desarrollado a fin de garantizar logros graduales —con la flexibilidad de poder cumplir su objetivo en periodos de duración diferentes—, atendiendo a las características de las instituciones, fortaleciendo gradualmente sus competencias y capacidades y orientando el accionar institucional al logro de resultados de valor para los particulares.

Por su dinamismo, este componente permitirá la incorporación paulatina de nuevas áreas y sistemas, siguiendo un proceso de adaptación incremental y ajuste, integrando las acciones y políticas que surjan en materia de mejora de la gestión a lo largo del sexenio.

ii) El componente específico. Como parte de su quehacer cotidiano, las instituciones de la APF son objeto de diversas evaluaciones, estudios y reportes realizados con distintos propósitos por diversas

instancias. Según el tipo de la evaluación que se realice, los resultados pueden derivarse en observaciones, recomendaciones y/o acciones de mejora; asimismo, pueden señalar fortalezas, debilidades, retos y riesgos.

Actualmente los resultados de las evaluaciones de programas, procesos, áreas y funciones de las instituciones de la APF no se utilizan suficientemente como apoyo para orientar de manera integral la mejora de la gestión.

Debido a que estos resultados no son aprovechados cabalmente, los esfuerzos de las instituciones para atender las recomendaciones derivadas de las evaluaciones resultan dispersos e insuficientes y los problemas persisten.

Por ello, el módulo institucional cuenta también con un componente específico que articula y sistematiza las acciones y los proyectos —nuevos o en marcha— que realizan las instituciones de la APF para atender los resultados de las evaluaciones y los diagnósticos que le son practicadas por diversas instancias evaluadoras y/o fiscalizadoras. Estos contribuyen al logro de objetivos, estrategias o líneas de acción del PMG y que por tal razón se encuentren orientadas a la mejora de la gestión.

Las dependencias y las entidades de la APF deberán implementar acciones correspondientes a los componentes estándar y específico del PMG a fin de encauzar sus proyectos de mejora hacia resultados de verdadero impacto.

### ***Principales actores en la implementación del PMG***

Además de las dependencias y entidades de la APF, se constituirá un grupo técnico para cada uno de los sistemas incorporados en el componente estándar del PMG. Cada grupo técnico será liderado por el titular de la unidad competente del tema que se trate y tendrá a su cargo las siguientes funciones:

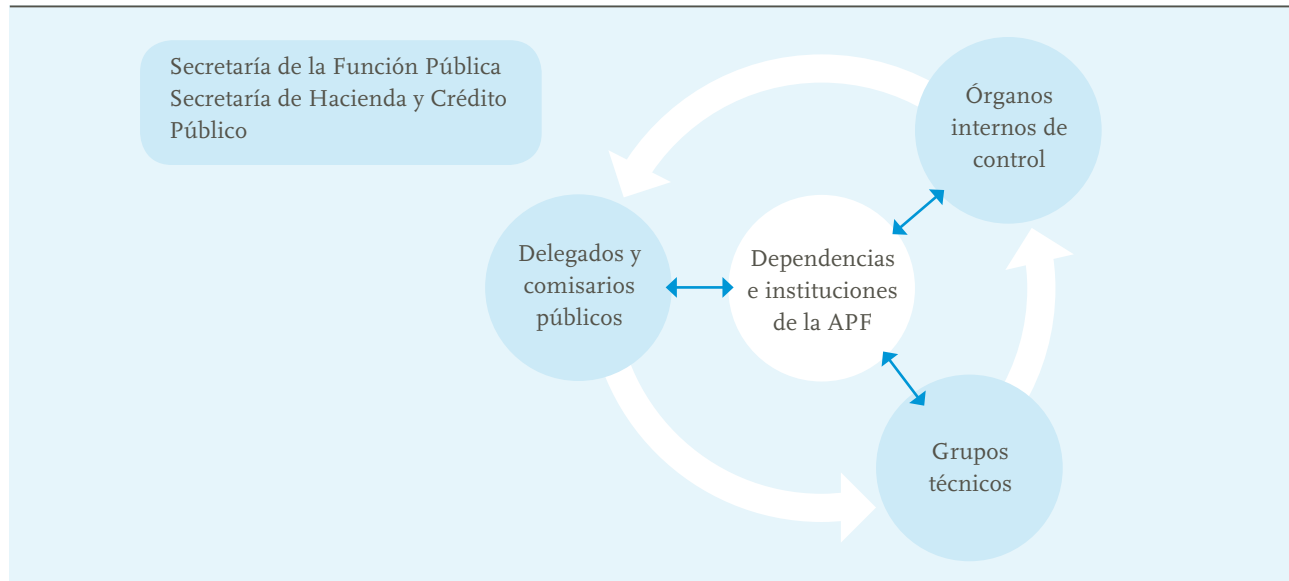
- Definir las estrategias necesarias para alcanzar el objetivo de cada uno de los sistemas del componente

estándar, asegurando su coherencia y calidad técnica mediante la definición de acciones enfocadas a obtener mejoras de mediano plazo que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados.

- Establecer el conjunto de indicadores de gestión aplicable a cada sistema del componente estándar.
- Retroalimentar los proyectos integrales de mejora de cada institución, asegurando la coherencia y el nivel de exigencia de los compromisos establecidos en las áreas y sistemas bajo su responsabilidad.
- Proporcionar asesoría en la implementación de las acciones definidas en los sistemas a su cargo.
- Evaluar y retroalimentar los avances y los resultados de las acciones en las áreas y sistemas bajo su responsabilidad, conforme a los criterios que al efecto determinen.
- Sistematizar la información que derive de las evaluaciones que se realicen por institución, sector y en el conjunto de la APF.

Los delegados y comisarios públicos evaluarán la pertinencia, la relevancia y la calidad de las acciones que serán comprometidas en el Proyecto integral de mejora de la gestión, pudiendo participar en los equipos de trabajo que para tal efecto constituya el servidor público responsable del PMG en la institución. Asimismo, emitirán recomendaciones respecto del proceso de implementación del PMG en la institución.

Por su parte, cada órgano interno de control apoyará a su institución de forma permanente, proponiendo mejores prácticas de innovación, coordinando esfuerzos e impulsando el logro de los objetivos planteados con orientación a resultados. Igualmente, promoverá la calidad y la relevancia de las acciones que serán comprometidas en el Programa de mejora de la gestión de la institución, emitiendo opiniones a través de su participación en los equipos de trabajo que para tal efecto constituya el servidor público responsable del PMG en la institución.

**Gráfico 22. Coordinación del PMG****Evaluación del PMG**

La implementación del PMG en cada institución de la APF será evaluada mediante indicadores complementarios a los establecidos por el SED para la evaluación de programas, los cuales darán cuenta de los avances y resultados de cada uno de los componentes en el Programa de mejora de la gestión en cada dependencia y entidad.

La Secretaría de la Función Pública difundirá los resultados y establecerá un sistema de calificación asociado al logro de resultados para la aplicación de incentivos a las instituciones de la APF.

Las Secretarías de Función Pública y de Hacienda y Crédito Público establecerán los mecanismos de coordinación para articular la evaluación de los objetivos, los sistemas, los módulos y los componentes del PMG con el Sistema de Evaluación del Desempeño al que hace referencia el artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En cuanto a la conexión del PMG con el SED y el PBR, es pertinente destacar su complementariedad y también los objetivos diversos que persigue.

Debemos entender el PBR como parte de una estrategia más amplia de reforma del sector público y de mejora del desempeño, que incluya componentes de eficiencia

y eficacia que rebasan los objetivos presupuestales. No todos los progresos pueden subordinarse o medirse con los raseros del control del dinero. Debemos impulsar al mismo tiempo la formación y la profesionalización de los recursos humanos, el cambio del ambiente regulatorio que permite u obstaculiza la adopción de estos enfoques, así como la evaluación ciudadana permanente.

El PMG deberá aportar información para mejorar la eficiencia del gasto administrativo y de operación, a partir de racionalizar las estructuras, estandarizar los procesos, y mejorar la administración de los recursos materiales, humanos y financieros.

En esa medida, la evaluación del desempeño institucional contribuirá a los objetivos del PBR, proporcionando elementos para incrementar la calidad del gasto.

El PMG debe convertirse gradualmente en un instrumento de apoyo a las instituciones, generador de mejores prácticas y asistencia técnica experta, que permita a las dependencias y entidades orientarse de una mejor forma hacia resultados. El PMG incluye, por tanto, un esquema de interacción y colaboración organizada que se basa en el diálogo interinstitucional y el intercambio de experiencias.

El PMG apuesta esencialmente por un cambio gradual en la cultura administrativa: una transformación profunda en la forma de hacer las cosas. Para ello, el sistema de órganos internos de control deberá volcarse a la consecución de los objetivos del Programa, siempre en un rol de apoyo y promoción ante las instituciones gubernamentales.

Para predicar con el ejemplo, la propia Secretaría de la Función Pública se encuentra en un proceso para establecer su PMG, revisando sus procesos y estructuras para generar ahorros, estructuras eficientes y sin duplicidades y, sobre todo, unidades con vocación de mejora, servicio y reguladoras de la buena gestión pública.

## Conclusiones

Los funcionarios públicos debemos continuar construyendo un gobierno más amable con la sociedad, que

sea su aliado y que le ayude a vivir mejor. El gobierno debe ser un facilitador del desarrollo social y humano y no un inhibidor; debe promover la competitividad, la inversión y el empleo, y no generar obstáculos al desarrollo nacional.

La forma de propiciar lo anterior es usar todas las herramientas y los instrumentos disponibles en los ámbitos nacional e internacional y aplicarlos a nuestra realidad con creatividad, compromiso e innovación.

En última instancia, la mejor evaluación del desempeño de la administración pública, de los programas y de las políticas públicas será la que hagan los usuarios y la sociedad en su conjunto. A ellos se les debe rendir cuentas y a ellos hay que empeñarse en servir, bajo los principios de honestidad, transparencia, eficiencia y eficacia. Estos son los pilares y los ejes rectores de la política de desarrollo humano sustentable de la presente administración.



# El Sistema de Evaluación del Desempeño en México: El rol del Congreso

Moisés Alcalde Virgen\*

## Historia

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) aprobada en 2006 significó un cambio positivo para la discusión y la aprobación anual de la principal herramienta de política pública que dispone el Estado: el presupuesto. Esta ley incluyó elementos de certidumbre presupuestal como el destino de los excedentes petroleros o la forma de determinar del precio del petróleo; elementos de transparencia y confianza interinstitucional, como la diversidad de informes que el Poder Ejecutivo comparte con el Poder Legislativo; y también cambios que perfeccionan la tarea fundamental de rendición de cuentas a través de la obligación de establecer un Sistema de Evaluación del Desempeño.

Las reformas en materia de presupuesto basado en resultados surgieron en países como Australia, Reino Unido o Canadá durante los últimos 30 años. Estos cambios son el origen de sistemas de administración pública de PBR, que a lo largo de su vida han ido y siguen perfeccionándose en la búsqueda de la mejora continua.

En México los esfuerzos por evaluar la gestión de gobierno nacieron en 1982 cuando se crea la Secretaría de Contraloría General de la Federación y el Sistema Nacional de Control y Evaluación. En 1986 entra en vigencia la Ley Federal de Entidades Paraestatales y en 1990 se crea el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública. Con la finalidad de facilitar el vínculo entre el presupuesto y la planificación se crea la nueva estructura programática que contiene categorías y elementos programáticos para ordenar el gasto público de acuerdo con una clasificación funcional. Con el tiempo, las aprobaciones presupuestales han seguido la directriz de incorporar indicadores de desempeño, hasta crear en 2005 el Consejo Nacional de Evaluación de la

Política de Desarrollo Social (Coneval) con el objetivo de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social.

Las razones por las que a lo largo del tiempo se han construido sistemas de presupuesto basado en resultados responden al reconocimiento de la realidad política, social y económica de la sociedad. En México y en el mundo, los recursos escasos, las necesidades crecientes de gasto, el fortalecimiento democrático, la mayor exigencia ciudadana y un incremento en la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas por parte del gobierno y de los ciudadanos han llevado a la necesidad de crear una herramienta fundamental para el éxito del PBR: el Sistema de Evaluación del Desempeño.

La comprensión de la apremiante necesidad de conocer con detalle el desempeño de los programas y la eficiencia y eficacia del gasto impulsó el reconocimiento expreso del SED en el artículo 111 de la LFPRH, que también establece la incorporación de los indicadores al presupuesto de egresos y a la cuenta pública.

## El Congreso y el presupuesto

La creación del SED como herramienta del PBR deriva en una de las más trascendentes reformas en lo relacionado con el gasto público. No exagero al expresar que una correcta y adecuada implementación del SED elimina el velo de ignorancia que existe en los procesos de discusión presupuestal. La importancia radica en que el presupuesto es el instrumento más poderoso con que cuenta el Estado para incidir positivamente en la evolución económica del país, su ejecución supone desarrollo, bienestar y progreso. Sin embargo, cuando se desconoce el resultado claro y concreto sobre el avance que tienen los programas, no es tan evidente que la aprobación presupuestal se haya transformado en progreso.

---

\* Diputado Federal, México.

Año tras año, se discute en la Cámara de Diputados el destino de los recursos públicos. Recursos para la educación (salarios de maestros, equipamientos en escuelas); para la seguridad pública (formación policial, armamento); para la salud (camas de hospital, medicinas); para abatir el rezago social (becas, alimento y vivienda) son tan sólo una parte de las necesidades que cubre el presupuesto. El problema del legislador radica en elegir el destino al que se asigna el presupuesto y el monto que se le concede. Para ejemplificar, pensemos por un momento en la asignación presupuestal de \$Mex5.000 millones en infraestructura carretera. Naturalmente existen diversas preguntas sobre esta decisión de política pública que en el ejercicio de la negociación presupuestal se ha tomado: ¿dónde se construirán?, ¿qué nivel de desarrollo generarán?, ¿qué región beneficiará?, ¿conviene al país? Esta última pregunta obliga a reflexionar sobre la posibilidad de haber destinado ese recurso a construir escuelas u hospitales, a dar créditos para nuevos empresarios, a dar un sólido apoyo al sistema de seguridad pública, a becas educativas o a pensiones para personas de la tercera edad. Con tantas opciones podemos establecer que lo mejor para un grupo social, no lo es para el otro. En este caso el costo de oportunidad puede ser muy alto, dependiendo del grupo social al que afecte o beneficie la decisión.

Es claro que los legisladores al ser representantes populares participan en los dilemas de la acción colectiva: ¿asignar el recurso donde se genera un bien mayor, donde se ataca un mayor problema, donde la sociedad exige sea designado, en zonas que deben ser económica y socialmente consolidadas, en las más desfavorecidas? El Congreso al representar una sociedad pluralista conformada por gran diversidad de intereses debe contar con la capacidad para interpretar esos intereses y posiciones para tomar las mejores decisiones de política pública. La teoría de la acción colectiva y la elección pública son herramientas que nos permiten realizar de mejor forma la asignación presupuestal. Esta etapa de la asignación presupuestal sería sumamente fortalecida en su capacidad de decisión si contará con un Sistema de Evaluación del Desempeño acreditado. Su incorporación a la discusión presupuestal aportaría elementos

sustantivos para decidir no sólo en función del ejercicio de negociación o de presión de grupos de interés, sino también con mecanismos objetivos que alejados de la propia dinámica política otorguen información clara y concreta sobre el desempeño de los programas asignados en el presupuesto.

El problema posterior a la aprobación presupuestal radica en conocer si fueron exitosos los múltiples programas que fueron aprobados. La asignación de los recursos se sigue realizando con criterios basados en la acción colectiva. Esta situación obliga a replantearse el propio proceso de discusión y aprobación presupuestal. Cada año durante los informes de actividades en los tres órdenes de gobiernos sin ninguna distinción partidista, se afirma el incremento en el gasto en todas las áreas sustantivas de gobierno. Normalmente, sin menoscabo de otras áreas de gobierno, se destaca el incremento anual en el gasto social, el campo y la seguridad pública. Ante esta política incremental de gasto público, lo racional sería pensar que esas áreas han mejorado, se han desarrollado o, en términos generales, han mostrado un determinado progreso. Los resultados son sorprendidos al descubrir que aunque se incrementa anualmente el gasto público en esos rubros, la mejora o el progreso no existe. A partir de eso, el siguiente ejercicio presupuestal estará destinado, al igual que el anterior, a ser aprobado exclusivamente con criterios políticos.

De aquí surge la relevancia de la dinámica en la arena de negociación. La Cámara de Diputados puede tomar decisiones de control sobre la propuesta presupuestal del Poder Ejecutivo con independencia de los criterios técnicos que tengan los programas contenidos en la información presupuestal y sus prioridades dependerán más bien de la conformación política de cada Legislatura. En esencia, las decisiones del Poder Legislativo son políticas y dependen de la composición de la Cámara. En el Cuadro 21 se presenta un histórico de las reasignaciones hechas por la Cámara a los proyectos de presupuesto.

La Cámara de Diputados tiende a responder favoreciendo las reasignaciones en el gasto federalizado y en los rubros de educación, salud e inversión (delegacional).

**Cuadro 21. Reasignaciones de la Cámara de Diputados (en millones de \$Mex)**

Gasto Neto Total Reasignado											
2003		2004		2005		2006		2007		2008	
24.665,3		13.449,7		74.071,1		92.299,6		26.037,8		152.532,6	
Programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas	17.000,0	Provisiones salariales y económicas	10.742,4	Programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas	20.386,0	Instituto Mexicano del Seguro Social	25.946,6	Provisiones salariales y económicas	17.352,9	Participaciones a entidades federativas y municipios	42.509,1
Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación	7.827,8	Programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas	7.000,0	Comunicación y transportes	16.691,3	Programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas	22.500,0	Comunicación y transportes	11.604,5	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	29.220,2
Instituto Mexicano del Seguro Social	4.624,8	Comunicaciones y transportes	6.569,4	Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación	11.255,2	Comunicación y transportes	13.560,1	Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación	10.521,2	Comunicaciones y transportes	25.633,4
Medio ambiente y recursos naturales	3.052,3	Educación pública	3.825,9	Participaciones a entidades federativas y municipios	7.909,9	Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación	13.541,4	Educación pública	9.557,3	Educación pública	14.109,9
Comunicaciones y transportes	2.854,6	Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos	2.711,8	Educación pública	7.578,1	Educación pública	12.102,0	Desarrollo social	7.482,4	Desarrollo social	12.505,8
Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos	2.523,1	Participaciones a entidades federativas y municipios	2.450,6	Medio ambiente y recursos naturales	7.525,3	Participaciones a entidades federativas y municipios	7.983,1	Medio ambiente y recursos naturales	6.644,2	Aportaciones federales para entidades federativas y municipios	10.963,4
Aportaciones a seguridad social	2.467,0	Desarrollo social	2.169,0	Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos	6.396,5	Comisión Federal de Electricidad	6.104,7	Participaciones a entidades federativas y municipios	4.851,4	Medio ambiente y recursos naturales	9.262,3
Educación pública	1.983,5	Medio ambiente y recursos naturales	681,3	Comisión Federal de Electricidad	4.830,6	Previsiones salariales y económicas	4.750,1	Poder Judicial	4.191,4	Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación	6.077,4
Participaciones a entidades federativas y municipios	902,4	Aportaciones federales para entidades federativas y municipios	638,6	Salud	4.568,3	Medio ambiente y recursos naturales	4.334,9	Deuda pública	4.000,0	Instituto Mexicano del Seguro Social	5.886,8
Salud	729,9	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	335,0	Hacienda y crédito público	3.137,3	Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos	4.322,0	Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	4.000,0	Salud	4.739,8

**Cuadro 22. Ramos de mayor disminución en las asignaciones**

Ramos de mayor disminución											
2003		2004		2005		2006		2007		2008	
Comisión Federal de Electricidad	- 99,4	Instituto Federal Electoral	- 320,5	Relaciones Exteriores	- 455,0	Relaciones Exteriores	- 19,8	Comisión nacional de los derechos humanos	- 189,7	Trabajo y previsión social	- 110,0
Trabajo y previsión social	- 187,5	Trabajo y previsión social	- 327,7	Procuraduría General de la República	- 572,9	Luz y Fuerza del Centro	- 63,7	Marina	- 150,0	Comisión nacional de los derechos humanos	- 118,1
Función pública	- 268,6	Salud	- 449,0	Gobernación	- 586,4	Comisión nacional de los derechos humanos	- 123,5	Defensa nacional	- 100,0	Relaciones exteriores	- 144,0
Gobernación	- 346,8	Hacienda y crédito público	- 488,2	Defensa Nacional	- 817,6	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	- 363,5	Gobernación	- 83,3	Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos	- 390,7
Hacienda y crédito público	- 541,3	Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación	- 758,5	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	- 1.012,7	Poder Legislativo	- 849,4	Turismo	- 75,0	Provisiones salariales y económicas	- 503,3
Instituto Federal Electoral	- 720,5	Poder Legislativo	- 1.717,1	Instituto mexicano del seguro social	- 1.786,6	Instituto Federal Electoral	- 1.028,5	Energía	- 67,0	Instituto federal electoral	- 646,0
Previsiones salariales y económicas	- 1.873,7	Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca	- 3.000,0	Aportaciones a seguridad social	- 3.000,0	Deuda pública	- 1.500,0	Relaciones exteriores	- 63,6	Procuraduría General de la República	- 792,4
Petróleos Mexicanos (Consolidado)	- 2.338,9	Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	- 3.800,0	Poder Judicial	- 5.500,0	Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	- 1.623,2	Trabajo y previsión social	- 50,0	Poder Judicial	- 2.429,5
Poder Judicial	- 5.174,7	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	- 3.882,0	Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca	- 6.000,0	Poder Judicial	- 5.151,9	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	- 50,0	Deuda pública	- 6.000,0
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	- 5.198,6	Poder Judicial	4.370,2	Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	- 6.750,0	Aportaciones a seguridad social	- 24.681,6	Conserjería jurídica del Ejecutivo federal	- 11,5	Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	- 6.722,0

Destacan en el cuadro anterior, las reasignaciones en el Poder Judicial, las Relaciones exteriores y la Gobernación.

En el Cuadro 23 se refuerza la evidencia de que la Cámara ha incrementado su capacidad de reasignación. Esto es patente al comparar el 1,62% reasignado del gasto neto total en 2003, contra un 5,94% en 2008.

**Cuadro 23. Reasignaciones netas de la Cámara de Diputados (% del gasto neto total)<sup>1</sup>**

Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
2003	1,62	2006	4,68
2004	0,81	2007	1,15
2005	4,07	2008	5,94

1. El porcentaje que representan las reasignaciones se calculó con respecto al gasto neto total del presupuesto aprobado de cada año

## El Congreso y la fiscalización del presupuesto

Históricamente el Congreso ha contado con tres funciones principales: ser contrapeso del Poder Ejecutivo, ser representante popular y actualizar el marco normativo.

La función de contrapeso la ejerce con distintos mecanismos, uno de ellos es la fiscalización, entendiendo por esta la revisión de las acciones del gobierno velando porque estas se ajusten a la Ley y cumplan con los objetivos de gobierno. Para lo efectos de fiscalización la Cámara de Diputados se auxilia de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública. La ASF fiscaliza revisando el apego de los actos de gobierno a la normativa vigente, realizando auditorías financieras que permitan observar que el estado de las finanzas sea consistente con la documentación existente. Permite conocer la situación financiera, el manejo legal y adecuado de los recursos públicos así como los posibles desvíos o usos ilegales de los recursos. Cuenta con facultades para evaluar el desempeño de acuerdo con los indicadores de desempeño de cada una de las áreas auditadas. La información

que ofrece la ASF en su informe de auditoría es en muchos sentidos valiosa. Brinda pautas para mejorar la actuación al descubrir las fortalezas y las debilidades de los entes auditados, promueve políticas preventivas y de corrección a través de sus pliegos petitorios y, también, cuenta con las facultades para localizar responsabilidades por posibles violaciones a la Ley. La información que ofrece la ASF es además de valiosa, coadyuvante del Poder Legislativo en su función fiscalizadora. Sin embargo, el proceso de fiscalización de la ASF establecido en la ley no es oportuno en cuanto a la temporalidad para aportar elementos en la discusión y la aprobación presupuestal.

Este proceso se inicia al término de ejercicio fiscal. Una vez concluido el ejercicio fiscal el 31 de diciembre, el Poder Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados, con fecha límite el 30 de abril, la cuenta pública. La Cámara de acuerdo con el artículo 74 de la Constitución, concluye la revisión el 30 de septiembre y según el artículo 79, la ASF entrega el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública a la Cámara de Diputados el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación. Dicho informe contiene aportaciones valiosas y dignas de ser consideradas en el proceso de discusión y aprobación presupuestal. Sin embargo, no es de utilidad ya que el desfase temporal lo impide: el presupuesto se aprueba en noviembre y el informe del resultado se entrega en febrero del siguiente año. En tal sentido, el legislador aborda la discusión presupuestal sin el conocimiento sobre el ejercicio del gasto del año anterior. Otro impedimento sobre la contribución de la ASF en la evaluación del desempeño, consiste en que esta, a pesar de contar con las facultades para evaluar el desempeño y de incluir la auditoría especial de desempeño, evalúa los indicadores de desempeño que presenta cada ente auditado pero no participa en su creación.

## Conclusiones y comentarios finales

Con el objetivo de dar cumplimiento al artículo 6 transitorio de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, durante 2007 la SHCP presentó

a la Cámara de Diputados el Sistema de Evaluación de Desempeño con la intención de recibir comentarios y observaciones a dicho sistema. También en 2007, durante el primer período del segundo año de legislatura, la Cámara de Diputados recibió la propuesta de reforma fiscal, la cual incluía una importante reforma en materia de fiscalización y calidad en el gasto. Esta última estaba representada por la propuesta de ampliar las facultades de evaluación de Coneval.

En ambos momentos, los comentarios, las observaciones y las conclusiones vertidos por las comisiones en su conjunto y los legisladores en forma individual permiten reflexionar sobre algunos interrogantes que plantea la implementación del SED. Algunas de ellas se mencionan a continuación.

### ***Importancia del Sistema de Evaluación del Desempeño***

Es indispensable la existencia del SED para elaborar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos. No se puede hablar de calidad en el gasto, mientras no se cuente con un SED que abarque a la administración pública y cuyos resultados nos muestren e indiquen si avanzamos por el camino correcto. Para lo anterior, se vuelve fundamental que los creadores del SED, así como sus usuarios finales, comprendan el alcance y la trascendencia de la iniciativa, para transformar el SED en una cultura. Es significativo que el Poder Legislativo pueda generar un marco normativo que fortalezca y amplíe el SED, con la finalidad de que el PBR sea una realidad positiva para el Estado.

### ***Participación de la Cámara de Diputados***

La discusión celebrada en 2007 en la Cámara de Diputados partió de la reflexión sobre la participación que dicha Cámara tendría como parte del SED. En principio, al ser la institución con facultades para la aprobación presupuestal, es el usuario final de la información del Sistema. En cierta medida, los legisladores no sólo dimensionan el SED como un sistema de valuación de programas, sino también como coadyuvante en la fisca-

lización que realiza la propia Cámara. En este sentido, diversas voces legislativas se pronunciaron y se siguen refiriendo a la creación de un órgano propio, dependiente del Congreso que pueda realizar evaluaciones de desempeño y que, conjuntamente con Coneval, pueda establecer los indicadores propicios para el correcto funcionamiento del sistema. Podría suponerse que la Cámara ya cuenta con la ASF, la cual tiene facultades de auditar el desempeño de programas. Es conveniente precisar las razones por las cuales la ASF no cumpliría con un objetivo tan importante y trascendente para el Estado como la evaluación del desempeño. Además de las expresadas anteriormente sobre la oportunidad en el tiempo del informe del auditor, se debe destacar que la esencia propia de la ASF es auditar, lo cual implica un acercamiento a la administración pública diferente al que supone evaluar el desempeño. De hecho, la auditoría genera comportamiento e incentivos distintos a los que se busca producir con las evaluaciones de desempeño a programas. Una razón más radica en que la ASF no genera indicadores, tan sólo revisa los que los entes auditados tienen concebidos previamente.

Es importante mencionar que, en este tema, parte de la discusión se encaminó al análisis de la conveniencia de que la Coneval y el SED dependieran orgánicamente de la Secretaría de la Función Pública o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Gran parte de las conclusiones al respecto versaron sobre el provecho y la eficacia que representaría que el ejecutor del gasto contara con la posibilidad de saber cómo está realizando sus gastos. Es decir, que la Coneval participara a la SHCP directamente del análisis en la calidad del gasto y desempeño de programas a fin de que el Poder Ejecutivo cuente con una herramienta propia.

### ***Construcción de indicadores para usuarios diferenciados***

Son diversos los usuarios del SED y de los indicadores que este emite: áreas financieras y administrativas, diseñadores de política pública, ejecutores de programas, legisladores y, por supuesto, ciudadanos. Al contar con

tantos usuarios es probable que se desarrollen demasiados indicadores, los cuales pierdan peso y utilidad. Para que los indicadores cumplan con la función de informar, es primordial que sean clasificados de acuerdo con los usuarios finales pues podría suceder que los que son convenientes para áreas financieras no lo sean para otros usuarios. Asimismo, los criterios con los que se construyen los indicadores y se califican los resultados pueden variar respecto del usuario final. Es decir, cuando un indicador demuestra que cierto programa no tiene éxito, deben analizarse las razones de esto ya que puede ser atribuible a distintas causas y algunas de ellas pueden ser subsanables. Con la finalidad de orientar la discusión presupuestal y el destino de los recursos, resulta valioso contar con los criterios que permiten saber las razones por las cuales el desempeño de determinados programas es adecuado o no lo es y, al mismo tiempo, la forma de corregirlo o mejorarlo.

### ***Desconfianza institucional en la selección de evaluadores externos***

Uno de los argumentos para abonar en la discusión sobre la creación de un órgano dependiente de la Cámara de Diputados que evalúe el desempeño y sobre la estructura y dependencia orgánica de Coneval radica en la desconfianza interinstitucional. Esta se refleja cuando diversos legisladores afirman que el Poder Ejecutivo es juez y parte al ser quien gasta y, a la vez, evalúa. Esta afirmación, en gran medida injusta, no refleja que la propia responsabilidad del Ejecutivo conlleva el correcto ejercicio del gasto y un compromiso elemental de buen gobierno. Más allá de lo anterior, sería imperioso y hasta cierto punto obligatorio, el desarrollo de un registro de evaluadores externos que cumplan con diversas capacidades profesionales, un alto sentido del deber e independencia en sus criterios.





Panel 5:

El uso de la información sobre desempeño  
en el desarrollo social



# Sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados para el desarrollo social

Ernesto Cordero\*

## Introducción

La gestión por resultados es un enfoque orientado a mejorar el desempeño de las instituciones públicas, que busca una mayor eficiencia y efectividad en el uso de los recursos. A través de la GpR se persiguen al menos tres objetivos. En primer lugar, orientar las acciones del gobierno en la provisión de bienes y servicios para alcanzar metas cuantificables de manera eficiente. En segundo lugar, promover la toma de decisiones con base en evidencia. Finalmente, se busca atender las demandas de la sociedad en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Este enfoque ha sido utilizado en las últimas décadas en distintos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Desde 2000, más del 75% de los países miembros de la OCDE reportaban utilizar información sobre desempeño en los procesos de presupuestación (ILPES-CEPAL, 2003). Entre los países con mayor experiencia se pueden mencionar Reino Unido, con la introducción desde 1982 del *Financial Management Initiative*, y Nueva Zelanda, con el empleo desde 1984 de un sistema de relaciones intragubernamentales que consiste en contratos de servicios (*purchase agreements*), suscritos entre los ministros y los órganos ejecutores dotados de autonomía administrativa, los cuales contienen términos de referencia expresados en indicadores de resultados. Posteriormente, en 1993, se aprobó en Estados Unidos la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (*Government Performance and Results Act*) que procura la instalación de un sistema presupuestario basado en el desempeño y en la flexibilidad gerencial, el cual concluye con un proceso de informe programático que se entrega al Congreso para apoyar la discusión presupuestaria (Shack Yalta, 2003).

En años más recientes existen también ejemplos de esfuerzos similares en países latinoamericanos como

Argentina, Colombia y Chile (Banco Mundial y OCDE, 2005 y May et al, 2006). El modelo chileno constituye uno de los referentes más importantes tanto a nivel latinoamericano como mundial. Sus orígenes datan del principio de la década de 1990, cuando se inició con un esquema piloto del Plan de Modernización de la Gestión Pública con el objetivo de introducir paulatinamente un esquema de presupuesto por resultados. Este modelo cuenta actualmente con un sistema de gestión ligado al presupuesto que incluye entre sus herramientas el establecimiento de indicadores de desempeño ligados a metas; un sistema de evaluaciones para los programas y a nivel institucional; un programa de mejoramiento de la gestión vinculado con el pago de incentivos por desempeño a funcionarios públicos, y un fondo concursable ligado a matrices de marco lógico, que sirve, entre otras cosas, para que los ministerios y los programas compitan por el financiamiento (Guzmán, 2004).

En México, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) ha realizado desde 1999 un esfuerzo por incorporar un enfoque de gestión orientado hacia el logro de resultados, haciendo hincapié en el desarrollo y fortalecimiento de sus funciones e instrumentos de monitoreo y evaluación. Inicialmente, este esfuerzo se centró en la evaluación externa anual de los programas sujetos a reglas de operación. A partir del 2004, se promueve la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación (SM&E) basado en resultados. Con este sistema se busca fortalecer el componente de evaluación con mediciones rigurosas del impacto de los programas y desarrollar un mecanismo piloto de monitoreo basado en resultados. En la actualidad, la Sedesol se encuentra lista para iniciar una segunda fase del sistema bajo un nuevo modelo y con un alcance mayor. Para ello, se han identificado importantes desafíos transversales en el ámbito institucional, técnico-operativo y de información.

El presente artículo se divide en cuatro secciones que detallan: i) la primera fase del SM&E basado en

\* Secretario, Secretaría de Desarrollo Social, México.

resultados, ii) el cambio en el contexto institucional y normativo, iii) el nuevo modelo para la etapa de expansión y consolidación y, finalmente, iv) las conclusiones.

### Construyendo un SM&E basado en resultados (2004-2007)

Durante mucho tiempo, los programas sociales en México carecieron de mecanismos de rendición de cuentas y generación de evidencia sobre su efectividad. Entre los primeros esfuerzos, aún aislados, de cuantificar rigurosamente los beneficios de la intervención gubernamental se encuentra la evaluación de impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) entre 1997 y 2000. Posteriormente, se introduce de manera más sistemática la obligación de evaluar anualmente los programas sujetos a reglas de operación y elaborar el reporte trimestral de indicadores.

A partir de lo anterior, la Sedesol solicitó al Banco Mundial llevar a cabo un diagnóstico sobre los sistemas de información existentes y la capacidad institucional de la Secretaría, a fin de desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación que permitiera avanzar hacia una gestión basada en resultados.

Dicho diagnóstico concluyó que efectivamente, la Sedesol contaba con las bases necesarias para transitar hacia una GpR. Sin embargo, era necesario reorientar, entre otros, los siguientes aspectos:

- Vinculación incipiente entre la entrega de productos/servicios de programas y la medición de resultados.
- Abundante producción de información operativa (productos), no necesariamente complementada con información sobre resultados (efectos, impactos).
- Multiplicidad de sistemas de información administrativa, operativa y de gestión.
- Numerosos reportes de indicadores a distintas instituciones externas, sin una utilidad clara para la gestión de los programas.
- Diseño de sistemas para el reporte de actividades, pero con una información y una utilidad limitadas para retroalimentar a los encargados de la toma de decisiones.
- Desvinculación entre planificación estratégica, operativa y presupuestal.
- Necesidad de crear incentivos en los niveles medios jerárquicos para promover la orientación a resultados.

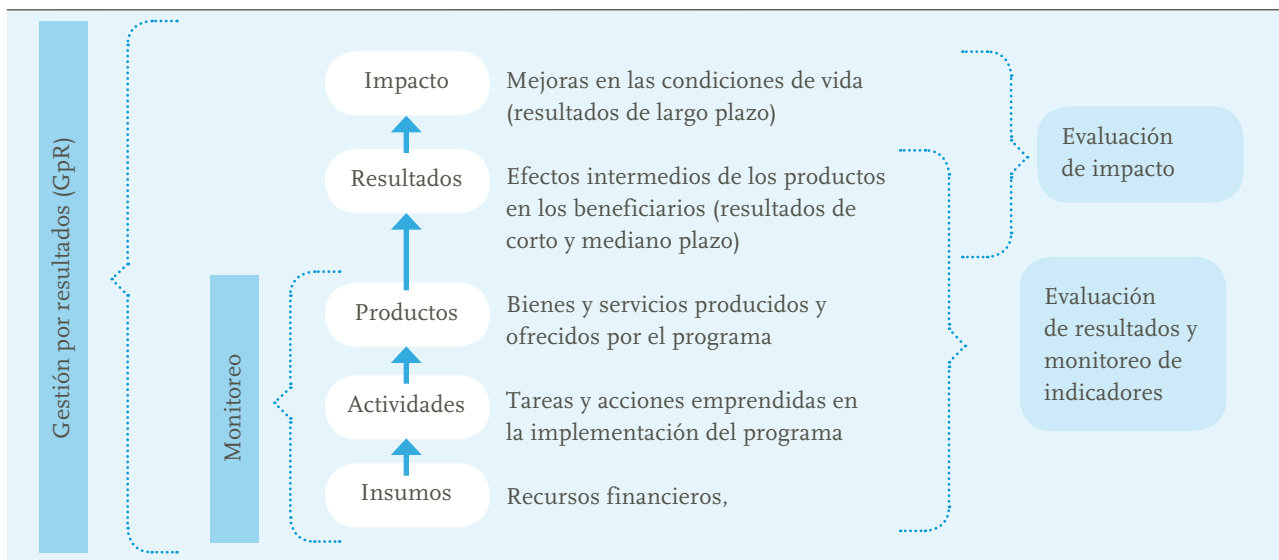
Sobre la base de este diagnóstico se concibió un sistema de monitoreo y evaluación orientado a apoyar la GpR, con tres componentes principales: evaluaciones de resultados anuales, evaluaciones de impacto<sup>1</sup> e implementación piloto de un sistema de indicadores para el monitoreo enfocado a resultados. La conceptualización de los tres componentes en un sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados (SEMBR) traslada el énfasis de la gestión tradicional concentrada en insumos a la consecución de resultados. El Gráfico 23 muestra la interacción de los componentes y su alcance, todo ello enfocado a la GpR.

- Evaluación anual de resultados. Conforme a lo establecido en la normatividad vigente,<sup>2</sup> cada año debe realizarse un informe de evaluación para los programas sujetos a reglas de operación elaborado por un evaluador externo (véase Cuadro 24). El enfoque de la evaluación se dirige principalmente a la rendición de cuentas en el ejercicio fiscal correspondiente sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, de las reglas de operación y de las metas físicas y financieras. Adicionalmente, se solicita un análisis de los beneficios económicos y sociales, cuyo alcance estaba acotado por la periodicidad de la entrega de los informes de evaluación. Se promueve la retroalimentación de los resultados de las evaluaciones, a través del Sistema de Seguimiento a las Evaluaciones Externas en el cual se establece un plan de trabajo para atender las recomendaciones derivadas de las evaluaciones.

1. Además, se elaboran estudios complementarios como evaluaciones cualitativas, monitoreo de sostenibilidad de obra pública y ejercicios específicos de satisfacción de beneficiarios.

2. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente y acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002 (DOF 30-04-2002).

**Gráfico 23. Sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados (SEMBR)**



- Evaluación multi-anual de impacto. Para complementar lo anterior, se realizan diferentes evaluaciones de mediano y largo plazo con el fin de cuantificar las relaciones causales entre las acciones implementadas por los programas y los cambios en diferentes dimensiones del bienestar de los beneficiarios. A través de las evaluaciones de impacto, se busca generar evidencia sólida sobre la efectividad de distintas intervenciones en la nutrición de los niños, la asistencia escolar, el ingreso de las familias y el acceso a servicios básicos, entre otros. Estas evaluaciones requieren una mayor inversión en términos de presupuesto, un nivel superior de especialización para su análisis y

un mayor tiempo de maduración de las intervenciones para observar los impactos esperados. Se realizan evaluaciones de forma selectiva para programas y acciones de carácter estratégico como Oportunidades, Hábitat, Tu Casa, Programa de Apoyo Alimentario, Fortificación de la leche Liconsa, Estrategia de Microrregiones y Acciones de piso firme. Los resultados de estas evaluaciones son públicos y se han utilizado para informar la toma de decisiones sobre adecuaciones al diseño, expansión de cobertura y continuidad de los programas.

- Monitoreo basado en resultados. Aunque se realizaban reportes periódicos de indicadores del avance

**Cuadro 24: Evaluaciones externas anuales (2004-2007)**

	2004	2005	2006	2007
Programa operados por Sedesol	7	8	8	11
Programas operados por órganos desconcentrados o entidades sectorizadas	6	8	9	10
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>21</b>

físico y financiero de los programas, no se encontraban sistematizados ni tenían una orientación hacia el logro de resultados. Sobre la base del diagnóstico realizado por el Banco Mundial, se comenzó con la implementación de una fase piloto del componente de monitoreo basado en resultados. En esta fase piloto se incluyeron cuatro programas, Opciones Productivas, Coinversión Social, Hábitat y Apoyo Alimentario que tenían distintos grados de avance institucional en la recopilación de indicadores y sistemas de información. También se incluyó la capacitación extensiva sobre la matriz de marco lógico (MML);<sup>3</sup> la construcción de matrices; el diseño conceptual del sistema y el desarrollo de una plataforma informática.

Las MML se elaboraron a través de talleres participativos con los responsables del diseño, operación y evaluación de los programas. La finalidad de dichos talleres fue: i) identificar de manera consensuada el objetivo general de cada programa y su correspondiente modelo lógico (p.e. la cadena de resultados: actividades, productos, resultados e impactos); ii) definir los indicadores del programa y sus metas; y iii) determinar las fuentes de información para el seguimiento de los indicadores. La introducción de las MML le otorgó mayor utilidad al monitoreo y benefició el comportamiento de los indicadores.

Una vez identificados los indicadores y establecidas las metas, se concentraron en un tablero de control.<sup>4</sup> El tablero presenta la información utilizando semáforos que indican el avance de los indicadores con respecto a las metas establecidas.

A partir de 2007, la Sedesol avanzó hacia la definición y el uso de las MML en sus 21 programas sujetos a reglas de operación. Esto significó un paso adicional hacia el mejoramiento y estandarización de los proce-

sos de formulación de indicadores y metas y hacia el establecimiento de bases más sólidas para realizar la medición de resultados de sus programas.

De acuerdo con el planteamiento inicial, una vez concluida la fase piloto del componente de monitoreo se buscaría la incorporación del resto de los programas de desarrollo social al tablero de control. Si bien el objetivo de contar con un sistema de monitoreo y evaluación que apoye la GpR continúa vigente, recientemente se han dado importantes cambios normativos e institucionales a nivel nacional que hacen necesario un replanteamiento del diseño conceptual del SEMBR.

## Cambios en el marco normativo e institucional

La necesidad de iniciar una segunda fase del sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados que involucra un replanteamiento del modelo de orientación a resultados de la Sedesol responde a dos razones principales. La primera está relacionada con la experiencia adquirida a partir de la implementación piloto del componente de monitoreo. La segunda tiene que ver con la necesidad de adaptar el sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados a un nuevo contexto normativo e institucional marcado por las reformas introducidas al presupuesto público,<sup>5</sup> la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), y la necesidad de adoptar los lineamientos de iniciativas federales actualmente en desarrollo como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)<sup>6</sup> y el Programa de Mejora de la Gestión (PMG).

Hacia mediados de 2007 se introdujo una nueva y clara orientación desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Presidencia de la República y el Coneval para

3. La MML es una herramienta de gestión pública que permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa, las relaciones de causalidad de sus componentes y los factores externos al programa que pueden influir en su consecución.

4. Un tablero de control o cuadro de mando es una analogía utilizada en la gestión empresarial para el diseño y operación de un conjunto de instrumentos que den cuenta de la buena marcha (o no) de una organización. De manera más reciente, se ha popularizado la imagen de un semáforo que indica las alertas y señales requeridas para la buena gestión.

5. Véase Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF 30-03-2006) y su reglamento; Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios 2007 y 2008; y Lineamientos para la Programación Presupuestal 2008.

6. El Sistema de Evaluación del Desempeño es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, sobre la base de indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

avanzar hacia el establecimiento de un vínculo (nacional y sectorial) entre la planificación, el presupuesto y la ejecución de los programas federales haciendo uso de herramientas de monitoreo y evaluación. En particular, esta nueva orientación se materializa en la administración federal a través de la creación del SED, el impulso al PMG y con base en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas sectoriales.

Tanto en los lineamientos de evaluación como de presupuestación se plantea la necesidad de contar con un marco de referencia en la gestión que considere los objetivos estratégicos del país y sus sectores, así como su alineación y articulación. Igualmente, se plantea la utilización de la información del desempeño por parte de las instancias encargadas de programar el presupuesto, y de promover el mejoramiento institucional sobre la base de incentivos de desempeño. A esto se suma el planteamiento de incrementar la rendición de cuentas, a través de la promoción de más y mejor información del desempeño para las discusiones presupuestarias.

En este contexto, desde fines de 2007, la SHCP coordinó un esfuerzo para operativizar la GpR desde la perspectiva del SED, que tiene entre sus objetivos:

- La verificación y monitoreo del cumplimiento de metas y objetivos, sobre la base de indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de los programas.
- La vinculación entre planificación, programación, presupuestación, seguimiento, ejercicio de los recursos y evaluación de las políticas públicas y de los programas presupuestarios.

Esto derivó en la conformación de las directrices generales para avanzar hacia el presupuesto basado en resultados y el SED, en las cuales se implanta la matriz de indicadores (o MML) como una herramienta para la planificación estratégica de los programas presupuestarios y se realiza un ejercicio para ligar los indicadores de las matrices de todos los programas sujetos a reglas de operación al presupuesto federal. A través de una

plataforma informática,<sup>7</sup> se concentran la totalidad de los indicadores de las matrices, desde el nivel de operación hasta los de impacto<sup>8</sup> y su vinculación con los objetivos estratégicos de las dependencias y el PND, a los cuales se les da un seguimiento periódico para verificar el grado de avance que existe en el cumplimiento de las metas asociadas.<sup>9</sup>

Con el objeto de tener un manejo estratégico de la información, la SHCP, en coordinación con cada dependencia, seleccionó a partir de las matrices un subconjunto de indicadores clave para el seguimiento presupuestario de los programas. Asimismo, la Presidencia de la República realiza el seguimiento a los indicadores y metas de los programas sectoriales.

Este nuevo marco institucional y normativo configura un contexto diferente para el desarrollo del sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados. Este contexto contrasta ampliamente con el anterior, basado en un enfoque individualizado de los programas y, particularmente, de su operación. Previamente, no existía un marco de referencia más amplio que vinculara la planificación estratégica sectorial y el presupuesto y no se contaba con mecanismos sólidos que incentivaran la demanda y el uso de la información del desempeño por parte de la Presidencia, la SHCP, la SFP y el Coneval.

### Un nuevo modelo del SEMBR para la fase de expansión y consolidación (2008-2012)

En respuesta a los cambios institucionales y normativos, se realizó un replanteamiento del sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados. En el nuevo modelo se pasa de un enfoque fundamentalmente basado en la operación de los programas a un esquema más amplio, centrado en el desempeño agregado del sector de desarrollo social. Dicho esquema se fundamenta en la medición del desempeño a partir de la dimensión estratégica del Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS), así como de su alineación con

7. Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH).

8. La matriz de indicadores contempla cuatro niveles de monitoreo de los programas: actividades, componentes, propósito y fin. Los primeros se refieren a las acciones operativas y los bienes o servicios que genera el programa. Los niveles superiores miden los resultados e impactos del programa y su contribución con los objetivos sectoriales.

9. Periódicamente se reporta el avance en los indicadores de las matrices de todos los programas federales.

el Plan Nacional de Desarrollo. Bajo este enfoque, el rediseño del SEMBR tiene como objetivo operacionalizar dentro de la Sedesol la iniciativa del presupuesto basado en resultados del SED incorporando sus lineamientos y propósitos. Con este nuevo enfoque se busca consolidar los avances logrados, corregir los problemas encontrados y complementar su alcance, incorporando otras áreas de evaluación de la gestión, como la dimensión presupuestal

En el replanteamiento del sistema se consideran tres pilares principales: monitoreo basado en resultados, evaluación basada en resultados y PBR (Gráfico 24). El desarrollo, el fortalecimiento y la integración de estos tres componentes establecen un mayor balance en los procesos de generación de información del desempeño y facilitan su utilización dentro de los procesos de toma de decisiones. El monitoreo buscará ser una función continua y la evaluación una actividad selectiva sobre la base de criterios de prioridad de política y monto de los recursos asignados, entre otros. Con el componente de monitoreo, se fortalece el seguimiento a la operación

de los programas y sus resultados, y se amplía esta tarea al ámbito de las estrategias y PSDS.

Con el componente de evaluación se avanza en la consolidación de las metodologías de análisis de causalidad entre los principales programas operados y coordinados por Sedesol y sus efectos, además de incorporar nuevas herramientas como las evaluaciones de consistencia y resultados, indicadores y procesos.<sup>10</sup> A través del componente de PpR se introducen mecanismos para asegurar la retroalimentación de las decisiones presupuestarias con la información del desempeño proveniente del monitoreo y las evaluaciones, buscando contribuir por esta vía al mejoramiento de la calidad del gasto.

El balance en la operación conjunta de estos componentes facilitará y estimulará el seguimiento de los resultados agregados de la Sedesol, generando incentivos para su mejoramiento continuo. Adicionalmente, este enfoque permite fortalecer la planificación estratégica dentro de la gestión de la política social y mejorar la rendición de cuentas de sus resultados tanto interna como externamente.

**Gráfico 24: Nuevo modelo conceptual del SEMBR**



10. Conforme a lo establecido en los lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (DOF 30-03-07)



### **Objetivos del SEMBR**

El objetivo general es operativizar dentro del sector desarrollo social la iniciativa del PBR y la evaluación del desempeño, bajo un enfoque que busque el logro de las metas sectoriales, a través de un sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados.

Se pretende avanzar en la implementación y consolidación del SEMBR como una herramienta de gestión pública que permita: i) realizar un seguimiento integrado del avance físico y financiero de los programas; ii) establecer un marco unificado y basado en criterios de prioridad para el desarrollo de evaluaciones anuales y de impacto que permita identificar el efecto de los programas en el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios; iii) retroalimentar la toma de decisiones sobre la operación, asignación de recursos y diseño de los programas, y iv) facilitar y estimular la gestión de la Sedesol con relación a la planificación sectorial y nacional.

### **Objetivos específicos**

Mediante los objetivos específicos se busca:

- Establecer un vínculo permanente y progresivo entre los procesos de planificación, presupuestación, ejecución, evaluación y monitoreo sobre la base de indicadores seleccionados de productos, resultados e impacto y metas sectoriales de desarrollo social con el fin de lograr una mejor alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Desarrollo Social.
- Articular y balancear las funciones de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas para que contribuyan a orientar la gestión de la Sedesol al logro de resultados.
- Fortalecer la institucionalidad del sistema, precisando los papeles y responsabilidades de las diferentes instancias, así como los mecanismos de coordinación y decisión que se requieran.
- Incentivar una nueva dinámica organizacional dentro de la Sedesol y sus sectores, vinculando a las áreas responsables de planificación, programación y presupuesto, y los sistemas informáticos y de evaluación con las unidades operativas de los programas y las delegaciones estatales.

- Mejorar la calidad, disponibilidad y oportunidad de la información de evaluación y monitoreo del sistema empleando una herramienta tecnológica que permita monitorear el cumplimiento de las metas sectoriales y consolidar la información para la toma de decisiones estratégicas y de gestión.
- Desarrollar la capacidad de evaluación y monitoreo de los programas operados y entidades coordinadas por la Sedesol para generar información confiable y oportuna para la toma de decisiones de programación y presupuestación.

### **Diseño conceptual**

El diseño conceptual del sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados se estructura en torno a seis componentes básicos. Como ya se mencionó, los tres primeros constituyen los pilares del modelo —monitoreo, evaluación y presupuesto basado en resultados— y el resto corresponden a aspectos transversales del sistema: organización institucional requerida para respaldar al SEMBR; desarrollo de capacidad institucional en evaluación y monitoreo, y agenda de información.

### **MONITOREO BASADO EN RESULTADOS**

Con el fin de monitorear el avance en el cumplimiento de los objetivos de Sedesol establecidos en el PSDS y el PND se está elaborando un Plan Indicativo Sectorial. Este plan busca facilitar la alineación de los programas (a partir de sus MML individuales) estableciendo metas con líneas de base e indicadores de resultados consistentes con las asignaciones presupuestarias.

En la actualidad se cuenta con matrices para 21 programas y alrededor de 470 indicadores: 107 ligados a resultados, 150 referentes a la cantidad, eficiencia y calidad de los bienes y servicios entregados por los programas y el resto a las actividades necesarias para su producción. A partir de estos indicadores se identificaron alrededor de 10 indicadores estratégicos para el seguimiento presupuestario. Asimismo, se monitorean cerca de 20 indicadores prioritarios para el cumplimiento de los objetivos sectoriales incluidos en el Plan Indicativo Sectorial.

### EVALUACIÓN BASADA EN RESULTADOS

Considerando la importancia en el Programa Sectorial de Desarrollo Social y el Plan Nacional de Desarrollo se está definiendo una agenda de evaluación 2008-2012 con base en los siguientes criterios: i) el monto de recursos públicos involucrados, ii) el tamaño y características de la población objetivo, iii) la importancia para el sector, iv) el carácter innovador del programa o política, y v) el potencial de aplicación y replicabilidad de las lecciones derivadas de la evaluación.

Esta agenda definirá las acciones de evaluación del corto y mediano plazo, considerando los distintos tipos de evaluación: i) evaluaciones del desempeño de los programas sociales (consistencia y resultados), ii) evaluaciones del desempeño de las delegaciones, iii) evaluaciones de impacto para programas estratégicos, y iv) evaluaciones específicas, de procesos e indicadores.

### PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

Para que el ejercicio de monitoreo y evaluación sea completo y robusto se requiere establecer mecanismos que permitan visualizar los resultados a nivel sectorial y de programa en función de la programación y ejecución del presupuesto. Esto es necesario, además, para hacer consistente el sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados con los lineamientos del SED. Esto implica establecer la correspondencia entre productos y resultados con el presupuesto para establecer un vínculo entre este y las prioridades del PSDS. De esta forma se busca poder identificar hacia dónde se está destinando el gasto de la Sedesol y, sobre la base del monitoreo y las evaluaciones, conocer si se están obteniendo los resultados esperados con las asignaciones presupuestarias en las metas previstas.

En este componente del sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados, un primer paso será revisar la clasificación presupuestaria, de corte funcional y contable que actualmente rige la elaboración del presupuesto y complementarla o ajustarla a la clasificación programática asociada a los objetivos del programa sectorial. Este ejercicio busca establecer una secuencia lógica entre el programa presupuestario y los objetivos

de la estrategia o plan sectorial, asociando a estos los indicadores, metas y líneas de base en cada nivel.

Es importante señalar que la vinculación con el presupuesto debe ser contextualizada a partir de la diferencia entre la temporalidad del ejercicio presupuestario y los plazos de materialización de los bienes y servicios, la maduración de los efectos esperados y su medición. Mientras que el ejercicio presupuestario es casi inmediato, la construcción de una red de agua puede requerir varios meses y, aún más, la medición del cambio en la incidencia de enfermedades diarreicas. Adicionalmente, se debe considerar que la relación presupuesto-resultados no es directa ni automática, por lo que el SEMBR debe ser utilizado como una herramienta que apoye la toma de decisiones, pero no que la determine.

### AGENDA DE INFORMACIÓN

La utilización de la información para la orientación estratégica del gasto, la rendición de cuentas y la retroalimentación de la gestión para estimular el mejoramiento continuo es uno de los prerrequisitos del sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados. Esto implica disponer de información básica con atributos de calidad, oportunidad y accesibilidad para todos los programas, a fin de conocer los resultados de la gestión y facilitar la formulación y la toma de decisiones fundamentadas.

Por lo anterior, es importante impulsar una agenda de información que contemple por un lado, bases normativas y estándares para la generación, recolección y procesamiento de datos del desempeño, así como mecanismos para el control de su calidad. Por otro lado, es clave definir los parámetros de interoperabilidad de las herramientas tecnológicas existentes, la conectividad de las oficinas, entidades y delegaciones y el desarrollo de una plataforma tecnológica para desplegar el sistema.

### ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Es importante considerar la estructura organizacional para fortalecer la integración de los procesos de planificación y presupuesto y establecer mecanismos de coordinación para realizar tareas de monitoreo institucional. Asimismo, es fundamental generar un marco

institucional que asegure que la información sobre los resultados del desempeño retroalimente los procesos de toma de decisiones y que garantice la sostenibilidad de estos esfuerzos en el largo plazo.

#### DESARROLLO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Con el fin de consolidar en la Sedesol una cultura de gestión orientada al logro de resultados es necesario fortalecer la capacidad institucional. Para lograr este objetivo se buscará: i) definir metodologías, incluyendo manuales básicos para la construcción de indicadores y la aplicación de métodos de evaluación; ii) divulgar las bases conceptuales, los instrumentos y las herramientas tecnológicas del Sistema y iii) capacitar a los funcionarios públicos sobre la GpR y el M&E.

### Conclusiones

En los últimos años, se ha buscado transitar a una gestión de la política de desarrollo social orientada al logro de resultados. A partir del 2004 se han sistematizado gradualmente las acciones de evaluación y monitoreo con el fin de construir un SM&E que apoye la GpR. En una primera etapa se conceptualizó un sistema

que ponía mayor énfasis en la evaluación y se centraba en la gestión individual de programas. Respondiendo a los cambios recientes en el marco normativo e institucional y a las lecciones aprendidas en la primera etapa, se hizo un replanteamiento del modelo. Este segundo modelo busca incorporar una visión del desempeño sectorial, vincular el monitoreo y la evaluación con el proceso de planificación y presupuestación, y explicitar componentes transversales críticos, incluyendo una agenda de información, la organización y la capacidad institucional.

Construir una GpR es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. Debe generar información relevante, oportuna y de calidad que sea utilizada en la toma de decisiones. Es necesario también conformar las bases institucionales que permitan la vinculación entre las actividades de planificación, programación y presupuestación, ejecución y evaluación. Finalmente, es importante contar con un esquema de incentivos orientado al logro de resultados y mecanismos para garantizar la sostenibilidad de la iniciativa.

---

### Bibliografía

Banco Mundial y OCDE. 2005. *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*.

Guzmán, Marcela. 2004. *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: La Experiencia Chilena*. Santiago de Chile: División de Control de Gestión del Ministerio de Hacienda. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0053182.pdf>

ILPES-CEPAL. 2003. *Gestión pública por resultados*.

May, E. et al. (eds.). 2006. *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe*. BIRF/Banco Mundial. Disponible en: [http://www.worldbank.org/oed/eecd/docs/proceedings\\_la\\_sp.pdf](http://www.worldbank.org/oed/eecd/docs/proceedings_la_sp.pdf)

Shack Yalta, Nelson. 2003. "Avances en la implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú", en: ILPES-CEPAL: *Gestión pública por resultados*.

---



Frédéric Bobay\*

## Introducción

En 2001, Francia aprobó una nueva Ley Orgánica Constitucional para posibilitar la transición hacia un tipo de presupuesto por resultados. La reforma alcanzó a todas las esferas del presupuesto, desde el contenido y diseño de los documentos presupuestarios hasta los procesos de apropiación y asignación de responsabilidades por la ejecución del gasto. Implementada como una transición del tipo *big bang* con ocasión de la Ley de Presupuesto de 2006, la Ley Orgánica se encuentra actualmente acercándose a una etapa de madurez. Desde un punto de vista pragmático, el sistema ha sido diseñado para permitir ajustes menores a medida que transcurre el tiempo.

El presente documento da cuenta de la nueva Ley Orgánica respecto de la apropiación e implementación del presupuesto, con énfasis en la prestación de servicios públicos. Consta de tres secciones: i) presupuesto por resultados en Francia, ii) un proceso integrado de información sobre resultados y iii) PpR y prestación de servicios públicos.

## El PpR en Francia

### ***Una reforma multipropósito de amplia envergadura***

La reforma de la Ley Orgánica relativa a las leyes financieras (LOLF, por sus siglas en francés) fue aprobada el 1 de agosto de 2001, en reemplazo del antiguo marco legal que databa de 1959, e implementada por primera vez con ocasión de la Ley de Presupuesto de 2006.

Esta reforma presupuestaria tuvo su origen en el Parlamento y su aprobación obedeció a un consenso político traducido en un amplio apoyo de los partidos políticos. Entre 1999 y 2000, el Parlamento se embar-

có en la tarea de analizar el proceso presupuestario, basándose fundamentalmente en la transparencia y el desempeño, así como en cuestiones específicas para lograr un nuevo equilibrio de los poderes de apropiación y una mejora en la eficiencia del gasto.

La reforma surgió como respuesta a la insatisfacción derivada del antiguo marco presupuestario, el cual se percibía como rígido, carente de un mecanismo de rendición de cuentas apropiado e incapaz de dar cuenta de los resultados u objetivos asociados al gasto. Incluso sin considerar el principio general, el Parlamento sentía que no contaba con suficiente poder para controlar el proceso de apropiaciones. Las restricciones impuestas a su autoridad hacían posible que sólo una fracción del presupuesto anual fuera sometida a auditorías políticas y a modificaciones.

Como resultado, la LOLF de 2001 se convirtió en una reforma de amplia envergadura que abarcó a la totalidad del aparato presupuestario. Casi todos los aspectos del presupuesto han sido objeto de revisiones exhaustivas, desde la forma misma en que este se presenta hasta las reglas de apropiación. Asimismo, se ha instaurado un nuevo mecanismo de incentivos y control para los diversos participantes del proceso presupuestario (parlamentarios, ministros, jefes de unidades administrativas). No menos importantes son una mayor transparencia y un proceso de rendición de cuentas más eficiente, los cuales permiten mejorar el acceso a los documentos presupuestarios y su legibilidad por parte del público general. En este sentido, se ha establecido un nuevo estándar de contabilidad para las finanzas públicas, más próximo a un sistema de contabilidad por lo devengado.

La Ley Orgánica Constitucional de 2001 también contempla una mayor autonomía de la administración al momento de implementar el presupuesto. Para ello, se ha procedido a renovar la reglamentación respecto

1. Documento elaborado con la ayuda de Isabelle Veillet, experta en resultados de la Dirección de Presupuesto.

\* Subjefe, Unidad de Evaluación del Gasto Público, Dirección General del Tesoro y Política Económica. Contacto: frederic.bobay@dgtp.e.fr

de la gestión de gastos mediante la adopción de un enfoque de globalización de recursos. En este nuevo escenario, se autoriza a la administración a reasignar elementos de financiamiento durante el año sin necesidad de contar con la autorización previa del Parlamento. No obstante, el desempeño de la administración está sujeto a información y análisis por parte del Parlamento el año siguiente.

### ***Presupuesto basado en programas para una mayor transparencia y rendición de cuentas***

Una de las innovaciones importantes de la LOLF francesa es la modernización del diseño de la estructura formal del presupuesto. Al alejarse del antiguo método basado en el gasto, donde los documentos presupuestarios se organizan principalmente según las categorías e instituciones de gasto, la LOLF vuelve su mirada sobre los objetivos del gasto. Este nuevo presupuesto basado en programas define y clasifica los gastos públicos nacionales según sus funciones y sus objetivos.

El sistema basado en programas de la LOLF consta de una estructura triestamental organizada en torno a: i) la misión, ii) el programa y iii) la acción. Las misiones corresponden a las principales políticas públicas. Cada misión incluye un conjunto de programas, los cuales reciben apropiaciones que se desglosan en subprogramas o acciones, las que en conjunto constituyen los medios operacionales para implementar el programa. En contraste, la estructura presupuestaria anterior, basada en capítulos presupuestarios, desperfilaba los objetivos últimos de las apropiaciones presupuestarias y el costo de las políticas y estructuras administrativas. El desglose del presupuesto en objetivos principales de política pública permite transparentar las misiones y las metas de servicio público del Estado.

Un programa abarca las apropiaciones necesarias para la implementación de una medida o un conjunto coherente de actividades que dependen del mismo ministerio e involucran objetivos específicos. En tal sentido, un programa equivale a un centro de responsabilidad. Una misión comprende una serie de programas diseñados para contribuir a una política pública específica. Una misión puede involucrar a un conjunto de

ministerios diferentes (por ejemplo, la misión de Investigación y Educación Superior) o a uno solo (como la misión de Cultura).

En 2008, el presupuesto general incluye 34 misiones (más 14 misiones anexas al presupuesto general), lo que corresponde a un total de 132 programas (más 38 programas anexas al presupuesto general) y a 605 acciones. De las 34 misiones, 11 poseen carácter interministerial.

### ***Mayores poderes de apropiación y control de desempeño para el Parlamento***

La LOLF presenta un conjunto revisado de normas que regulan el proceso de apropiación del Parlamento con el fin de aumentar su influencia en las decisiones presupuestarias.

La LOLF acentúa la importancia del Proyecto de Ley sobre Revisión del Presupuesto, el cual proporciona a los miembros del Parlamento la oportunidad de discutir la aplicación del presupuesto anterior. En esta instancia, el Parlamento se concentra en la evaluación de los resultados de los gastos de presupuestos anteriores. Este análisis de resultados proporciona una base para preparar sus decisiones futuras sobre las asignaciones de fondos correspondientes al presupuesto del año siguiente. Así, con posterioridad al debate asociado al Proyecto de Ley sobre Revisión del Presupuesto, el Parlamento organiza el debate sobre política presupuestaria institucionalizado por la LOLF (introducido por primera vez en 1996). Este mecanismo constituye un marco inicial tanto para la futura Ley de Presupuesto como para un enfoque multianual de la política de presupuesto.

Antes de la LOLF, la aprobación del presupuesto constituía una actividad de perfil relativamente bajo debido a las restricciones a la autoridad, las cuales asumían que una parte sustancial del presupuesto no requería de ningún cambio para mantener las funciones y operaciones públicas. En ese contexto, el Parlamento sólo tenía acceso a las nuevas medidas (en contraste con el cúmulo de medidas ya aprobadas) para debatirlas y modificarlas. Con la LOLF, la distinción entre apropiaciones nuevas y aprobadas desaparece y el monto total

del presupuesto anual puede ser modificado por el Parlamento. Esto se conoce como la “regla de apropiación desde el primer euro” (*règle de justification à partir du premier euro*).

Este nuevo marco otorga mayores poderes de apropiación al Parlamento y se articula en torno a la misión. El Parlamento posee la facultad de modificar las asignaciones de fondos al interior de una misión, es decir, puede aumentar o disminuir las apropiaciones para una determinada misión, o dentro de ella, o reasignar fondos de un programa hacia otro. En consecuencia, la toma de decisiones del Parlamento se centra en la misión, la cual constituye una unidad para el proceso de votación. La LOLF acrecienta fuertemente el poder de los parlamentarios para modificar el presupuesto, ya que cuentan con la prerrogativa de poder reasignar las apropiaciones entre los diferentes programas constitutivos de una misión particular, desde el primer euro.

La LOLF permite un control más estricto de los movimientos actuales de fondos lo cual, a su vez, aumenta la influencia de las autorizaciones parlamentarias respecto del presupuesto. Los Comités de Finanzas de ambas cámaras cuentan con mayores atribuciones para indagar y celebrar audiencias. Pueden llevar a cabo investigaciones in situ sobre asuntos particulares y remitirlas al Tribunal de Cuentas como parte de sus responsabilidades de control y evaluación. De este modo, se establecen lazos más fuertes entre la ejecución del presupuesto y las autorizaciones parlamentarias, con una mayor supervisión de los movimientos de fondos apropiados. En su mayoría, estos movimientos —transferencias de fondos, traspasos del remanente, avances o cancelaciones— se encuentran sujetos a notificación previa por parte del Parlamento y tienen un límite cuyo techo corresponde a un porcentaje de las apropiaciones iniciales. No obstante lo anterior, y con el fin de preservar el equilibrio del presupuesto tal y como se lo define en la Ley de Presupuesto, el Parlamento reconoce el derecho del gobierno de cancelar mediante un decreto hasta el 1,5% de las apropiaciones iniciales (con lo cual se otorga al gobierno el beneficio de contar con un mecanismo para ajustar la ejecución del presupuesto).

### **Mayor autonomía a la administración para mejorar su desempeño en la ejecución del gasto**

Además de aumentar de forma significativa los poderes del Parlamento sobre las decisiones de apropiación del presupuesto, la LOLF refuerza la autoridad del Poder Ejecutivo en cuanto a la manera de ejecutar el gasto. La autonomía de los ministerios para asignar los fondos se ve fuertemente acentuada una vez que el Parlamento ha aprobado el presupuesto. La autonomía de la administración para gestionar los gastos anuales es una consecuencia de la estructura triestamental. Si bien el Parlamento es quien decide las apropiaciones a nivel de las misiones y aprueba los fondos específicos asignados a cada programa, toda indicación respecto de las asignaciones de fondos entre las acciones que forman parte de un programa sigue siendo indicativa. En este nivel menor, aunque más detallado, la postura del Parlamento no constituye traba legal alguna sobre el Poder Ejecutivo responsable de la implementación. Esta autonomía dentro del nivel de los programas recibe el nombre de globalización de recursos, puesto que los fondos asignados a un programa pueden ser fácilmente reasignados sin necesidad de contar con el visto bueno del Parlamento.

Esta mayor autonomía tiene como fin dotar a la administración de mayor flexibilidad para enfrentar posibles choques e incertidumbres que los planificadores del presupuesto no hayan podido prever o controlar anticipadamente. También permite promover una mayor eficiencia del gasto público, ya que las autoridades administrativas responsables cuentan con el poder de ir ajustando la gestión del programa conforme avanza el año presupuestario y de acuerdo con las metas preestablecidas en el marco de ese programa.

Sin embargo, la LOLF ha impuesto un límite específico a esta autonomía llamado carácter asimétrico de la globalización de recursos. Las acciones se votan en el Parlamento con un monto indicativo del presupuesto especificado por las diferentes categorías de gasto (por ejemplo, personal, operaciones, capital, etc.). En principio, los fondos pueden ser reasignados desde una categoría de gasto a otra, siempre y cuando se opere



dentro del límite asimétrico. Las asignaciones de la categoría personal pueden servir para suplementar el resto del programa (es decir, otras categorías de fondos); inversamente, está prohibido suplementar las asignaciones de personal desde otras partes del financiamiento del programa.

De este modo, los fondos asignados a la categoría personal se encuentran limitados y sus techos deben ser acatados por la administración fuera de la regla de globalización de recursos. La lógica de esta regla asimétrica es consecuencia de los efectos de largo plazo que conllevan las decisiones de contratación de personal (empleados públicos) cuando se las compara con el alcance mucho más restringido de la mayoría de las demás categorías de gasto público. Por lo tanto, la fungibilidad sólo tiene validez en el caso de fondos asignados durante un mismo periodo, evitando con ello que gastos de corto plazo se vean reorientados hacia gastos irreversibles y de efecto prolongado en el tiempo se vean atiborrados de gastos de corto plazo dentro de un programa sin su debida aprobación por parte del Parlamento.

La LOLF también aumenta la responsabilidad y la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo. Para cada programa se designa a un encargado exclusivo del programa, que tiene la responsabilidad de administrar las operaciones incluidas en él. En la ejecución de sus funciones, el encargado del programa se somete a la autoridad del ministro a cargo, quien es a su vez responsable ante el Parlamento. Con ello se aumenta la transparencia, puesto que las responsabilidades del Poder Ejecutivo se hacen públicas una a una. A este respecto, el Parlamento posee la facultad de celebrar audiencias en las cuales se invita al ministro o al responsable del programa a informar sobre su gestión y a ofrecer su testimonio como parte del proceso de análisis de la evaluación de desempeño. Cada programa dependiente de un responsable está unido a metas e indicadores de desempeño.

## Un proceso de información integrado sobre resultados

### **Documentos dedicados al PpR**

La LOLF crea un sistema de gestión para resultados aplicable a todas las áreas del gasto. Su propósito fundamental es fortalecer la eficiencia del Poder Ejecutivo en la implementación del presupuesto. También se propone mejorar la calidad de las decisiones de apropiación tomadas por el Parlamento mediante la entrega a los parlamentarios de información *ex post* relativa a los logros de los programas y sus efectos en el desempeño en términos de productos, resultados y calidad de los servicios prestados.

La Ley Orgánica Constitucional ha elaborado un proceso de informe de desempeño integrado al marco legal del presupuesto (Leyes de Presupuesto), para cada misión, programa y acción y para cada año. Este proceso de información del desempeño también deja ver la necesidad de que la administración cuente con mayor autonomía para llevar a cabo el presupuesto. Estas nuevas facultades del Poder Ejecutivo en relación con el Parlamento, las cuales se caracterizan por una mayor libertad para efectuar gastos durante un determinado año presupuestario, se ven contrapesadas por un mayor control parlamentario entre un año presupuestario y el siguiente. Si se lo compara con el sistema pre-LOLF, el proceso de información de desempeño constituye, en su conjunto, un cambio desde un control parlamentario *ex ante* basado en intenciones y asignaciones de recursos hacia un control *ex post* basado en la implementación y logro de metas explícitas y revisión de resultados.

El proceso de información del desempeño se integra al ciclo presupuestario mediante dos nuevos tipos de documentos presupuestarios obligatorios, los Proyectos anuales de desempeño (PAP, por sus siglas en francés) y los Informes anuales de desempeño (RAP, por sus siglas en francés).



Los PAP se publican en otoño junto con la Ley de Presupuesto como documentos anexos individualizados para cada programa. En el caso de una misión determinada, un PAP proporciona una descripción detallada de su objetivo, metas, objetivos de política e indicadores para el análisis de desempeño. Como parte integrante de la Ley de Presupuesto, los PAP se orientan fundamentalmente hacia el futuro y tienden a contribuir al debate público referente a las metas establecidas para la política pública. Las apropiaciones para el año presupuestario siguiente aparecen descritas en los PAP e incluyen detalles ilustrativos respecto de las asignaciones por categoría de fondos (personal, inversión, etc.).

Los RAP se publican en primavera junto con la Ley de Revisión del Presupuesto de una manera análoga a los PAP. Los RAP se concentran en los logros del desempeño y proporcionan información detallada acerca del grado de implementación del gasto y sus resultados. En este sentido, los RAP se orientan hacia el pasado y tienden a contribuir al debate público referente al análisis *ex post* del desempeño y al desempeño de la administración en su gestión del gasto público.

Además de los documentos PAP y RAP, la LOLF ofrece apoyo metodológico y un marco de control para ayudar a que tanto el Parlamento como los ministerios sectoriales adopten referencias comunes respecto de la metodología y los aspectos técnicos del desempeño. También pretende maximizar la importancia y la credibilidad del proceso de análisis del desempeño.

El Comité Interministerial de Auditoría de Programas (CIAP) fue creado para contribuir a la solidez metodológica tanto del proceso de análisis del desempeño como del de los documentos. Fue instituido como una forma de controlar la calidad de los PAP y los RAP antes de su envío al Parlamento, y pone el acento en las dificultades técnicas asociadas a la metodología del desempeño así como a la relevancia y la exactitud de los datos. Su finalidad es garantizar la confiabilidad y objetividad de los indicadores y los datos entregados por los ministerios sectoriales. El CIAP está integrado por inspectores ge-

nerales provenientes de diversas unidades ministeriales que son nombrados por los ministros respectivos, mientras que el director del CIAP es designado por el Ministro de Finanzas.

Por otra parte, se ha ideado y publicado un manual de desempeño (*The Performance-Based Approach: Strategy, Objectives, Indicators. A Methodological Guide*) para fomentar una referencia conceptual y un lenguaje técnico comunes para todas las instituciones involucradas en el proceso de análisis del desempeño. El manual constituye la culminación de un trabajo conjunto emprendido por la administración, el Parlamento y el Tribunal de Cuentas. Su propósito es orientar el diseño, análisis e interpretación de la información relativa al desempeño.

En 2008, se generalizó un enfoque de costos totales para cada programa con el fin de proporcionar al Parlamento una mejor información de costos como apoyo a la evaluación del desempeño del gasto. Para lograr una completa generalización del enfoque de costos totales, también se incluyeron los ítems del gasto tributario (509 en total), vinculando cada uno a un objetivo de política. Los gastos tributarios se cuantifican y sus montos se asignan a los diferentes programas según su contribución estimada a la política a la cual se orienta cada uno.

### **Taxonomía de indicadores de desempeño**

El elemento central del proceso de análisis del desempeño corresponde a los indicadores de desempeño. En el marco de la LOLF se ha creado una taxonomía específica que incluye tres categorías de indicadores, los cuales han sido concebidos para tomar en cuenta las dimensiones fundamentales del desempeño definidas según tres perspectivas distintas: i) ciudadanos, ii) usuarios de servicios públicos y iii) contribuyentes. Es así que se utilizan tres criterios para medir el desempeño: efectividad social y económica, calidad de servicio y eficiencia.

Según esta taxonomía, los indicadores han sido diseñados siguiendo un enfoque pragmático, mientras que la taxonomía en sí ayuda a equilibrar el foco del desempeño. De acuerdo con la LOLF, todos los indicadores incluidos en los documentos PAP y RAP especifican la

**Cuadro 25: Nuevo modelo conceptual del SEMBR**

Perspectiva	Meta	Ejemplo de meta	Ejemplo de indicador
Ciudadano	Efectividad social y económica	Salud: disminuir el tiempo de detección del cáncer mamario.	Tiempo promedio antes de la detección de cáncer mamario.
Usuario	Calidad de los servicios	Policía: disminuir el tiempo de intervención policial.	Tiempo promedio entre la alerta dada a los servicios policiales y su llegada a lugar.
Contribuyente	Eficiencia	Infraestructura vial: reducir los costos de mantenimiento.	Costo promedio de mantenimiento por kilómetro.

categoría a la cual pertenecen. Junto con esta taxonomía triestamental de indicadores se encuentran orientaciones metodológicas para el diseño y la interpretación de los indicadores. A grandes rasgos, el manual también proporciona una guía para el diseño de los indicadores.

En el presupuesto general de 2007, el total de indicadores asciende a 1.172. El análisis de estos indicadores según el logro de la política reveló que un 80% de los indicadores de desempeño se encuentra en pleno funcionamiento y permite comparar resultados esperados

(*ex ante*) con resultados reales (*ex post*). De estos indicadores, el 58% exhibe un mejoramiento significativo del desempeño (logro de metas), el 21% un mejoramiento parcial (acercamiento a las metas pero sin lograrlas aún), y el 21% un estancamiento o un mejoramiento no apreciable. Estos resultados correspondientes al sistema de información del desempeño son, en general, satisfactorios puesto que revelan los aspectos en que las políticas pueden mejorar.

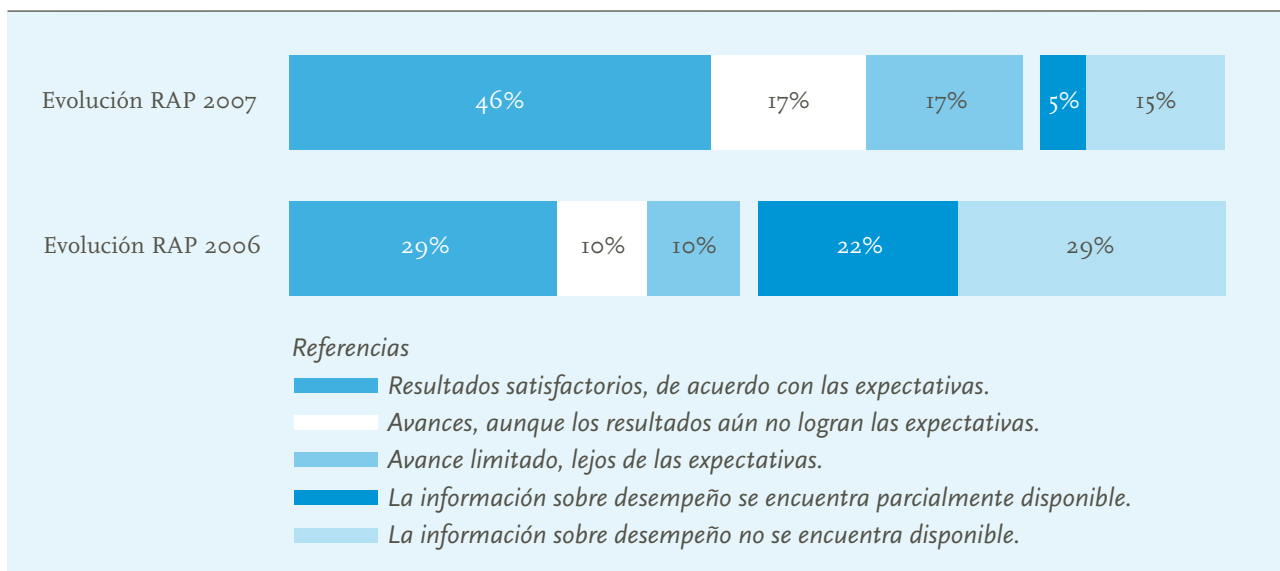
### Recuadro 25. Caracterización metodológica de las metas y los indicadores

Los objetivos estratégicos deben combinar:

- Características comunes (no deben ser numerosos, deben reflejar aspectos fundamentales del programa y abordar las expectativas de los ciudadanos, los usuarios y los contribuyentes de manera equilibrada).
- Características específicas (deben ser claros, estar vinculados a actividades del programa y ser mensurables mediante indicadores).

Los indicadores deben ser:

- Relevantes, entendiendo por ello que deben ser capaces de medir los resultados efectivamente logrados (deben ser congruentes con los objetivos, estar relacionados con un aspecto real del resultado esperado, proporcionar la base para un juicio y evitar efectos contrarios a los esperados).
- Útiles (deben ser entregados a intervalos regulares, debe ser posible compararlos, deben poder utilizarse en los organismos de gobierno y deben ser entendibles).
- Sólidos (deben ser duraderos y completamente confiables a pesar de ser generados a un costo razonable).
- Verificables y susceptibles de ser auditados.

**Gráfico 25. Resultados del desempeño basado en indicadores**

## PpR y prestación de servicios públicos

Conforme a la taxonomía de indicadores de la LOLF, se diseña un tipo de indicadores para evaluar especialmente la calidad en la prestación de servicios públicos.

Existe una lógica para evaluar por separado el impacto general económico y social de las políticas públicas (más orientado a los resultados) y la calidad del servicio (más orientado a los productos) cuando es la administración la que presta el servicio directamente a los usuarios. En este caso se da una relación del tipo prestador-cliente que puede, aunque no necesariamente, llegar a ser monopólica, razón por la cual se considera relevante un cierto tipo de evaluaciones del desempeño de calidad (por ejemplo, puntualidad, accesibilidad, equidad, transparencia, etc.). Desde el punto de vista conceptual, estas evaluaciones difieren de los efectos macroeconómicos de los gastos públicos o de su impacto en la sociedad como un todo, metas para las cuales se espera que el gobierno actúe en nombre de la ciudadanía.

### Algunos casos de medición del desempeño en la prestación de servicios (Ley de Presupuesto 2008)

- **Meta:** Mejorar la seguridad y la calidad del servicio de la red vial nacional.

Misión: Ecología, desarrollo e infraestructuras sostenibles.

Programa: Red vial nacional.

Indicador N.º 1.2: Satisfacción de los usuarios.

El gobierno es responsable de velar por la seguridad y la calidad del servicio en la red caminera nacional. Este indicador ha sido diseñado para medir el desempeño de la calidad del servicio. Se basa en la percepción que los usuarios tienen acerca de la calidad física y el nivel de servicio en la red vial nacional, ordenados por categoría de caminos. La información para este indicador se basa en encuestas a los usuarios realizadas por la empresa de encuestas e investigación CREDOC. Las encuestas se centran en las percepciones de los usuarios respecto del mantenimiento de los caminos y carreteras, su limpieza, servicios, áreas de descanso y condiciones de

tráfico. El valor asignado al indicador para cada tipo de camino (en una escala de diez) es el promedio de los valores para cada pregunta específica.

El Cuadro 26 muestra los valores reales previos del indicador para cada tipo de camino, los valores deseados y los esperados para 2007, el valor deseado para 2008 y el objetivo de largo plazo para 2010.

- *Meta: Proporcionar resoluciones judiciales de tribunales civiles en un tiempo razonable.*

Misión: Sistema judicial.

Programa: Justicia judicial.

Indicador N.º 1.1: Tiempo promedio para tramitar casos legales por tipo de jurisdicción.

Como prestador de los servicios judiciales, el gobierno se concentra en la forma en que el sistema judicial entrega sus servicios a los usuarios. Un aspecto medular para mejorar la calidad de la prestación de servicios es la demora con que los tribunales civiles tramitan los casos legales, ordenados por tipo de jurisdicción (medida en cantidad de meses). Con el fin de evitar que un mejor desempeño debido a una disminución de los plazos pueda ser atribuido a una menor calidad de las decisiones del tribunal, se utilizan otros indicadores para revisar la calidad. Este indicador se centra en el flujo de casos legales y debe ser interpretado en relación con el número total de casos, para lo cual se dispone de otro indicador.

**Cuadro 26. Satisfacción de los usuarios**

	Unidad	2005 Resultados	2006 Resultados	2007 Previsión PAP 2007	2007 Previsión actualizada	2008 Previsión	2010 Objetivo
Nota sobre la infraestructura de la red vial con gestión pública (no incluye red caminera nacional).	Nota 1 a 10	7,30	7,10	7,30	7,10	7,30	7,30
Nota sobre la infraestructura de la red caminera nacional con gestión pública.	Nota 1 a 10	8,55	8,35	8,55	8,45	8,50	8,55
Nota sobre la infraestructura de la red vial con gestión privada.	Nota 1 a 10	9,10	9,10	9,10	9,30	9,20	9,20
Nota sobre los servicios al cliente de la red vial con gestión pública (no incluye red caminera nacional).	Nota 1 a 10	6,80	6,45	6,80	6,35	6,50	6,80
Nota sobre los servicios al cliente de la red caminera nacional con gestión pública.	Nota 1 a 10	7,80	7,65	7,80	7,80	7,80	7,80
Nota sobre los servicios al cliente de la red vial con gestión privada.	Nota 1 a 10	8,60	8,45	9,00	8,65	8,80	9,00

Fuente: Ley de Presupuesto 2008.

**Cuadro 27. Tiempo promedio para tramitar casos legales por tipo de jurisdicción**

	Unidad	2005 Resultados	2006 Resultados	2007 Previsión PAP 2007	2007 Previsión actualizada	2008 Previsión	2010 Objetivo
Tribunal Supremo (Cour de Cassation)	Meses	20,48	18,71	17	17	17	17
Tribunales de Apelaciones (Cours d'appel)	Meses	14,2	13,28	12	12	12	12
Tribunales de primera instancia	Meses	6,7	6,58	6	6	6	6
Juzgados de distrito (Tribunaux d'instance, dont justice de proximité)	Meses	4,7	4,76	3	3	3	3
Tribunal de Trabajo (Conseils des prud'hommes)	Meses	12,1	12,37	9,5	11	10	10
Tribunales de comercio	Meses	5	ND	5	5	5	5

- *Meta: Proporcionar una gestión integrada de los recursos hídricos.*

Misión: Ecología, desarrollo e infraestructuras sostenibles.

Programa: Protección ambiental y prevención de riesgos.

Indicador N.º 2.4: Preservación de los recursos hídricos.

Una ley de 2006 establece la necesidad de contar con una gestión integrada de los recursos hídricos, basada en el ecosistema hídrico de cada área hidrográfica coherente con la reglamentación de la Unión Europea y referente

al control de la contaminación de las aguas y la meta asociada para 2015. Una gestión integrada del agua requiere de la participación de varios grupos de interés dentro del marco de política para las infraestructuras y gestión de aguas (SAGE, *schéma d'aménagement et de gestion des eaux*), para cada área hidrográfica. Los principales actores son los seis organismos relacionados con el agua, la entidad fiscalizadora de aguas (*police de l'eau*), y la Oficina nacional de aguas y zonas acuáticas (ONEMA, *Office national de l'eau et des milieux aquatiques*). Los marcos de política para las SAGE son legalmente vinculantes y permiten la coordinación de los distintos grupos de inte-

**Cuadro 28. Preservación de los recursos hídricos (en porcentaje)**

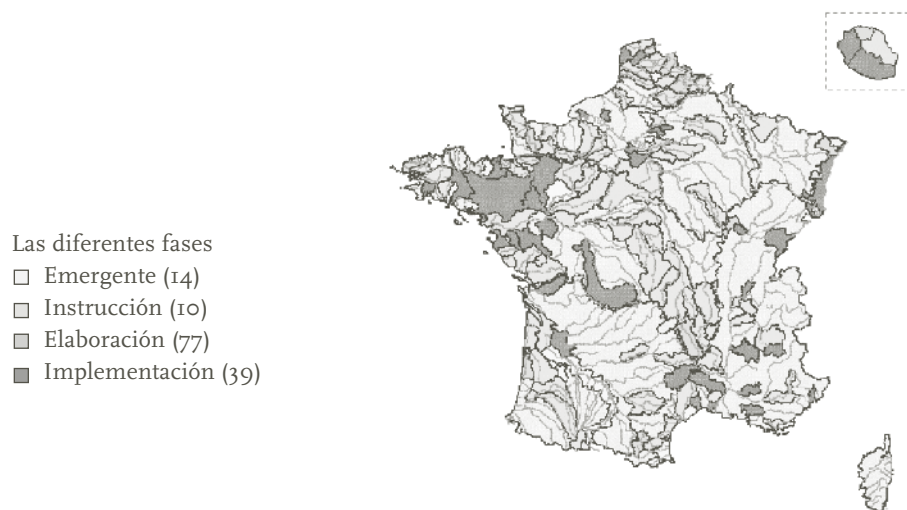
	Unidad	2005 Resultados	2006 Resultados	2007 Previsión PAP 2007	2007 Previsión actualizada	2008 Previsión	2010 Objetivo
Actividades de control en el total de las actividades de la fuerza laboral de la policía de aguas.	%	15	14	20	16	18	20 (en 2009)
Cobertura del territorio por esquemas de coordinación y gestión de aguas.	%	20	25	ND	30	35	70 (en 2012)

rés en caso de conflictos relacionados con el uso de las aguas (consumidores, industria, agricultura). Una gestión de aguas integrada debe, además, estar en condiciones de reducir el riesgo de inundaciones y mejorar los sistemas de alerta e información sobre inundaciones.

El primer indicador refleja la importancia relativa del control en terreno por parte de la entidad fiscalizadora.

El segundo indicador muestra el porcentaje de territorio cubierto por los marcos de coordinación de los grupos de interés (SAGE) y refleja el grado de implementación a nivel nacional del enfoque integrado para el manejo de aguas; muestra, además, el desempeño del proceso de consultas organizado entre los grupos de interés locales, como parte del proceso conducente

**Gráfico 26. Mapa de los territorios cubiertos por los acuerdos del SAGE**



Fuente: Sitio Gesteau – MEDD

a un acuerdo marco del SAGE. La Ley de Presupuesto también incluye un mapa de los territorios cubiertos (o aún por cubrir) por los acuerdos del SAGE con el fin de especificar el significado práctico del indicador y mostrar el avance en su implementación.

- **Meta:** *Aumentar la facilitación tributaria.*  
Misión: Gestión de las finanzas públicas y recursos humanos.  
Programa: Gestión fiscal y financiera del Estado y la administración pública local.  
Indicador N.º 2.1: Grado de implementación de los compromisos del programa de facilitación tributaria.  
Indicador N.º 2.2: Porcentaje de procesos tributarios en línea.  
El Ministerio de Finanzas es responsable de prestar el servicio público de recaudación de impuestos. Luego

de una serie de reformas a la administración tributaria, la meta es facilitar el pago de impuestos (Cuadro 29). Se cuenta con dos indicadores para medir el desempeño dentro de esta meta. El primer indicador corresponde a una medida de la calidad del servicio entregado por la administración tributaria a los contribuyentes. El segundo indicador corresponde a la cantidad de transacciones y actividades tributarias realizadas en línea (Cuadro 30).

Este indicador reúne una serie de 11 variables ponderadas que miden la calidad de servicios tales como el éxito de las consultas telefónicas sobre impuestos, la demora en las respuestas a consultas sobre impuestos enviadas por correo o correo electrónico, el alcance del acceso al servicio de impuestos, el redireccionamiento eficiente de las consultas, etcétera.

**Cuadro 29. Grado de implementación de los compromisos del programa de facilitación tributaria**

	Unidad	2005 Resultados	2006 Resultados	2007 Previsión PAP 2007	2007 Previsión actualizada	2008 Previsión	2010 Objetivo
Nivel de ejecución efectiva de los compromisos del programa común de la DGI y la DGCP "Para facilitarle el impuesto"	Nota 1 a 5	4,5	4,5	5	5	5	5

**Cuadro 30. Porcentaje de procesos tributarios en línea**

	Unidad	2005 Resultados	2006 Resultados	2007 Previsión PAP 2007	2007 Previsión actualizada	2008 Previsión	2010 Objetivo
Pago electrónico de IVA, impuesto de sociedades y impuesto sobre nómina.	%	54,8	62,28	67	67	70	70
Cantidad de teledeclarantes (IRPF).	Cantidad	3.739.493	5.161.559	8.500.000	8.500.000	10.000.000	10.000.000
Tasa de pago electrónico de particulares (IRPF, impuesto sobre uso de vivienda, impuesto sobre bienes inmuebles).	%	42,70	45,20	47	47	49	49

Como parte de una transición general hacia la prestación de servicios del gobierno por medios electrónicos, la meta de cambiar los servicios tributarios a un entorno virtual constituye un salto fundamental hacia una mayor facilitación tributaria. Este indicador identifica la cantidad de contribuyentes que utilizan los servicios en línea para sus transacciones tributarias. Incluye a los ciudadanos y las empresas, además de diferentes tipos de impuestos y transacciones.

## Conclusión

La reforma de la Ley Orgánica Constitucional sobre las leyes de presupuesto en Francia representa un paso gigantesco hacia la modernización del gobierno. Los prin-

cipales desafíos que enfrenta se pueden organizar en dos categorías: el diseño de la reforma y su implementación.

El diseño del nuevo marco presupuestario basado en el desempeño implicó la necesidad de sortear dos dificultades principales:

- i) Todos los aspectos técnicos del PpR, puesto que no existe una solución simple o directa para la gran cantidad de *trade-offs*.
- ii) Los procesos de coordinación necesarios (orientación y negociación) en un juego que involucra varios actores con intereses y culturas administrativas heterogéneos.

La reforma de la Ley Orgánica Constitucional sobre leyes presupuestarias aprobada en 2001 no fue implementada sino hasta 2006. Esta transición de cuatro

años concedió el tiempo necesario para que el trabajo y los procesos necesarios lograran vencer estos dos desafíos de diseño (aspectos técnicos y de coordinación).

Aun habiendo diseñado completamente el nuevo marco de desempeño del presupuesto subsisten desafíos importantes en cuanto a su implementación. Primero, todos aquellos que participan de su operación deben recibir capacitación en los aspectos técnicos del nuevo sistema presupuestario. Se hace indispensable contar con un programa de capacitación importante que permita garantizar que el nuevo enfoque llegue a todos los actores de primera línea y que estos lo sientan como propio. También es necesario centrarse en otras cuestiones prácticas, tal como la implementación de una aplicación computacional apropiada para un sistema automatizado e integrado de información presupuestaria entre departamentos. Segundo, y tomando en cuenta los desafíos asociados al diseño, la implementación de la reforma también requiere de cierta flexibilidad para introducir eventuales ajustes y cambios. Se sabe que la experiencia ganada durante la implementación aporta información útil sobre la importancia de las decisiones iniciales respecto del diseño. No obstante, dichos ajustes deben mantenerse dentro de los principios del nuevo enfoque basado en el desempeño.

En este sentido, se creó una unidad temporal, la Dirección de reforma presupuestaria (Direction de la réforme

budgetaire) dentro del Ministerio de Finanzas que cuenta con la autoridad para coordinar la reforma. A esta unidad le fue encargada la tarea de liderar el proceso de transición, teniendo como importantes entidades asociadas el Parlamento y el Tribunal de Cuentas.

Curiosamente, la cultura administrativa francesa, con su fuerte herencia napoleónica y su perspectiva de control vertical hacia abajo, resultó ser una fortaleza en el proceso de gestionar tan enorme cambio de una sola vez en el corazón del gobierno. Una vez tomada la decisión respecto del rumbo y los principios de la reforma, se facultó a la rama administrativa para gestionar la transición. Si bien una cultura vertical de arriba hacia abajo puede parecer poco adaptable a los cambios de corto plazo (sobre todo tomando en cuenta la resistencia burocrática al cambio), también puede llegar a ofrecer ventajas para la introducción de reformas importantes de este tipo.

Como parte de una transición general hacia la prestación de servicios del gobierno por medios electrónicos, la meta de cambiar los servicios tributarios a un entorno virtual constituye un salto fundamental hacia una mayor facilitación tributaria. Este indicador identifica la cantidad de contribuyentes que utilizan los servicios en línea para sus transacciones tributarias. Incluye a los ciudadanos y las empresas, además de diferentes tipos de impuestos y transacciones.



# El presupuesto para resultados en Corea: Antecedentes y lecciones

Nowook Park\*

## Introducción

En años recientes, los esfuerzos por fortalecer el nexo entre los resultados de los programas y el presupuesto se han multiplicado no sólo en muchos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sino también en una cantidad importante de países en desarrollo. Un estudio de los países de la OCDE revela que el 70% de ellos utiliza información de índole no financiera en sus documentos sobre presupuesto. Las economías emergentes, entre ellas China y Brasil, también se encuentran en proceso de introducir información sobre resultados en sus procesos presupuestarios. El presupuesto para resultados no es ninguna iniciativa nueva, de hecho cuenta con una larga historia en los países desarrollados. El primer intento serio por implantar un sistema de PpR tuvo lugar en Estados Unidos en la década de 1960 como parte de un programa de presupuesto por programas (*Planning Program Budgeting System*, PPBS). Desde entonces, numerosas iniciativas lo han intentado, pero ninguna ha sobrevivido a la administración que le dio origen. Sin embargo, el PpR no se extinguió. Por el contrario, desde el decenio de 1980 ha cobrado cada vez más fuerza en numerosos países. Así como muchos países de la OCDE, la República de Corea se mueve decididamente hacia un presupuesto basado en resultados.

El caso coreano se destaca como un importante ejemplo de los esfuerzos recientes por implementar un sistema de PpR en el gobierno. Desde que el gobierno coreano emprendió la introducción y la rápida aplicación del sistema de gestión para resultados como componente de un paquete más amplio de reformas fiscales, el caso coreano se ha convertido en una interesantísima oportunidad para observar y aprender lecciones. Una de las ventajas de estos esfuerzos multifacéticos es que, si se coordinan adecuadamente, crean un entorno favorable para una GpR efectiva.

El lado negativo de estos esfuerzos es que demandan una cantidad enorme de recursos que pueden no estar disponibles en muchos países.

En el periodo 2003-2007, el gobierno coreano implantó una serie de importantes reformas en su proceso presupuestario, conocidas como las Cuatro grandes reformas de las finanzas públicas: i) plan fiscal de mediano plazo (plan nacional de gestión fiscal), ii) presupuesto de arriba hacia abajo, iii) presupuesto orientado a resultados y iv) sistema de contabilidad digital. Los esfuerzos por introducir estas reformas surgieron de la necesidad de hacer frente a la cada vez más deteriorada situación fiscal del gobierno coreano. Luego de la Crisis Asiática de fines de 1990, la deuda pública aumentó de forma dramática, aunque aún no es tan alta como la de otros países de la OCDE. Además, la aceleración de la desigualdad económica produjo la urgencia de desarrollar una red de protección social para los sectores económicamente más vulnerables. La población coreana está envejeciendo a un ritmo nunca antes visto, por lo que la necesidad de atender a la población anciana se volverá una carga cada vez más pesada. Estas preocupaciones motivaron al gobierno coreano a implantar reformas en la gestión del gasto público.

Se ha desarrollado el marco fiscal de mediano plazo para ofrecer una visión de cinco años de gasto gubernamental basado en la proyección del crecimiento económico. En teoría, debería proporcionar una perspectiva general para atraer las asignaciones de fondos hacia los 14 sectores principales. Según esta proyección, los fondos se asignan a cada ministerio sectorial siguiendo un método de arriba hacia abajo. Cada ministerio sectorial recibe los fondos con un techo fijo y posee la autonomía para decidir sobre un plan de gastos detallado hasta llegar a ese techo. A cambio de la autonomía otorgada a cada ministerio, se introduce un sistema de GpR con el fin de examinar el desempeño de los programas de gasto y de reforzar los lazos entre el

\* Instituto Coreano de Finanzas Públicas.

presupuesto y el desempeño. A fin de proporcionar la infraestructura necesaria para llevar a cabo los programas de reforma, en 2005 se desarrolló un sistema de contabilidad digital que incorpora el presupuesto por programas y la contabilidad por lo devengado, el cual estará en pleno funcionamiento para 2009.

El presente trabajo tiene como propósito describir la actual iniciativa, revisar sus efectos y analizar aspectos inherentes a la implementación del sistema de GpR en los programas presupuestarios de Corea. Se estructura de la siguiente manera: i) primero, se describe el actual sistema de presupuesto orientado a resultados en el gobierno central coreano; ii) segundo, se examinan sus resultados y sus efectos en la asignación del presupuesto y en la gestión de los programas de gasto; y iii) tercero, se analizan los desafíos de implementar un presupuesto orientado a resultados y las direcciones que este debería tomar en el futuro.

## Descripción del presupuesto orientado a resultados en Corea

En esta sección se describe la historia de la GpR de los programas presupuestarios en Corea (Park, 2006). El primer intento por gestionar los programas presupuestarios tuvo lugar en el periodo 1999-2002.

En 1999 se llevó a cabo un estudio sobre los diferentes sistemas de GpR imperantes en el mundo con el fin de establecer una forma viable para implementarla en el país. Los resultados de la investigación permitieron dar curso a un proyecto piloto aplicado en algunas subdivisiones y áreas de 16 ministerios en 2000, los cuales crecieron a 22 en 2002. Se tomó como ejemplo la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (*Government Performance and Results Act*, GPRA) de Estados Unidos y se la llamó presupuesto basado en resultados. Según este proyecto, los ministerios que realizan gastos elaboran planes e informes anuales de desempeño. La respuesta de los ministerios fue apenas tibia y el proyecto piloto llegó a su término junto con la administración saliente.

Tomando en cuenta la experiencia previa, en 2003 se introdujo el Sistema de Gestión para Resultados del Programa Presupuestario (*Performance Management System of Budgetary Program*, PMSBP<sup>1</sup>) en los 16 ministerios principales. Su implementación se aplicó no sólo a algunas subdivisiones o ramas seleccionadas sino a cada ministerio en su totalidad. Se comenzó desarrollando, dentro del plan de desempeño anual, una declaración de misión, metas estratégicas, objetivos de resultados e indicadores de desempeño. En 2003, se contaba con información sobre resultados para el 30% de los programas presupuestarios de los 16 ministerios principales. En 2004, otros 16 ministerios habían desarrollado información sobre resultados para el 30% de sus programas presupuestarios, y los 16 ministerios principales habían desarrollado información sobre resultados para el 100% de sus programas presupuestarios. En 2005, 22 ministerios presentaron un plan de desempeño anual. Sin embargo, se ha bloqueado la expansión del PMSBP hacia otros ministerios puesto que la Oficina de Coordinación de Políticas del Gobierno (Office of Government Policy Coordination, OPC) se hará cargo del PMSBP, expandiéndolo a todos los ministerios y organismos de gobierno, incluida la totalidad de sus programas.

El PMSBP basó su diseño en la GPRA estadounidense, que busca introducir un PBR. Lo que distingue a la GPRA de otros intentos anteriores es el hecho de que no fue iniciada por el Poder Ejecutivo sino por el Poder Legislativo. Promulgada en 1993 y aplicada a partir de 1997, la GPRA obliga a cada organismo de gobierno a presentar un plan estratégico quinquenal (el cual debe ser actualizado cada tres años), un plan de desempeño anual y un informe de resultados, también anual.

Las diferencias entre el PMSBP y la GPRA son las siguientes: i) el PMSBP no introdujo planificación estratégica; ii) no todos los programas fueron incluidos en el PMSBP, en tanto que la GPRA abarcó todos los programas, inclusive la administración de personal y los programas de operación; iii) el PMSBP desarrolló infor-

1. El PMSBP cambió su nombre a Sistema de Gestión de Metas de Desempeño el Programa Presupuestario (*Performance Goal Management System of Budgetary Program*, PGMSBP) en 2006.

mación sobre desempeño usando un enfoque de abajo hacia arriba, en tanto que la GPRA utilizó un método de arriba hacia abajo.

Estas diferencias reflejan el contexto coreano de aplicación del PpR. Se prefirió no incluir a aquellos programas mayoritariamente relacionados con la administración de personal y la operación diaria, puesto que ya existía otro sistema de GpR manejado por la OPC. Por lo tanto, el Ministerio de Planificación y Presupuesto (*Ministry of Planning and Budget*, MPB) consideró más apropiado evitar toda posible percepción de duplicidad. El MPB simplificó las referencias a la GPRA al pasar por alto la planificación estratégica y utilizar un método de abajo hacia arriba en el cual no era necesario que los ministerios sectoriales reorganizaran sus programas ya existentes. Los ministerios y organismos de gobierno desarrollaron metas de desempeño y metas estratégicas a partir de los programas ya existentes, perdiéndose con ello uno de los componentes de la GpR. Sin embargo, en 2006 la OPC introdujo el Sistema Integrado de Evaluación de Asuntos de Gobierno (*Integrated Evaluation System of Government Affaire*, IEGSA), encargado de coordinar los sistemas de evaluación aplicados hasta entonces por diversos ministerios como el MPB, el Ministerio de Administración y Asuntos Internos, la OPC y la Comisión del Servicio Civil, implantando además la planificación estratégica como requisito a pesar de que los ministerios sectoriales rara vez han exhibido un verdadero sentido de planificación estratégica.

En 2005, el MPB introdujo la Autoevaluación de Programas Presupuestarios (*Self-Assessment of Budgetary Programs*, SABP, también llamada *Korean PART* o KPART) con el fin de vigorizar los lazos entre la evaluación del desempeño y la asignación del presupuesto. Su diseño se inspiró en la Herramienta de Calificación de las Evaluaciones de Programa (*Program Assessment Rating Tools*, PART) de Estados Unidos. Si bien el PMSBP se apoya en el reducido número de medidas clave de desempeño de la GpR, la SABP reúne información más detallada acerca de los programas presupuestarios. La SABP revisa la planificación, la gestión y los resultados de los programas presupuestarios siguiendo una lista de verificación (*checklist*) diseñada por el MPB. Los

ministerios y organismos sectoriales evalúan sus programas al responder a las preguntas contenidas en la lista. Se ha diseñado para evaluar todos los programas presupuestarios en un marco de tres años, evaluando aproximadamente 30% de los programas cada año. Entre 2005 y 2007 se evaluaron más de 1.700 programas cuyos resultados se presentan en la sección “Resultados del presupuesto orientado a resultados (2005-2007)”.

En el verano de 2005, el MPB decidió reorganizar sus unidades creando una oficina que dotara al sistema de GpR de una estructura central institucional. Dentro de esta oficina, el equipo encargado del sistema de GpR es responsable del Sistema de Gestión para Resultados del Programa Presupuestario y la SABP, mientras que el equipo a cargo de la evaluación de programas se ocupa de la evaluación detallada de los programas, introducida en 2006.

Mediante la evaluación detallada de programas, el MPB selecciona los programas a evaluar de acuerdo con los resultados de la SABP y los aportes de expertos, grupos de interés y organismos de gobierno. Los programas seleccionados son sometidos a una evaluación profunda con el fin de basar las decisiones en antecedentes más concluyentes. Si bien muchos países de la OCDE poseen una amplia experiencia en la evaluación de programas, la experiencia de la República de Corea en este campo es muy limitada. Queda aún por ver cuán efectiva será esta evaluación.

Desde la introducción de la evaluación detallada de programas, el gobierno coreano cuenta con un completo sistema de gestión orientado a resultados de los programas presupuestarios. El Cuadro 31 muestra el marco del sistema de GpR de los programas presupuestarios en Corea. El PMSBP cumple una función de monitoreo al revisar los indicadores de desempeño, la SABP aporta información más detallada acerca del desempeño de los programas presupuestarios de acuerdo con la lista de verificación, y la evaluación detallada de programas brinda información más concluyente sobre el desempeño de algunos programas seleccionados. En lo que respecta a la unidad de análisis, el PMSBP se concentra en los programas y subprogramas, mientras que la SABP

evalúa los subprogramas (en 2007, el gobierno coreano contaba con 1.043 programas y 3.594 subprogramas). Por su parte, la unidad utilizada para el análisis de la evaluación detallada de programas varía según el aspecto evaluado de un programa específico.

En diciembre de 2006 se promulgó la Ley Nacional de Gestión Financiera donde se estipularon las Cuatro Grandes Reformas de las Finanzas Públicas, incluido un

sistema de gestión de los programas presupuestarios orientado a resultados. Se espera que la incorporación del PpR en la ley proporcione un entorno de estabilidad para el desarrollo de un sistema de GpR efectivo, dado que se requiere tiempo para elaborar información relevante sobre desempeño y para cambiar las prácticas de gestión de programas presupuestarios de los ministerios que efectúan gastos.

**Cuadro 31. Marco de GpR de los programas presupuestarios**

Gestión de metas y medidas de desempeño (Objetivos estratégicos, metas de desempeño, programas)	Monitoreo (Plan de desempeño anual e informe)
Autoevaluación de programas presupuestarios (Más de 1.700 programas)	Revisión (Lista de verificación)
Evaluación detallada de programas (Evaluación detallada de programas seleccionados)	Evaluación (Evaluación detallada)

## Resultados del presupuesto orientado a resultados (2005-2007)

A pesar de que, como se vio en la sección anterior, el sistema de GpR de los programas presupuestarios del gobierno coreano cuenta con tres componentes, sólo uno, la Autoevaluación de Programas Presupuestarios, ha sido aplicado activamente y ha generado suficientes datos como para informar sus resultados. Por lo tanto, en esta sección se discutirán principalmente los resultados y los efectos de la SABP durante el periodo 2005-2007. Cada año se evaluó un total de 555, 577 y 584 programas, respectivamente, en tres rondas de interacción entre los ministerios y organismos de gobierno por una parte, y el MPB por la otra. Juntos analizaron el desempeño de los programas correspondientes a los años fiscales 2004, 2005 y 2006. A continuación, se presenta un resumen estadístico de los resultados de la evaluación y de su utilización en el proceso presupuestario.

### Resumen estadístico de los resultados de la SABP

La distribución de la efectividad de la calificación otorgada a cada programa se presenta en el Cuadro 32 y en el Gráfico 27. En 2005, la proporción de programas calificados como inefectivos fue de 15,7%. La mayoría de los programas fue calificada como adecuada, en tanto que el 5% fue evaluado como efectivo.<sup>2</sup> La distribución de la calificación de programas no cambió mucho para el periodo 2006, pero fue mejorada sustancialmente en 2007: la proporción de programas inefectivos cayó a 5%, mientras que la de programas efectivos se duplicó. Esta significativa mejora en las calificaciones de los programas durante 2007 puede atribuirse a una mejora de los resultados de los programas y al aprendizaje de los organismos de gobierno luego de un par de años de experiencia con la SABP.<sup>3</sup>

La SABP consta de tres secciones, a saber, planificación de programas, gestión y resultados. La sección de gestión de programas puede dividirse en dos: i) lógica y

2. Los resultados son realmente sorprendentes si se los compara con la experiencia estadounidense, puesto que el 50% de los programas fueron calificados como de "resultados no demostrados (RND)" durante la calificación PART del primer año. Sin embargo, al profundizar el análisis, la historia se muestra diferente. De acuerdo con fuentes internas, en un comienzo el 70% de los programas fue calificado como de "resultados no demostrados (RND)" debido a la falta de información sobre resultados. Por alguna razón, el MPB decidió no crear una calificación RND y otorgó puntajes más elevados, los cuales se aprecian en el Cuadro 32.

3. Esto podría deberse a un cambio en el estándar de evaluación, aunque no se cuenta con pruebas convincentes de ello.

diseño del programa y ii) plan de desempeño. De las 15 preguntas comunes de la lista de verificación, siete se relacionan con la planificación de programas, cuatro se refieren a la gestión de programas y las cuatro restantes hacen alusión a los resultados de los programas.

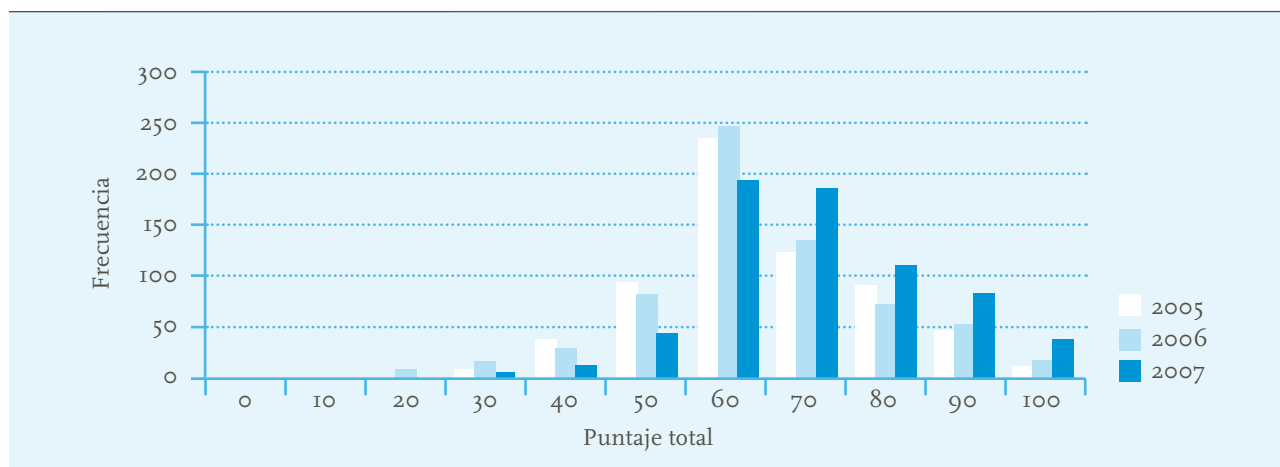
Los Gráficos 27 a 31 indican las distribuciones de los puntajes de cada sección. La distribución de puntajes en la sección de planificación se acerca al límite superior. La sección de lógica y diseño no muestra ma-

yor variación entre los programas evaluados y se acerca a un puntaje perfecto.<sup>4</sup> Por el contrario, la sección del plan de desempeño muestra una importante varianza entre los programas, lo que indicaría que no es fácil desarrollar un desempeño relevante. La distribución en la sección de gestión muestra que muchos programas obtienen un puntaje perfecto. La distribución en la sección de resultados tiende más hacia el límite inferior.

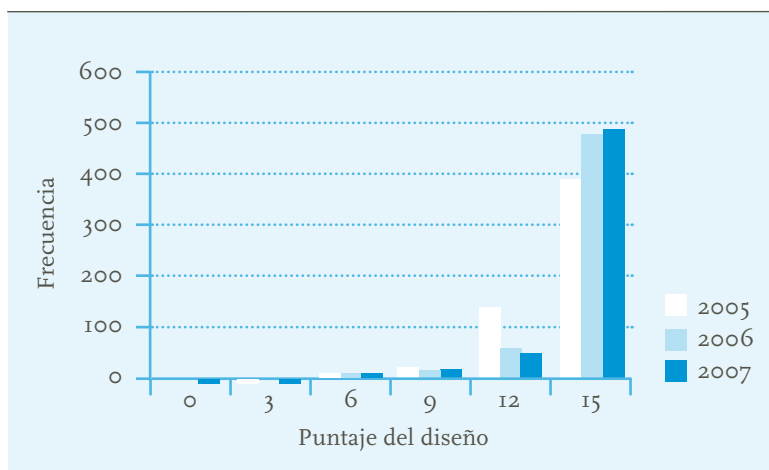
**Cuadro 32. Resultados de SABP (2005) (en número de programas)**

–	Total	Efectivo (>85)	Efectividad moderada (84-70)	Adecuado (69-50)	Inefectivo (<50)
2005	555 (100%)	28 (5,0%)	100 (18,0%)	340 (61,3%)	87 (15,7%)
2006	577 (100%)	30 (5,2%)	94 (16,3%)	388 (67,2%)	65 (11,3%)
2007	584 (100%)	66 (11,3%)	139 (23,8%)	348 (59,6%)	31 (5,3%)

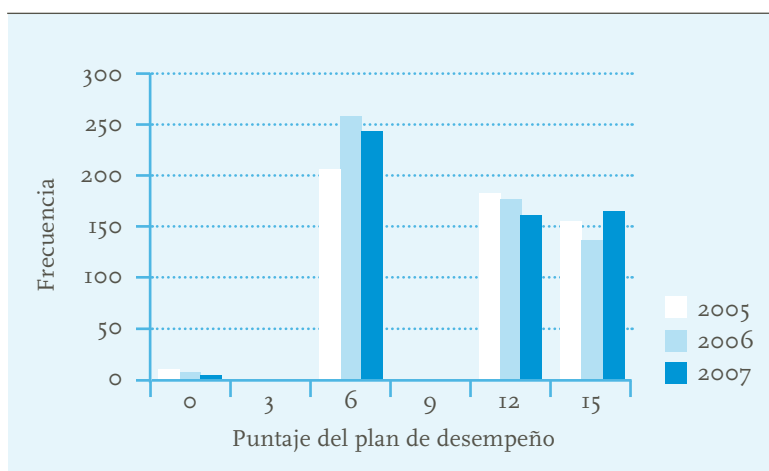
**Gráfico 27. Distribución del puntaje total**



**Gráfico 28. Distribución de puntajes en la sección de planificación: lógica y diseño**



**Gráfico 29. Distribución de puntajes en la sección de planificación: plan de desempeño**



**Gráfico 30. Distribución de puntajes en la sección de gestión**

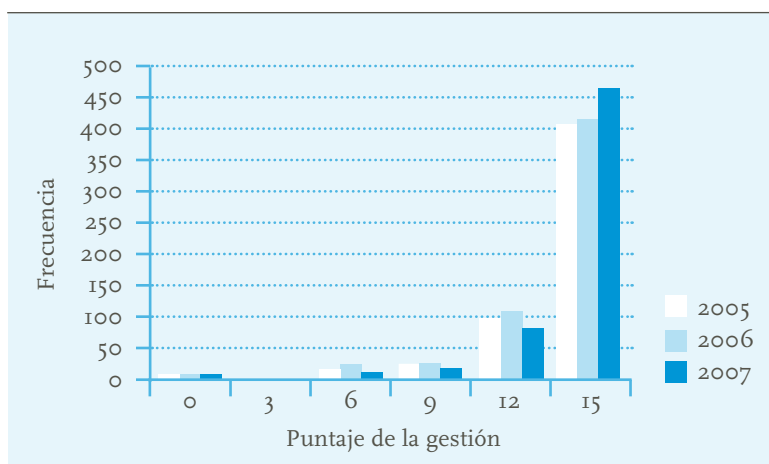
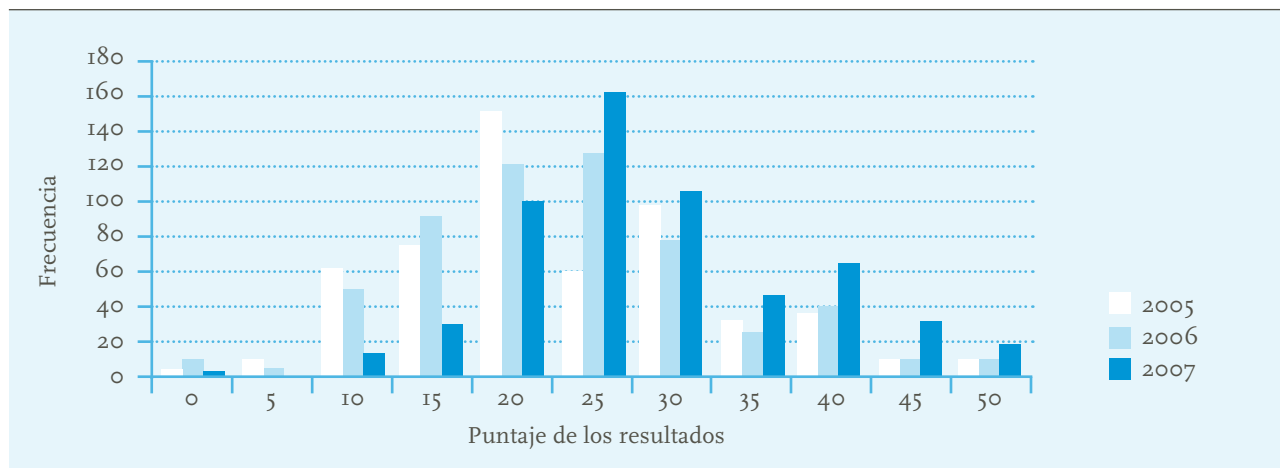


Gráfico 31. Distribución de puntajes en la sección de resultados



El Cuadro 33 presenta un resumen de las estadísticas descriptivas por sección. La sección de plan de desempeño en las secciones de planificación y resultados exhibe puntajes medios relativamente bajos si se los compara con los de la sección de diseño y gestión de programas. En especial, los programas calificados como inefectivos recibieron puntajes relativamente bajos en la sección de plan de desempeño y resultados. Si se toma en cuenta que los puntajes en la sección de resultados se relacionan con los del plan de desempeño, la falta de un plan de desempeño adecuado puede convertirse en el factor más importante en la calificación de un programa.

El Cuadro 5 provee resultados detallados respecto de las preguntas cruciales que determinan la calificación de un programa. Dos preguntas importantes respecto del plan de desempeño intentan averiguar si un determinado programa posee indicadores y objetivos de desempeño relevantes y razonables. El 39,8% de los programas fueron evaluados como carentes de indica-

dores de desempeño relevantes en 2005, situación que empeoró en 2006 y 2007 cuando los porcentajes subieron a 47,5% y 43,9%, respectivamente. El número de objetivos de desempeño subió a 71,5% en 2005 y se mantuvo en el mismo nivel, lo que indica que muchos programas no cuentan aún con una información sobre resultados adecuada.

Examinemos la que consideramos la principal razón para el mejoramiento de la calificación de programas en 2007. Dado que no se aprecian cambios notables en la sección de diseño de programas, plan y gestión de desempeño, el mejoramiento en la sección de resultados se alza como la principal fuente de mejoramiento. El mejoramiento significativo que se aprecia en el Cuadro 34 proviene de las preguntas acerca del cumplimiento de los objetivos de desempeño (pregunta 3-2), el logro de la satisfacción de los ciudadanos (pregunta 3-3) y la utilización de los resultados de la evaluación en la toma de decisiones (pregunta 3-4).

**Cuadro 33. Resultados de SABP por sección**

Año	Puntaje total	Calificación	N.º de programa	Planificación (30)			Gestión (20)	Resultados (50)
				Planificación (30)	Diseño de programas (15)	Plan de desempeño (15)		
2005	Total		555	23,05	13,75	9,30	15,13	21,94
	>85	Efectivo	29	29,03	14,03	15,00	17,14	42,42
	70-84	Efect. mod.	104	26,37	13,87	12,50	16,59	32,31
	50-69	Adecuado	337	22,50	13,94	8,56	15,30	19,74
	50>	Inefectivo	85	19,12	12,77	6,35	12,00	11,02
2006	Total		577	22,94	14,27	8,68	14,72	22,30
	>85	Efectivo	30	29,63	14,80	14,83	16,72	42,41
	70-84	Efect. mod.	96	27,72	14,49	13,23	15,37	33,17
	50-69	Adecuado	387	22,01	14,46	7,56	15,12	19,82
	50>	Inefectivo	64	18,15	12,52	5,63	10,36	11,13
2007	Total		584	23,40	14,20	9,20	15,50	27,10
	>85	Efectivo	69	29,66	14,88	14,78	16,74	43,10
	70-84	Efect. mod.	144	26,80	14,71	12,08	16,44	32,32
	50-69	Adecuado	340	21,30	14,15	7,15	15,27	22,71
	50>	Inefectivo	31	16,66	10,85	5,81	10,89	15,40

Nota: Los números entre paréntesis indican los máximos puntajes posibles.

**Cuadro 34. Resultados de la evaluación de preguntas relacionadas con el desempeño (en %)**

Año	N.º de programa	Pregunta	"Sí"	"No"	"Algo"	"Mucho"
2005	555	1-6 Indicador de desempeño	60,2	39,8		
		1-7 Objetivo de desempeño	28,3	71,7		
		3-1 Evaluación de programa	62,7	37,3		
		3-2 Resultados de desempeño	9,5	10,5	62,2	17,8
		3-3 Satisfacción del cliente	47,8	52,2		
		3-4 Retroalimentación	57,5	42,5		
		2006	577	1-6 Indicador de desempeño	52,5	47,5
1-7 Objetivo de desempeño	22,4			77,6		
3-1 Evaluación de programa	49,2			50,8		
3-2 Resultados de desempeño	12,5			4,5	72,3	10,7
3-3 Satisfacción del cliente	57,5			42,5		
3-4 Retroalimentación	55,8			44,2		
2007	584			1-6 Indicador de desempeño	56,1	43,9
		1-7 Objetivo de desempeño	28,7	71,3		
		3-1 Evaluación de programa	47,6	52,4		
		3-2 Resultados de desempeño	14,4	1,4	62,1	22,2
		3-3 Satisfacción del cliente	81,3	18,7		
		3-4 Retroalimentación	79,7	20,3		

Fuente: MPB.



### ***Uso de la información sobre desempeño en el proceso presupuestario***

En esta sección revisaremos si los resultados de las evaluaciones (Park, 2008) realmente se aplican en cada una de las etapas del proceso presupuestario, quizás el fin último del PpR. El Cuadro 35 muestra los nexos entre los resultados de las evaluaciones y la asignación del presupuesto.

Primero, veamos si los organismos de gobierno han utilizado los resultados de la evaluación en sus solicitudes de presupuesto. En términos de montos absolutos, los programas calificados como inefectivos sufrieron la pérdida de 16.000 millones de won respecto del presupuesto de 2005. Dado que esta gran pérdida puede verse afectada por pérdidas cuantiosas en varios programas de importancia, parece más apropiado examinar proporciones promedio del cambio del presupuesto que ofrezcan una idea más precisa. Para aquellos programas calificados como inefectivos, los organismos de gobierno solicitaron en promedio 15% menos que en el proceso 2005. Esto indica claramente que los organismos sí consideran los resultados de las evaluaciones en sus solicitudes de presupuesto. Para la solicitud presupuestaria 2007, los organismos de gobierno también pidieron, en promedio, 15% menos para los programas inefectivos que en el presupuesto de 2006. No obstante, en la solicitud presupuestaria de 2008, los programas inefectivos sufrieron una reducción presupuestaria mínima equivalente a 0,1% en comparación con el presupuesto 2007. Ello da una idea de hasta dónde los resultados de las evaluaciones afectan las solicitudes de presupuesto de los organismos, haciéndolas más pequeñas.

Segundo, analicemos si el MPB utilizó información sobre desempeño en su solicitud de presupuesto. El

Cuadro 35 muestra nexos evidentes entre los resultados de las evaluaciones y la solicitud de presupuesto del MPB. Los programas calificados como inefectivos sufrieron una pérdida de 12.700 millones de won, esto es, 25% en promedio en el presupuesto 2006. Si bien los programas inefectivos perdieron un promedio de 24% en el presupuesto 2007, sufrieron un corte de 15% en el presupuesto 2008.

De hecho, el MPB instó a los ministerios y agencias a utilizar los resultados de las evaluaciones en sus solicitudes de presupuesto y anunció un recorte de 10% para todos los programas calificados como inefectivos. El análisis de los datos sugiere que los organismos de gobierno y el MPB establecieron un claro vínculo entre los resultados de evaluación y la asignación de presupuesto. A pesar de que el ámbito de utilización de los resultados se debilita en la formulación del presupuesto 2008, el MPB los sigue utilizando.

Tercero, examinemos si la Asamblea Nacional utilizó la información sobre desempeño. Al contrario de lo sucedido en Estados Unidos, el caso coreano revela que el Poder Legislativo sancionó a los programas inefectivos con recortes presupuestarios en la aprobación de los procesos 2006 y 2007. En suma, la información sobre desempeño se ve reflejada en cada una de las etapas de formulación del presupuesto entre 2005 y 2007.

Dado que la asignación del presupuesto se ve afectada no sólo por la información sobre desempeño sino por otros factores —como el tipo de programa, las características de los ministerios y la demanda por programas— se hace necesario controlar estos factores. Se puede establecer (Park, 2008) un alto grado de correlación entre las asignaciones de presupuesto y los resultados de las evaluaciones luego de controlar otros factores en cada etapa del proceso presupuestario.

**Cuadro 35. Nexos entre los resultados de las evaluaciones y la asignación presupuestaria (en 100.000 wons)**

–	2005 Presupuesto (A)	2006			Diferencia			Razón		
		Organismo (B)	MPB (C)	Final (D)	B-A	C-A	D-A	Razón_1	Razón_2	Razón_3
Efectivo	15.600	24.948	18.955	22.489	9.348	3.355	6.889	0,52	0,38	0,50
Efect.	92.994	104.335	107.055	105.762	11.342	14.062	12.768	0,32	0,33	0,28
Mod. Adecuado	208.066	204.473	195.625	201.214	-3.593	-12.441	-6.852	0,10	0,05	0,05
Inefectivo	33.081	28.644	29.007	28.505	-4.437	-4.074	-4.576	-0,15	-0,25	-0,19
Total	349.740	362.400	350.642	357.970	–	–	–	–	–	–

Nexos entre los resultados de las evaluaciones y la asignación presupuestaria (KPART 2006)

–	2006 Presupuesto (A)	2007			Diferencia			Razón		
		Organismo (B)	MPB (C)	Final (D)	B-A	C-A	D-A	Razón_1	Razón_2	Razón_3
Efectivo	8.891	9.467	9.337	8.872	575	446	-19	0,11	0,10	0,06
Efect.	33.156	35.701	35.364	35.654	2.545	2.208	2.498	0,12	0,08	0,09
Mod. Adecuado	297.180	296.769	290.481	289.969	-411	-6.699	-7.211	0,10	0,04	0,03
Inefectivo	11.431	6.039	5.400	5.380	-5.392	-6.031	-6.051	-0,15	-0,24	-0,25
Total	350.658	347.975	340.582	339.875	–	–	–	–	–	–

Nexos entre los resultados de las evaluaciones y la asignación presupuestaria (KPART 2007)

–	2007 Presupuesto (A)	2008		Diferencia		Razón	
		Organismo (B)	MPB (C)	B-A	C-A	Razón_1	Razón_2
Efectivo	17.112	18.211	17.503	1.099	391	0,18	0,12
Efect.	266.051	295.121	291.319	29.070	25.268	0,20	0,13
Mod. Adecuado	146.034	153.026	142.044	6.992	-3.990	0,28	0,15
Inefectivo	3.870	3.457	3.066	-414	-805	-0,001	-0,15
Total	433.067	469.815	453.932				

### Uso de la información sobre desempeño en ministerios sectoriales

Hasta aquí, los antecedentes disponibles sugieren que los resultados de las evaluaciones han sido utilizados durante el proceso de negociación, viéndose reflejados en la asignación final del presupuesto. Esto puede ser un gran contraste con lo que sucede en otros

países. En esta sección, ilustraremos cómo se utiliza la información sobre desempeño en los ministerios sectoriales, y cómo estos ministerios se encuentran en proceso de cambiar sus prácticas de gestión en cuanto a la prestación de servicios.

Según el estudio realizado en Corea por la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Nacional (NABO por sus siglas en inglés), el 70% del personal que se desem-

peña en áreas de presupuesto en los ministerios sectoriales respondió de forma neutra o positiva a la pregunta “¿Considera usted que los resultados de las evaluaciones de la SABP son útiles para elaborar la solicitud de presupuesto?”. Si consideramos la tendencia a ofrecer respuestas negativas de aquellos que se encuentran sometidos a algún proceso de evaluación, los ministerios sectoriales exhiben un alto nivel de satisfacción en cuanto a la utilidad de los resultados de las evaluaciones. Muchas personas relacionadas con el presupuesto en ministerios sectoriales afirman que el acceso a los resultados de las evaluaciones facilitó su trabajo puesto que la información sobre desempeño promueve la comunicación entre ellos y los gerentes de programa.

Los ministerios sectoriales no sólo utilizan los resultados de las evaluaciones realizadas por la SABP para formular sus presupuestos, sino que también cambian su gestión de programas para aumentar la efectividad en la prestación de servicios. Un ejemplo de ello es el Ministerio de Salud, Bienestar y Asuntos Familiares, que ha aplicado un programa diseñado para proporcionar ayuda en distintos frentes a las familias desempleadas de bajos ingresos. El programa se inició en 2000; sin embargo, los que se independizan económicamente luego de recibir ayuda del programa no llegan al 3%. Dado este desempeño tan insatisfactorio, el programa se ha visto bajo una gran presión, sobre todo luego de la introducción del presupuesto orientado a resultados. Esto ha llevado al gobierno a reformar el programa.

Este programa ha sido gestionado de la siguiente forma: los montos entre US\$120.000 y US\$ 190.000 han sido asignados a 242 centros regionales. Sólo hay un centro en cada localidad y la cantidad de fondos se decide según el número de familias que este apoya. De este modo, no hay competencia entre los centros y la flexibilidad para asignar los fondos está muy limitada. El ministerio decidió recientemente aplicar un programa piloto basado en la GpR. El programa distinguirá entre compradores y proveedores: el proveedor del servicio será escogido de acuerdo con la propuesta

efectuado por el postulante. La posibilidad de postular se extenderá tanto a la empresa privada como a organizaciones sin fines de lucro. El contrato se basará en el desempeño de los prestadores de servicios y se fijará un pago proporcional al número de familias atendidas. Luego, se entregarán dos incentivos adicionales: i) si una persona atendida encuentra un trabajo que cumpla con un requisito determinado, el prestador recibirá un pago extra, y ii) si una persona atendida se independiza del subsidio del gobierno para familias de bajos ingresos, se entregará un bono adicional al prestador del servicio. Para evitar la posibilidad de apoderarse de los beneficios, se pagará un monto fijo y diferenciado de acuerdo con las características de la familia. El objetivo de tan drástica reforma es mejorar la efectividad de la prestación de servicios en respuesta a las crecientes exigencias ejercidas por el presupuesto orientado a resultados. El programa piloto será aplicado este año y su desempeño será objeto de evaluación en dos años más para verificar su correcta implementación en todo el país. El PpR se encuentra aún en una etapa inicial en Corea, pero está cobrando fuerza al tiempo que cambia la forma de gestionar los programas en los ministerios sectoriales, tal como lo ilustra el caso del Ministerio de Salud, Bienestar y Asuntos Familiares.

## Lecciones<sup>5</sup>

El presente trabajo explicó el trasfondo institucional y el sistema actual de presupuesto orientado a resultados en la República de Corea. También intentó demostrar si efectivamente se utiliza la información sobre desempeño en el proceso presupuestario y cómo se usa en ministerios sectoriales.

Queremos concluir con lecciones y sugerencias para un presupuesto orientado a resultados en República de Corea. En la actualidad, el país se encuentra en las etapas iniciales de aplicación de un PpR, por lo que es aún demasiado pronto para establecer un juicio definitivo. No obstante, cabe hacer notar que la introducción del PpR como un componente más dentro de un abanico

5. Tomadas principalmente de Kim y Park (2007) con modificaciones para indicar el grado de avance actual en República de Corea.

mayor de reformas comprehensivas sin duda ha ayudado a disminuir la resistencia y a resolver problemas de índole institucional. Junto con ello han surgido preocupaciones respecto de que la aplicación simultánea de varias reformas de fondo imponga una carga demasiado pesada al gobierno. Por ejemplo, el presupuesto por programas y el PpR han sido implementados por diferentes unidades de la autoridad presupuestaria central, teniendo como resultado algunas incongruencias entre la estructura del programa y el plan de desempeño.

A grandes rasgos, el impacto de la información sobre resultados en el proceso presupuestario ha sido positivo. En lo que respecta a la información sobre el desempeño de los ministerios y los organismos de gobierno, aún es muy pronto para aventurar juicios pero, tal y como se señala en este trabajo, los ministerios y organismos están inmersos en un proceso de cambio de la forma en que se gestionan los programas para aumentar la calidad de los servicios prestados.

A pesar de la corta experiencia de Corea en cuanto a la introducción de un PpR, es posible sacar lecciones de alcance general. Antes de introducir un sistema de desempeño, es preciso reorganizar los ministerios y los organismos de gobierno y la estructura presupuestaria. En República de Corea, la información sobre resultados se enfoca en programas y proyectos individuales, pero la información sobre costos no está disponible ya que las unidades organizacionales, los programas y la estructura del presupuesto deben realinearse a fin de establecer congruencia entre ellos. Ha sido, por lo tanto, extremadamente difícil desarrollar medidas de resultado y de eficiencia/efectividad que sean realmente relevantes.

La breve experiencia coreana también ha demostrado que, al introducir un sistema de desempeño, los responsables de las decisiones deben tener mucha paciencia antes de cosechar algún beneficio. Existen opiniones que sostienen que los responsables de las decisiones en República de Corea están más interesados en aplicar el sistema de desempeño que en monitorearlo o mejorarlo. Si un país se acostumbra a obtener ganancias rápidas gracias a las reformas, no será sencillo desarrollar o mejorar el sistema.

La cultura política y administrativa coreana impone desafíos de idiosincrasia que ojalá no sean relevantes en otros países. Puede que la rotación periódica de tareas en la administración pública menoscabe el desarrollo de capacidades en los ministerios y los organismos de gobierno. La falta de paciencia de los responsables de las decisiones puede obligar al MPB a considerar medidas excesivas y mal aconsejadas para demostrar resultados en forma rápida. En parte, este tipo de presiones llevaron al MPB a sentirse obligado a adoptar rápidamente un recorte presupuestario del 10% para programas inefectivos.

La experiencia coreana confirma que un sistema de desempeño evoluciona con el tiempo y plantea desafíos distintos para cada etapa. En una etapa inicial, el principal desafío consiste en elaborar la información relevante. Conforme evoluciona el sistema, otros cambios adquieren mayor importancia, entre ellos el cambio de conductas, como por ejemplo la forma de hacer que varios actores utilicen la misma información sobre resultados en la toma de decisiones y la manera de monitorear el desempeño del sistema orientado a resultados.

Las lecciones de la experiencia coreana pueden resumirse como sigue: es preciso asegurarse de que la infraestructura se encuentra preparada para las reformas. Una contabilidad de costos apropiada y una firme estructura de presupuesto de programas contribuirán considerablemente a maximizar los beneficios de un sistema orientado a resultados. Los funcionarios públicos deben poder comprender claramente el proceso de PBR. De otro modo, puede proliferar una conducta cercana al derroche y la distorsión.

Hacia el futuro, el problema persistente de mayor peso para Corea es la calidad de la información sobre desempeño. Se necesita más capacitación e investigación junto con un mayor grado de compromiso para invertir en la recopilación y sistematización de la información. Específicamente, se requiere mejorar las capacidades de análisis y administración tanto del MPB como de los ministerios y los organismos de gobierno. Quizás se necesite reforzar aquellas unidades especializadas en evaluación tanto dentro del MPB como de los ministerios y los organismos de gobierno.

---

## Bibliografía

- Kim, John y Nowook Park. 2007. "Performance Budgeting in Korea" en: *OECD Journal on Budgeting*, 7-4. París: OCDE.
- Park, Nowook. 2006. "Performance Management in the Korean Public Sector: Current Issues and Future Directions". Documento de trabajo presentado en el Encuentro de Altos Funcionarios de Presupuesto de la OCDE. París.
- . 2008. "Does More Information Improve Budget Allocation? Evidence and Lessons from Performance-Oriented Budgeting in Korea". Documento de trabajo para ser presentado en el Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas, Maastricht, Holanda.
-



# Presupuesto orientado a resultados y provisión de servicios: El caso colombiano

Bertha Briceño\*

## Introducción

Las técnicas de formulación presupuestaria han evolucionado históricamente. De presupuestos basados en la simple asignación de recursos a entidades por objeto de gasto, hemos pasado a prácticas mucho más completas, en las que se añaden clasificadores funcionales con el fin de tener una identificación precisa del uso que se da a los recursos, de su relación con los objetos del gasto y particularmente, de su impacto sobre los resultados de una política o programa.

En sentido amplio, la presupuestación orientada a resultados puede definirse como un sistema de planificación, presupuestación, seguimiento y evaluación en el que se prioriza la relación entre los recursos disponibles (presupuestables) y los resultados esperados de la intervención gubernamental que se financia con ellos. Una definición amplia incluye, en general, mecanismos dentro del sistema presupuestario que promueven el mejoramiento del desempeño de la gestión a lo largo de todas las etapas del ciclo presupuestario. Más que una herramienta de control del gasto, la presupuestación por resultados debe entenderse como un instrumento para la toma de decisiones estratégicas de mediano y largo plazo que busca hacer del presupuesto una herramienta para convertir las intenciones expresadas en los documentos de política en resultados, bienes y servicios concretos.

En este sentido, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia, a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP), desarrolla desde hace más de 10 años un sistema de gestión basada en resultados, con el propósito de medir la eficiencia económica en la prestación de servicios y en la ejecución de planes y programas, valorando el logro de estos en términos de los productos y efectos de la acción gubernamental sobre los beneficiarios o sobre los objetivos de desarrollo del país (Conpes, 2004).

Desde su creación, en la primera mitad de la década de 1990, el sistema de seguimiento y evaluación de Colombia, denominado Sistema Nacional de Evaluación y Gestión por Resultados (Sinergia), se ha enfocado en la generación de mecanismos para exigir a los distintos sectores de la administración pública nacional la rendición de cuentas acerca del uso de los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos, estrategias y programas consagrados por el gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como para fortalecer la gobernabilidad, incentivando una cultura de lo público basada en la eficacia, la transparencia y la responsabilidad sobre el desempeño.

## Breve contexto y evolución del presupuesto orientado a resultados en Colombia

Durante la década de 1990, gran parte de las reformas del Estado se enfocaron en garantizar la disciplina fiscal, así como la estabilidad macroeconómica, dejando en un plano secundario la necesidad de incrementar la efectividad y calidad del gasto como mecanismo para reducir la pobreza y crear condiciones adecuadas de gobernabilidad. Dichas reformas promovieron la democracia y la inserción de la economía nacional en el proceso de globalización económica, pero aún era necesario fortalecer más la capacidad gerencial del Estado y resolver problemas asociados a la carencia de incentivos para la generación de información sobre desempeño, problemas de asimetría de información entre los distintos actores presupuestarios y la falta de una mayor articulación dentro del ciclo de la política pública.

A pesar de las herramientas de monitoreo desarrolladas durante la primera fase de Sinergia, el desempeño presupuestario continuó observándose casi exclusivamente desde la óptica de la disciplina fiscal y muy poco en aspectos como la asignación estratégica de los recursos públicos y la eficiencia y efectividad en

\* Directora, Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP), Departamento Nacional de Planeación, Colombia.

su ejecución (Banco Mundial, 1998). En sus inicios, el sistema se concentró en el desarrollo conceptual y metodológico de las herramientas y careció de dinamismo dentro del gobierno.

No obstante, en el marco de la reforma al Estado propuesta por la administración Uribe al comenzar su gestión en 2002, el sistema recobró relevancia bajo la tutela del presidente y, de esta manera, el fortalecimiento de la gestión pública orientada a resultados y la reforma al sistema presupuestario fueron incluidos como parte de los 13 temas transversales prioritarios propuestos para la modernización estatal. Se retomó el interés en desarrollar mecanismos enfocados al cómo del presupuesto, es decir, a la noción de la calidad en la ejecución del presupuesto, “tanto en lo correspondiente al cumplimiento de las metas de política a través del logro de los objetivos de los distintos programas, como en lo correspondiente a la eficacia, eficiencia, economía y calidad en el proceso de contratación y en la provisión de los bienes y servicios públicos. Mientras el qué representa la equidad, el cómo significa la eficiencia.” (Rentarías y Echeverri, 2006).

De esta manera, el gobierno nacional se comprometió a fortalecer las herramientas e instrumentos gerenciales de la administración del Estado y, dentro de ellas, la evaluación y el monitoreo de resultados. En este marco, el DNP impulsó, a través del documento 3294 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) de 2004, el fortalecimiento institucional de las herramientas de monitoreo y evaluación de las principales políticas y programas del gobierno, con el objetivo de que estos instrumentos sirvieran para hacer más eficiente y transparente la asignación de los recursos; mejoraran la eficacia de las políticas, los programas y las instituciones del Estado, y permitieran la realización de ejercicios mucho más robustos de rendición de cuentas dentro del gobierno y hacia la ciudadanía.

En este contexto, se han introducido varios mecanismos acerca de la gestión para resultados en Colombia: el marco de gasto de mediano plazo, los pilotos de presupuestación por resultados territoriales, los sistemas

de información sectoriales y la vinculación de metas y presupuesto de inversión. Este último mecanismo constituye una primera aproximación al ejercicio de presupuestación por resultados, de tipo presentacional, que se introdujo por primera vez en 2005. Este ejercicio de asociación programática de los recursos incorporó nuevas clasificaciones del gasto público e incluyó en el presupuesto y en los ejercicios de Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) indicadores de gestión presupuestaria y de resultado de los principales objetivos, planes y programas del gobierno, de acuerdo con lo establecido por la Ley 819 de 2003.

La principal virtud de este enfoque ha sido la de sobrepasar el marco de análisis convencional de la actividad pública (enfocado en una valoración estrictamente financiera de la gestión) permitiendo la creación de un vínculo de responsabilidad entre el gasto del gobierno, ejecutado por medio de proyectos de inversión, y los productos y resultados que cada sector ofrece para cumplir las metas y los compromisos programados al comenzar cada cuatrienio y la vigencia fiscal.

La utilización de indicadores de desempeño anexos a los ejercicios de presupuestación financiera tradicional busca generar, en los escenarios de discusión presupuestaria, si bien no una determinación de la asignación de recursos directa, al menos, una reflexión sobre la correspondencia entre recursos marginales y la producción de bienes y servicios adicionales. De esta manera, se ayuda a mejorar el proceso de discusión del presupuesto y a crear un entorno que promueva la gestión estratégica de los diferentes sectores, lo que resulta fundamental para hacer un uso más eficiente y efectivo de los recursos.

Este ejercicio de vinculación de metas con presupuesto de inversión se plasma cada año en una Cartilla anual de metas e inversión y en el Mensaje presidencial anual, documentos que se presentan como parte del Anexo del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación ante el Congreso.

A continuación, se presentan algunos ejemplos de estas asociaciones, en los documentos recién mencionados.



Cuadro 36. Ejemplos de programas y metas (en millones de pesos)

Principales programas	Indicador	Resultado 2006	Meta 2007	2007	Meta 2008	2008
Asistencia a las víctimas violencia	Porcentaje de atención a familias afectadas en actos terroristas por muerte o incapacidad permanente.	100%	100%		100%	
	Porcentaje de atención a familias desplazadas en actos terroristas por muerte o incapacidad permanente.	100%	100%	60.000	100%	30.000
	Porcentaje de atención a familias afectadas en actos terroristas que reciben atención humanitaria de emergencia (pérdida de bienes, heridos sin incapacidad permanente, secuestro, amenazas).	100%	100%		100%	
Atención a la población desplazada	Familias desplazadas acompañadas en retorno o reubicación de acuerdo con los planes concertados con la comunidad.	6.590	8.000		8.000	
	Familias atendidas con proceso de atención humanitaria de emergencia de manera integral.	NA	40.000	206.595	40.000	211.926
	Apoyo psico-social a niños y jóvenes de población vulnerable y desplazada a través de Centros Batuta (Ac.).	24.636	28.180		28.180	
Derechos humanos	Municipios intervenidos con Planes de Acción Departamentales en derechos humanos.	210	210		50	
	Fases concluidas del proceso de elaboración concertada, expedición y puesta en marcha del Plan Nacional de Acción de DDHH y DIH.	3	6	7.990	11	11.406
	Sectores poblacionales vulnerables sobre los cuales se reporta información periódica.	-	2		2	
Paz y desarrollo	Campos minados bajo jurisdicción de las fuerzas militares desminados (Ac.).	3	11		18	
	Familias vulnerables y desplazadas vinculadas a programas de Paz y desarrollo (total) (Ac.).	18.540	30.135	24.208	30.135	13.000
Otros	Familias desplazadas vinculadas a programas de Paz y desarrollo (Ac.).	4.762	4.421		4.421	
				124.881		129.556
Total				423.674		395.888

Fuente: Anexo Mensaje Presidencial, Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2008: aspectos complementarios. Basado en información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación (DEPP-DIFP).

**Cuadro 37. Crecimiento en el sector transporte**

Estrategia PND	Programa PND	Indicadores	Meta 2008	PGN Inversión 2008 (\$ Millones)	Recursos PGN		Entidad responsable
					\$ Millones	Proyecto de inversión	
Agenda interna: Estrategia de desarrollo productivo	Capital físico	Obras fluviales ejecutadas	27	25.771	2.495	Adecuación, mejoramiento y mantenimiento de la red fluvial nacional.	Instituto Nacional de Vías (Invias)
					349	Construcción obras de protección y adecuación en la región de la Mojana, Antioquia, Bolívar, Córdoba y Sucre.	
					1.950	Construcción, mejoramiento, rehabilitación y dotación de muebles de interés nacional.	
					977	Construcción, mejoramiento, rehabilitación y dotación de muebles de interés regional.	
					20.000	Recuperación de la navegabilidad del Río Meta (Primera fase).	

Fuente: Cartilla de vinculación de Metas e Inversión 2008 (Sistema de Seguimiento a metas de Gobierno, SIFF).

Además de dichos reportes, se estima y consigna en el Sistema de Metas de Gobierno el porcentaje con el cual los recursos de los proyectos de inversión impactan en la consecución de las metas asociadas a los indicadores vinculados a los objetivos y estrategias del PND, así como los montos de apropiación inicial y el avance en materia de compromisos y pagos. Esto se realiza a partir de la información contenida en los planes indicativos anuales elaborados por cada sector, según las apropiaciones iniciales de inversión definidas en el decreto de liquidación del presupuesto general para cada vigencia presupuestaria, contenidas en el informe

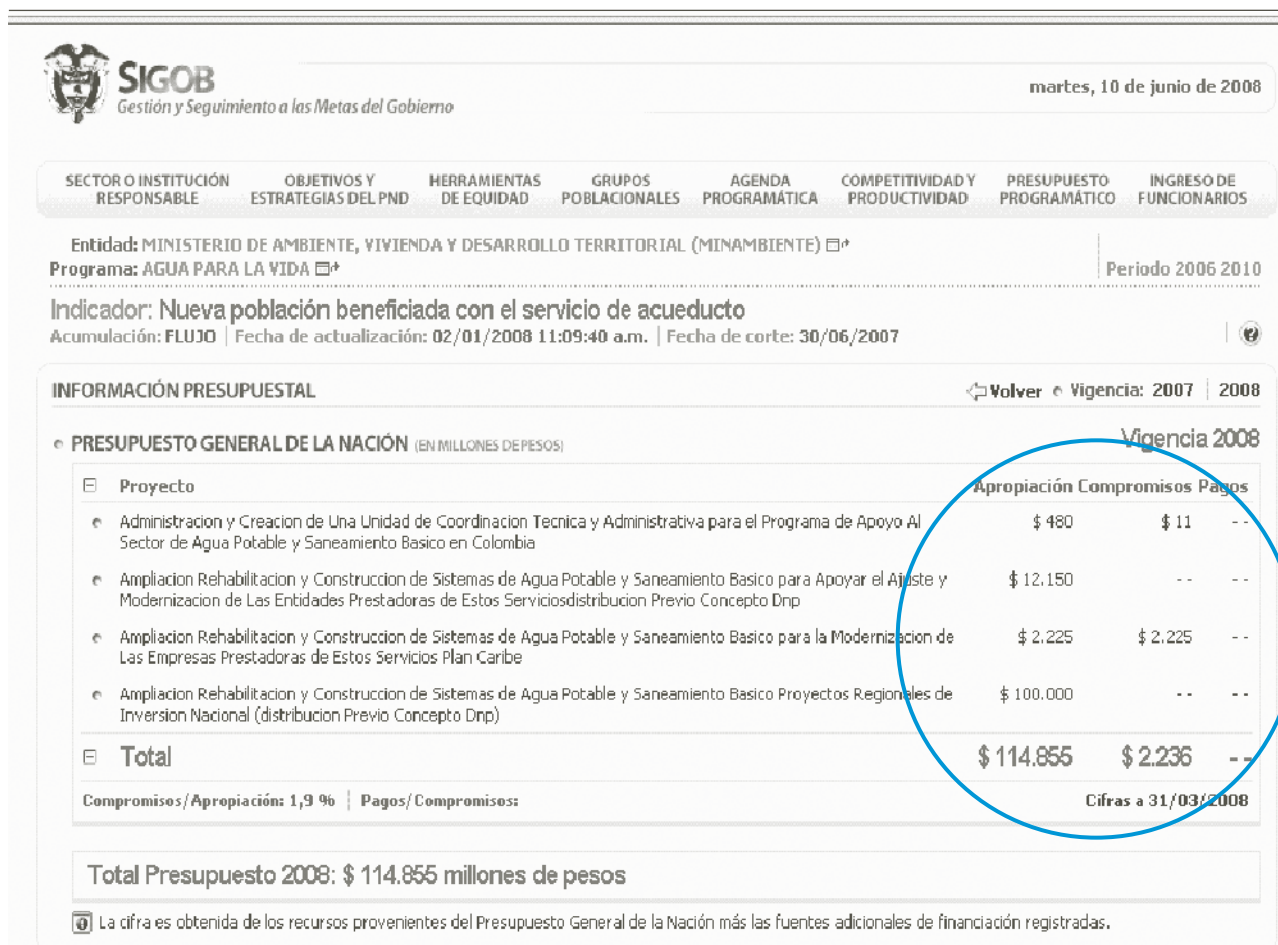
de ejecución presupuestaria del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).<sup>1</sup>

A continuación, se muestra un ejemplo de este tipo de vinculación contenida en el sistema de metas de gobierno.

Aparte de este ejercicio de PpR presentacional, la característica más relevante de la presente administración en cuanto a instrumentos de GpR ha sido el establecimiento y uso periódico de mecanismos de rendición de cuentas, lo que se deriva del espíritu participativo que contempla el acuerdo social de la nueva carta política de 1991. Entre los principales mecanismos establecidos se

1. Reporte de ejecución presupuestal por agrupados. Acumulado-detallado nivel decreto. Año fiscal 2008. Febrero de 2008.

Gráfico 32. Información presupuestaria. Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno



Fuente: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (www.sigob.gov.co).

destacan tres: i) los Consejos Comunales, ii) los precontroles y controles de gestión, y iii) los Consejos Públicos de Ministros para la rendición de cuentas televisada.

Los Consejos Comunales son encuentros entre el Presidente, su gabinete, otros funcionarios de la administración nacional, departamental y municipal y la ciudadanía para conocer las necesidades comunitarias, las limitaciones presupuestarias y para buscar alternativas de solución a los diferentes problemas. Su objetivo es fortalecer los lazos entre los ciudadanos y sus instituciones y facilitar espacios para la coordinación e integración entre los distintos niveles de gobierno. Hasta la fecha, se han realizado más de 200 Consejos

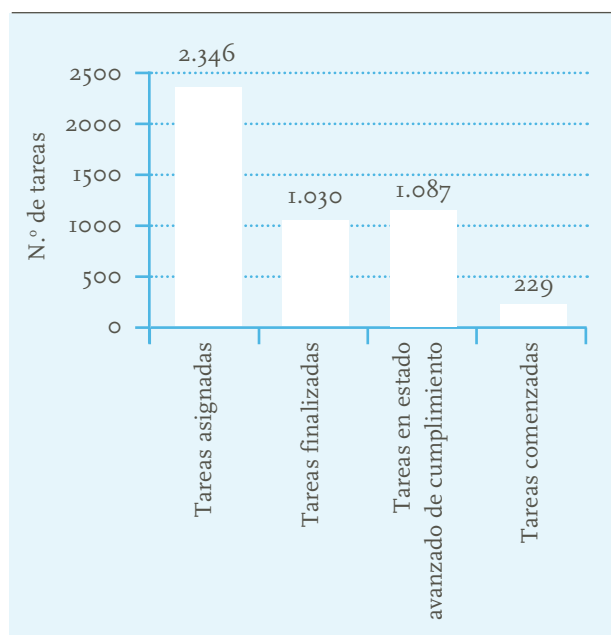
Comunales y las tareas que de ellos se derivan son monitoreadas permanentemente por la Presidencia de la República (Gráfico 33).

Por su parte, los controles de gestión son ejercicios mensuales que se realizan dentro del Poder Ejecutivo, que el Presidente convoca para que un alto funcionario (ministro, director de departamento administrativo o director de programa) rinda cuentas sobre los resultados de su gestión, en el marco de los temas sectoriales prioritarios y los rezagos en el cumplimiento de las metas del PND y de los sectores. Asimismo, son espacios de interacción entre entidades y se prestan para la búsqueda de soluciones, a través de la mediación del más alto

nivel y del Sr. Presidente, a problemas cuya dificultad o urgencia ha impedido darles solución en otros espacios técnicos o políticos.

Además, una vez al año y desde 2003, se realizan Consejos Públicos de ministros para la rendición de cuentas. Durante este ejercicio, los ministros o directores de departamentos administrativos, así como algunos de otros programas presidenciales, presentan a la ciudadanía los principales avances de su gestión y los retos y metas que esperan afrontar durante el año que se inicia. Su transmisión es en directo, a través de los medios de comunicación masivos, y hay espacio para preguntas del público asistente y de la ciudadanía mediante líneas telefónicas gratuitas e Internet.

**Gráfico 33. Consejos Comunales: tareas**



Fuente: Presidencia de la República (2006).

Otro componente importante en este proceso de fortalecimiento de la gestión pública orientada a resultados y de avance hacia una mayor transparencia fiscal ha sido la introducción de las evaluaciones de impacto y, más recientemente, de la metodología de evaluacio-

nes rápidas o ejecutivas. Durante años, fueron muy pocos los programas gubernamentales que habían sido evaluados en términos de impacto real generado en la población beneficiaria y de uso eficiente y estratégico de los recursos. El Conpes 3294 de 2004 estableció un arreglo institucional para la definición de una agenda cuatrienal y otra anual de evaluaciones que, mediante técnicas experimentales, cuasi experimentales o de otra índole, permitiera conocer el impacto real de los recursos invertidos en los programas. En caso de ser necesario, también permitiría tomar decisiones respecto de la continuidad de los recursos, su ampliación o recorte.<sup>2</sup>

El Documento Conpes 3515 de 2008 (Conpes, 2008) resume de manera clara el papel desempeñado por las evaluaciones. Desde 2002 se han terminado, en estrecha coordinación con las entidades ejecutoras, las evaluaciones de impacto de nueve programas, entre los que se destacan: Familias en Acción para ciudades menores de 100.000 habitantes; Jóvenes en Acción y Empleo en Acción con Acción Social; Fondo Colombiano para la Modernización y Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme) con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y Vivienda de Interés Social Urbana (VISU) con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Estos ejercicios han contribuido como insumos adicionales en la toma de decisiones de política y han conseguido documentar las experiencias del gobierno, con información relevante para futuras iniciativas.

Aunque la influencia directa de estos ejercicios sobre el presupuesto es baja, han servido para generar mejoras en la ejecución y esquemas de funcionamiento de los programas. Ejemplo de lo anterior es la evaluación de impacto del programa Familias en Acción Rural, que tras la identificación de los efectos positivos del programa, permitió decidir su permanencia, a pesar del cambio de administración. Pero, además, la evidencia de los programas pilotos urbanos, y de programas similares en otros países, fue determinante para tomar la decisión de ampliar el programa a grandes centros

2. Memorias del seminario internacional Transparencia Fiscal: Presupuesto por resultados y calidad del gasto público. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C. Febrero 13 y 14 de 2006.

urbanos y a municipios con población mayor a 100 mil habitantes.

Los resultados de la evaluación de Familias en Acción Rural han servido para mejorar su diseño. Por ejemplo, ha sido incorporado un esquema diferenciado de subsidios para las grandes ciudades y municipios con población mayor a 100 mil habitantes, eliminando el subsidio de primaria y aumentando el de secundaria, después de que la evaluación de los pilotos urbanos (Soacha, Bogotá) señaló que, mientras las tasas de cobertura en primaria ya eran cercanas al 100%, la cobertura en secundaria debía ser reforzada. Asimismo, se establecieron dos modalidades incrementales del subsidio en secundaria y se implementó un premio a la finalización de media vocacional, para estimular a los jóvenes a completar el grado onceavo, pues a nivel nacional se ha registrado una tasa de deserción significativamente alta en el grado noveno, que corresponde al último grado de la educación secundaria. Además, la evaluación de impacto de este programa mostró evidencia del efecto negativo de la restricción existente para la inscripción en el programa a los niños asistentes al programa de guarderías para la primera infancia, conocido como Hogares Comunitarios de Bienestar. Por esta razón, también son elegibles actualmente las familias con niños que cumplen con las características de beneficiarios.

Otro ejemplo de evaluación influyente es la del programa Fomipyme, cuyos resultados fueron utilizados como insumo para la elaboración del documento Conpes 3484 de 2007, “Política nacional para la transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas: un esfuerzo público-privado” y para diseñar el proyecto piloto denominado Fomipyme-Demanda. De igual manera, la evaluación intermedia del Programa de Vivienda de Interés Social Urbana fue fundamental para el planteamiento de las reformas al nuevo esquema de intervención del programa, así como para dar inicio a la nueva operación de crédito con el BID para el período 2008-2011.

Estas experiencias se constituyen en valiosos ejemplos de cómo la información que se genera a través de las evaluaciones se convierte en un insumo definitivo

para el diseño, la ejecución y ampliación de las principales políticas públicas del país.

## Obstáculos y retos

La teoría del presupuesto como agencia señala varios obstáculos que es necesario superar para avanzar hacia la presupuestación por resultados. Mencionamos aquí tres de ellos, que son relevantes para el análisis del caso colombiano: i) asimetrías de información entre los múltiples principales y agentes que participan del proceso presupuestario; ii) instituciones presupuestarias inflexibles y iii) incertidumbre fiscal.

En cuanto al primer obstáculo, es posible identificar un complejo juego de asimetrías de información entre los diversos principales y agentes que interactúan a lo largo del proceso presupuestario. Durante la fase de programación presupuestaria (relación principal-agente dentro del gobierno), las agencias asignadoras del gasto no cuentan con información suficiente sobre el uso de los recursos para asignarlos de manera eficiente. Las entidades ejecutoras son quienes poseen esta información y la utilizan y restringen durante la negociación, intentando proteger sus intereses, dada la restricción presupuestaria vigente, e impidiendo que las asignadoras evalúen el desempeño y distribuyan los recursos de acuerdo con criterios de eficiencia, efectividad y prioridades de política. Las asimetrías favorecen prácticas como el *rent-seeking* limitando la transparencia fiscal y promoviendo prácticas de contabilidad creativa, asociadas también a la falta de coordinación y coherencia entre múltiples ejercicios.

A lo largo de la fase política (relación principal-agente entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo), el Poder Legislativo generalmente no cuenta con la información necesaria, ni con la capacidad técnica para la discusión, aprobación y control político del presupuesto. En la negociación priman casi exclusivamente criterios políticos sin tomar en cuenta insumos técnicos para la asignación y hay carencia de incentivos para que se incorporen los elementos técnicos.

Por último, durante la ejecución presupuestaria (relación principal-agente entre el Estado como ejecutor y

quienes realizan el seguimiento y la evaluación a este), hay asimetrías de información y no siempre se cuenta con información suficiente y de calidad para valorar si se está cumpliendo con las metas y compromisos acordados. La emisión de alertas tempranas se dificulta cuando hay debilidades en los sistemas de información.

En lo que respecta a las instituciones presupuestarias, hay restricciones institucionales que imponen retos a la aplicación de un concepto de presupuestación por resultados más estricto. El contexto institucional colombiano ha definido dos autoridades presupuestarias, el Ministerio de Hacienda con gobernabilidad sobre el presupuesto corriente y el DNP con autoridad sobre el gasto de inversión. Mucho se ha debatido sobre la conveniencia del arreglo, que impone retos de coordinación para la generación de información consolidada y la cuantificación de costos por objetivos y programas dificultando cambios en la composición del gasto, pero que al mismo tiempo favorece un sano balance de pesos y contrapesos. Esta más allá del alcance de este documento debatir al respecto, más bien se asume esta institucionalidad como una condición dada.

Por otra parte, la inflexibilidad presupuestaria —ponderada en cerca del 95% del presupuesto general de la Nación<sup>3</sup> y consecuencia de la especificidad constitucional y legal de ciertas destinaciones (nómina, deuda, inversión)— restringe la capacidad de los ejecutores para planear estratégicamente, adecuarse a las necesidades en situaciones de crisis y ganar en autonomía y responsabilidad. La inflexibilidad impone retos a la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación al restar utilidad práctica a la información generada por los ejercicios de planificación y presupuestación orientada a resultados.

En este mismo sentido, la teoría anota que la incertidumbre fiscal limita la consolidación de la gestión pública orientada a resultados. Las entidades requieren, para que los ejercicios sean útiles en el mediano y largo plazo, un mínimo de certidumbre respecto de

lo que recibirán en el futuro y reglas de juego claras y estables que incentiven la priorización del gasto y su ejecución eficiente. En escenarios de incertidumbre, los instrumentos de política fiscal de largo plazo y la planificación de metas y compromisos tiene el riesgo de perder credibilidad por el ajuste continuo de metas y recursos.

En virtud de lo anterior, son muchos los retos que enfrenta Colombia para avanzar hacia la consolidación de un presupuesto orientado a resultados; los obstáculos que identifica la teoría se materializan en diversos aspectos en nuestro contexto. Entre ellos podemos mencionar los siguientes: avanzar en la consolidación e institucionalización del SM&E para garantizar su continuidad en el tiempo y su capacidad para:

- Permeable la base funcional de las instituciones.
- Fortalecer el papel técnico del Poder Legislativo dentro del proceso presupuestario.
- Generar mecanismos que permitan evaluar las inflexibilidades presupuestarias y ampliar el campo de influencia de los gestores sobre la asignación de recursos.
- Avanzar hacia una clasificación programática común del presupuesto de inversión y funcionamiento.
- Mejorar la calidad de la información sobre formulación y ejecución de proyectos.
- Desarrollar mecanismos de GpR que se adapten a las distintas capacidades de gestión de los territorios, que son heterogéneas a lo largo del país.

## En qué hemos avanzado

Es importante destacar varias iniciativas que en años recientes se han desarrollado para avanzar en la GpR frente a las restricciones de nuestro contexto.

Primero, el decreto 4730 de 2005, introdujo el Marco de Gasto de Mediano Plazo como un proceso de proyección estratégica y priorización del gasto a cuatro años. A través del MGMP, las decisiones presupuesta-

3. En Colombia, las inflexibilidades presupuestales superan niveles del 90% del presupuesto general de la Nación y están consagradas, incluso, desde la Constitución (p.e. Transferencias territoriales vía Sistema General de Participaciones o imposibilidad de reducir porcentualmente el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones con respecto al año inmediatamente anterior). Véase Rentería, C y J. Echeverry. 2006. "Presupuestar en Colombia: Buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto". *Serie Gestión Pública* # 61. Santiago de Chile: CEPAL, noviembre.

rias anuales son articuladas con prioridades de política y sometidas a la restricción de recursos de mediano plazo. Con esta herramienta no se pretende reemplazar la presupuestación anual, simplemente se hacen explícitos los posibles efectos y restricciones que el gasto presente puede tener en el futuro. Asimismo, la reglamentación de este ejercicio estableció que durante el proceso de discusión y concertación del MGMP se consultarán los resultados de las evaluaciones de impacto y los informes de resultados que proporcionen el Ministerio de Hacienda y el DNP en los espacios respectivos: Comités Técnicos, Comités Funcionales (conformados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Presupuesto Público, la Dirección de Inversión y Finanzas Públicas de DNP y las oficinas presupuestarias de cada sector) y Consejo de Ministros. Se busca así facilitar la articulación de metas (productos) a las discusiones presupuestarias. En el mismo decreto se contempla que el DNP realice el seguimiento y evalúe la gestión de los proyectos de inversión y, además, que establezca, junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una agenda periódica de evaluaciones y unos estándares mínimos de calidad y metodologías de estas evaluaciones.

Segundo, es importante mencionar los ejercicios de presupuestación por resultados a nivel de entidades piloto y con administraciones locales que se han desarrollado con el apoyo de la Nación y con el concurso de agencias de cooperación bilateral y multilateral. Con el aval técnico del DNP, entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Instituto Nacional de Vías (Invias) han iniciado profundos procesos de articulación de indicadores de desempeño en el nivel de producto y resultado, y ejercicios de costeo a partir de funciones misionales con las políticas nacionales y sectoriales, los planes estratégicos, el MGMP y el presupuesto anual.

En el nivel territorial, los municipios de Medellín, Pasto y Zipaquirá, por su parte, han logrado vincular los procesos de planificación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación articulando los recursos

con las metas del gobierno y generando información base para la toma de decisiones de política pública y asignación de recursos acorde con prioridades. Estas experiencias locales exitosas han sido reconocidas en el contexto internacional y difundidas en foros y eventos en Washington, México y Perú.

Por último, es interesante mencionar algunos avances en la construcción de sistemas de información sectorial. El Ministerio de Protección Social desarrolló un sistema de seguimiento para mejorar el nivel de información en cuanto a resultados e impactos de las políticas, programas y proyectos del sector, y para comenzar a utilizar la información como insumo en los procesos de toma de decisión. Así, el Ministerio de Agricultura, en el marco del programa Agro Seguro (AIS), ha impulsado la formulación de indicadores de desempeño sobre la dirección y magnitud de la gestión y los efectos del programa. El Ministerio de Defensa Nacional se ha unido a estas iniciativas, dando inicio reciente a un proceso para la formulación de un PpR en el sector.

En conclusión, muchas son las bondades del seguimiento y la evaluación como incentivos para revelar información privilegiada y cerrar el ciclo de las políticas públicas. En primer lugar, el seguimiento y la evaluación identifican los programas prioritarios a ejecutar, vinculando la planificación con la programación presupuestaria. En segundo lugar, el seguimiento de estos programas vincula la programación con la ejecución. En tercer lugar, la evaluación de impacto genera la información relevante para asignar los recursos y programar el siguiente ejercicio presupuestario de acuerdo con indicadores de efectividad y eficiencia, vinculando la evaluación con la programación. Por último, la difusión de la información hace del presupuesto una agencia más transparente y permite a la ciudadanía exigir a los ejecutores resultados de política.

Para finalizar, expertos internacionales han afirmado recientemente que “el gobierno de Colombia ha logrado un éxito considerable con la creación y fortalecimiento de Sinergia. En América Latina, este es uno de los sistemas de seguimiento y evaluación a nivel de todo el



gobierno más sólidos en términos de tipos de seguimiento y evaluación que realiza, su credibilidad en general y su utilización. La mayor parte de su progreso ha sido logrado desde el año 2002. La creación del SiGob para monitorear el progreso de las Metas Presidenciales es destacable, así como el empleo de este sistema por el

Presidente, la Presidencia y el DNP” (Banco Mundial, 2007). Podemos decir con confianza que Sinergia se ha constituido en un modelo para otros países de la región y, aunque somos conscientes de que persisten muchos retos, seguiremos trabajando con esmero para superarlos.

---

## Bibliografía

- Banco Mundial. 1998. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, D.C.: BM.
- . 2007. *Diagnóstico del Sistema Nacional de SyE de Colombia: SINERGIA*. DCE, Serie de documentos de trabajo No. 17. Disponible en: [http://www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/Sinergia\\_esp.pdf](http://www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/Sinergia_esp.pdf)
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. 2008. *Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por la suma de US\$ 8.500.000 de dólares o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar parcialmente el programa de crédito para el Fortalecimiento de la Información Pública, Seguimiento y Evaluación para la gestión por resultados en Colombia*. Documento N°. 3515. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3515.pdf>
- . 2004. *Renovación de la administración pública: gestión por resultados y reforma del Sistema Nacional de Evaluación*. Documento No. 3294. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3294.pdf>
- Rentería, C. y J. Echeverry. 2006. *Presupuestar en Colombia: Buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto*. Serie Gestión Pública N°. 61. Santiago de Chile: CEPAL.
-



Panel 6:  
Presupuesto basado en resultados  
a nivel subnacional



# La transición desde el choque de gestión a un estado para resultados: La experiencia de Minas Gerais

Renata Vilhena\*

Bernardo Tavares\*\*

## Introducción

Desde la década de 1960, diversos sectores especializados han reconocido la relación entre variables institucionales y de política como factor responsable de los resultados de las políticas, en su mayoría formuladas sobre la base de procesos proclives a la distorsión, de alto costo y muchas veces no evidentes a los ojos de la sociedad. En términos de estudios, este campo está compuesto por las Ciencias Políticas, la Economía y el Derecho y se denomina Teoría de Opción Pública, lo que, en palabras de James Buchanan, corresponde a política sin romance. Esta teoría reconoce los principales factores determinantes de las acciones (objetivos) de grupos sociales de interés, de políticos, de burócratas y del Poder Judicial. La incongruencia de dichos objetivos asociada a la propiedad de diversos niveles de información genera brechas en la relación entre agentes y distorsiones en los resultados de las políticas. Sobre la base de esta introducción realista (positiva), el presente documento tiene por objeto evidenciar las razones por las cuales en tantas oportunidades los ciudadanos sienten que sus necesidades no son atendidas por sus representantes.

El proceso de planificación y presupuesto gubernamental representa uno de los ejes de esta problemática. Instrumentos lógicos en esencia triviales han perdido, con el tiempo, la capacidad de reflejar y generar resultados acordes con las aspiraciones de la sociedad brasileña. En teoría, la planificación debería apuntar la dirección propuesta por los Poderes Ejecutivo y Legislativo. La estrategia definida en dicha planificación determinaría los presupuestos anuales y —en condiciones normales— los resultados de las políticas gubernamentales serían transparentes para la sociedad.

No obstante, esto no es así en la práctica. Los procesos de planificación y de diseño presupuestario desoyen sus propios principios. La consecuencia es un ciclo perverso de planificación y presupuesto en el cual la sociedad ya no confía. Esto, a su vez, lleva a una evaluación de resultados y de actores políticos que se caracteriza por una lógica específica. Con frecuencia vemos que el electorado toma decisiones incorrectas al verse influido por los actos ilícitos de políticos y burócratas imprudentes en lo que concierne a demandas sociales. Mientras menor sea la rendición de cuentas de los instrumentos de planificación y presupuesto, más graves serán las consecuencias.

En Brasil, muchas veces se considera que el proceso de planificación y presupuesto no es realista o veraz y abundan las razones para justificar dicho juicio. Se proponen planes plurianuales sin el debido respaldo del presupuesto anual. Los responsables de esta incongruencia son los procesos de diseño y aplicación, y tanto la sociedad como sus representantes tienen el buen juicio de hacer a un lado los planes y volcar su atención sobre los presupuestos anuales. Todo lo anterior redundaría, sin embargo, en que las políticas pierden su horizonte de largo plazo.

El diseño y la ejecución del presupuesto son permisivos y en rigor no observan la normativa legal. Diversas normas y principios reglamentan el diseño y la ejecución de los presupuestos. Durante la etapa de diseño, se realiza una estimación de los ingresos y se autorizan los gastos. La forma en que se incurre en los gastos depende del comportamiento de dichos ingresos y del cumplimiento de diversas normativas legales inherentes a la responsabilidad fiscal, solicitudes reglamentarias (legales) y prioridades para la ejecución de determinados gastos, entre otros factores. Durante la

\* Secretaria de Planificación y Gestión, Gobierno de Minas Gerais, Brasil.

\*\* Secretario Adjunto de Planificación y Gestión, Gobierno de Minas Gerais, Brasil.

elaboración y la ejecución del presupuesto resulta esperable que en ocasiones el gobierno, es decir, el Poder Ejecutivo, actúe según su criterio con el fin de garantizar la eficacia de sus acciones. En otras palabras, el gobierno debe tener algún grado de libertad para modificar el plan de presupuesto inicial si así lo considera necesario para garantizar el éxito de dicho plan; este es el origen del primer problema relativo a presupuestos. Tal como mencionamos anteriormente, si se ha dejado de lado el plan, no es posible medir el criterio con el que ha actuado el gobierno y, por ende, no se pueden minimizar las consecuencias de dicho actuar.

En este contexto no propicio, la elaboración y la ejecución del plan de presupuesto generan una fricción que afecta (negativamente) a la ciudadanía. Con mucha frecuencia, las estimaciones de ingresos no son realistas, se autorizan como planificados gastos que jamás realizarán y el gobierno, en ausencia de un plan rector, goza de libertad para escoger los gastos en los que incurrirá y en qué momento, si así decide hacerlo. El resultado final es bien sabido: el gobierno decide y aplica opciones relativas a políticas y otras prácticas que no consideran los sueños de la ciudadanía, su principal patrocinador.

En ausencia de estrategias e instrumentos coherentes de planificación de mediano y largo plazos, el actual debate sobre presupuesto se ha convertido en una negociación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo cuyo propósito es obtener apoyo parlamentario respecto de privilegios corporativos o regionales.

El objetivo de este trabajo es presentar la experiencia reciente del Estado de Minas Gerais en materia de procesos de planificación, presupuesto y ejecución de la estrategia gubernamental. Si bien reconocemos que dichos procesos corresponden a un conjunto de contratos explícitos (leyes y normativas) e implícitos (formas de administrar proyectos y gestión presupuestaria y financiera), se busca demostrar que el diseño de mecanismos destinados a reducir a un mínimo las brechas en las relaciones entre los agentes que participan en el proceso es, sin lugar a dudas, una herramienta poderosa, capaz de reducir el hiato que separa la estrategia de los resultados en el sector público. De esta forma,

esta presentación evidenciará que los instrumentos de planificación considerados herramientas de gestión eficiente permiten el desarrollo de mecanismos de incentivos que modifican la cultura de bajo desempeño típica del sector público y generan resultados positivos visibles a la población.

## La brecha entre estrategia y desempeño

Con frecuencia se define *planificación estratégica* como un esfuerzo disciplinado por generar decisiones y acciones críticas que definen e impulsan una organización, lo que ella hace y las razones de sus acciones (Bryson, 1995). La toma de decisiones vitales por parte de gobiernos o bien, en términos más técnicos, la formulación estratégica, corresponde a una estructura compleja que involucra a una diversidad de agentes, entre ellos, la sociedad civil y sus representantes, los burócratas y el Poder Judicial, todos sujetos a distintos grados de imperfección. Por una parte, esta estructura permite a la sociedad comunicar sus preferencias a sus representantes (si bien no en la forma ideal). Sin embargo, por otra, impone fuertes restricciones a la transformación de la estrategia hacia la consecución de resultados reales. Las decisiones estratégicas de un gobierno se formalizan a través de planes y presupuestos concretos y sus resultados determinan el desempeño del gobierno conforme este ejecuta dichos planes y presupuestos.

En Minas Gerais, la legislación establece el uso de los siguientes instrumentos de planificación y presupuesto:

- El Plan de Desarrollo Integrado de Minas Gerais (PMDI, por sus siglas en portugués), específico del Estado, similar a la formulación estratégica o al plan estratégico de organizaciones privadas, es decir, define la estrategia de largo plazo del gobierno. El PMDI es un instrumento establecido en la Constitución del Estado y la única herramienta de planificación permanente sin un plazo de utilización predeterminado.
- El Plan Plurianual de Acción Gubernamental (PPAG), que corresponde a una divulgación del PMDI a lo

largo de un periodo de cuatro años. El PPAG detalla los programas y las acciones que ejecutará el gobierno, incluidas las estimaciones financieras y de ejecución física.

- La Ley de Directrices Presupuestarias (LDO, por sus siglas en portugués), que establece las directrices para elaborar los presupuestos anuales.
- La Ley de Presupuesto Anual (LOA, por sus siglas en portugués) que contiene los detalles de las estimaciones físicas y financieras del PPAG para cada año.

La brecha entre estrategia y desempeño en el sector público se caracteriza por la distancia que separa el PMDI, el PPAG, la LDO y el presupuesto de los resultados del gobierno y de los logros físicos.

Mediante un análisis de la ausencia de impacto de los instrumentos de planificación y presupuesto en los resultados de los planes estratégicos, fundamentalmente producto de deficiencias en la elaboración de la estrategia, Poister y Streib (2005) realizaron un ejercicio econométrico destinado a identificar y evaluar los factores clave de los resultados de los planes estratégicos. Los resultados arrojaron las formas más eficientes de medir las decisiones adoptadas por el gobierno de Minas Gerais.

Estos autores organizan el análisis de la planificación estratégica (momento en que se estructura la estrategia) en tres dimensiones: i) participación de los responsables de suscribir los contratos necesarios y de ejecutar la estrategia; ii) análisis de factibilidad de la estrategia propuesta; y iii) observancia de la estrategia por parte del proceso presupuestario. Al evaluar aspectos de estas tres dimensiones en 201 municipalidades de Estados Unidos, Poister y Streib establecieron, con un nivel de significación de 0,05 (5%), que la variación de

la percepción del impacto de la estrategia se explica de la siguiente manera:

- Participación de los responsables de suscribir los contratos necesarios y de ejecutar la estrategia: 17%.
- Observancia de la estrategia por parte del proceso presupuestario: 28%.
- Análisis de factibilidad de la estrategia propuesta: 9%.

Las dimensiones asociadas a la ejecución de las estrategias, en especial las medidas relativas a la gestión, corresponden al porcentaje restante de la variación de la percepción del impacto de la estrategia.

### Primera generación del choque de gestión (2003-2007)

La primera generación del choque de gestión en Minas Gerais acarrió nuevos e innovadores elementos para el proceso de diseño de la estrategia (Cuadro 38). Estos están asociados a las dimensiones propuestas por Poister y Streib que redundan en el reconocimiento de deficiencias en el diseño de la estrategia.

El Cuadro 38 ilustra las dimensiones propuestas con las principales variables que influyen en ellas y las medidas adoptadas en Minas Gerais. Estas medidas fueron aplicadas a través de la planificación estratégica del Estado de 2003 y tuvo como resultado el PMDI, el PPAG y los presupuestos anuales. Dos tecnologías utilizadas como parte de la estrategia de Minas Gerais han cumplido un papel preponderante en la incorporación de las innovaciones descritas en el Cuadro 38: planificación doble y Gestión Estratégica de los Recursos y Acciones del Estado (GERAES, por sus siglas en portugués).

**Cuadro 38. Innovación en la producción de estrategia de Minas Gerais (2003)**

Dimensión	Variables	Innovación de planificación estratégica de MG
Compromiso de los participantes	Ciudadanos y otros representantes externos.	Participación en el Consejo de Desarrollo Socioeconómico, audiencias públicas y evaluación periódica de la estrategia.
	Directores de unidades de gestión, dirigentes y principales funcionarios de gobierno.	Definición conjunta de reuniones de gestión e inversiones estratégicas del gobierno.
	Otros funcionarios estatales.	Acuerdos sobre resultados y reuniones de movilización.
Factibilidad de la estrategia propuesta	Coherencia intertemporal de la estrategia.	Uso de tecnología de planificación doble.
	Factibilidad de la estrategia de largo plazo.	Diagnóstico exhaustivo de la situación actual y diseño de hipótesis explicativas de largo plazo.
	Factibilidad de metas de corto plazo.	Definición y diseño de un conjunto seleccionado de proyectos estratégicos (de estructuración) y sus respectivos planes de ejecución, con objetivos, acciones, plazos y costos mensurables, además de resultados esperados.
Observancia de la estrategia por parte del presupuesto	Influencia de la estrategia en el (desarrollo) de la asignación de recursos (nuevos dineros).	Cartera de proyectos de estructuración que apoyan la definición de asignación de recursos de inversión con métodos que permiten la evaluación de gastos estratégicos.
	Presupuesto de capital reflejado en la estrategia.	
	Presupuestos anuales compatibles que evolucionan junto con la estrategia.	Adopción de mecanismos que pueden generar la integración total de los planes en el presupuesto.

La primera tecnología —planificación doble— busca garantizar la coherencia intertemporal de la estrategia durante la producción de planes y presupuestos congruentes que comuniquen y movilicen a las personas involucradas en torno a logros futuros que determinen y dependan de acciones urgentes. En 2003, el contexto al que estaba sujeto el Estado justificaba enteramente la elección de la planificación doble, ya que se identificaba una grave situación fiscal en el corto plazo y una capaci-

dad de gestión debilitada que condicionaba toda opción de largo plazo que pudiera tomarse. No obstante, la estrategia de largo plazo debería demostrar algún grado de correspondencia y reciprocidad con las acciones de corto plazo. Esta dualidad temporal es la principal característica de la planificación doble.

La Gestión Estratégica de los Recursos y Acciones del Estado es la columna vertebral de la planificación doble. GERAES consta de un conjunto de medidas de

gestión de la planificación que apuntan a transformar la estrategia principal del gobierno en resultados concretos a fin de garantizar la integración de los principales proyectos del gobierno—Proyectos de Estructuración—en los instrumentos de planificación de largo (PMDI), mediano (PPAG) y corto (LOA) plazo. Por otra parte, GERAES incorpora técnicas de gestión de proyectos que respaldan la ejecución de la estrategia e introduce mecanismos que incentivan el logro de las metas de los proyectos de estructuración.

En 2003, el presupuesto del Estado de Minas Gerais registró un déficit implícito de R\$2.300 millones, situación que redundó en un impacto negativo sobre las inversiones públicas. Entre 1995 y 1998, la inversión promedio alcanzó los R\$5.000 millones por año (según cifras de 2003). A partir de 1999, este promedio disminuyó a R\$2.000 millones por año hasta llegar a R\$1.500 millones en 2003. Por lo general, se retrasaba el pago del bono de Navidad de los empleados fiscales y los sueldos mensuales obedecían a una estructura que, en ocasiones, posponía los pagos hasta el día 25 del mes siguiente. La deuda neta consolidada del Estado alcanzó 238,87% del ingreso corriente neto de 2003, y, como resultado del déficit y de la deuda fiscales, el Estado no pudo disponer del apoyo financiero del gobierno federal para recurrir a operaciones crediticias.

Durante el proceso de ajuste se adoptaron cuatro medidas, a saber:

- i) Fomentar, mediante el Proyecto de Estructuración-Ajuste del Ingreso Estatal, el crecimiento de los ingresos fiscales, en especial aquellos resultantes de un esfuerzo de recaudación de impuestos destinado a reducir nuestra dependencia de ingresos fuera de la gobernabilidad del tesoro del Estado.
- ii) Racionalizar los gastos dentro del programa de choque de gestión sobre la base de la contingencia de los gastos actuales y de las medidas destinadas a incrementar la eficacia del gasto.
- iii) Integrar los sectores financiero, de planificación y de presupuesto con el fortalecimiento del Consejo del Programa Presupuestario a fin de evitar el desequilibrio entre presupuesto y finanzas y el correspondiente aumento de la deuda flotante.
- iv) Crear la Gestión Estratégica de los Recursos y Acciones del Estado, destinada a guiar la asignación de recursos a los Proyectos de Estructuración, incluidos los de ajuste fiscal y a evitar el uso de fondos disponibles para el gasto corriente, en muchos casos, permanente.

Las tres primeras medidas conforman la prescripción tradicional para el ajuste fiscal. No obstante, cuando se aplican en forma aislada, no pueden determinar un ajuste estructural. El argumento central es que, además de financiar los proyectos de estructuración con un incremento de los ingresos y una reducción del gasto, GERAES ha generado un entorno propicio para aceptar medidas drásticas de ajuste de corto plazo al mismo tiempo que ha evitado que nuevos gastos corrientes no estratégicos absorban inevitablemente los nuevos recursos.

En 2003, para la ejecución del presupuesto y luego de un notorio ajuste, el déficit fiscal llegó a R\$283 millones. En 2004, el Estado de Minas Gerais logró el equilibrio fiscal con un superávit de R\$91 millones, en tanto que el superávit se incrementó a R\$221 millones en 2005. Los efectos fueron inmediatos: el gasto de personal volvió a niveles normales y las remuneraciones se regularizaron, el Estado se reinsertó en el mercado crediticio y recuperó la credibilidad entre los proveedores. Entre 2003 y 2005, el aumento nominal de los ingresos corrientes llegó a 48,9%, es decir R\$8.820 millones, mientras que los ingresos del Estado en 2005 correspondieron a 88,5% de este total.

La prueba específica más evidente del ajuste fiscal es el marcado incremento de las inversiones que se advirtió en forma simultánea en Minas Gerais. A diferencia de las políticas fiscales contraccionistas donde el ajuste se aplica sobre las inversiones, en 2005 el gobierno de Minas Gerais incrementó las inversiones en un 164% respecto de las realizadas en 2003. Por otro lado, sólo en 2005 las inversiones registraron un aumento de 79%, con lo cual llegaron a R\$2.700 millones. La razón principal de este cambio fue la adopción de una estrategia sustentada en la GERAES, iniciativa que guía la asignación de recursos. Al amparo de GERAES, las inversiones habían aumentado en 143% entre 2004 y

2005, con lo que se garantizaba que los nuevos fondos obtenidos del equilibrio fiscal se asignaran principalmente a Proyectos de Estructuración que, a diferencia de otras aplicaciones, no generan gastos permanentes.

### Estado para resultados: segunda generación del choque de gestión

En un principio, el ajuste de Minas Gerais cuestiona el actual debate sobre política económica que por una parte aboga por el logro de resultados fiscales positivos continuos y por otra propone mayores gastos con políticas de desarrollo y mayor intervención del Estado.

El argumento principal es que la problemática fiscal versus el desarrollo no deja ver claramente el problema central, es decir, qué y cuánto la sociedad está preparada a pagar. No resultan aceptables los ingresos ni los superávits fiscales récord si están financiados con la suspensión de las inversiones y los servicios públicos tradicionales. Tampoco son bien recibidas las políticas de desarrollo cuando se usan para corregir ineficiencias resultantes del tamaño y el funcionamiento del sector público, o bien para financiar privilegios a empresas o grupos privados de interés. La reciente historia del país ilustra lo anterior.

El proceso de redemocratización, en especial con posterioridad a la Constitución de 1988, y la estabilidad de los precios alcanzada en 1994, determinaron una nueva agenda para el gobierno federal y los gobiernos subnacionales. Afortunadamente, la apertura democrática redujo la capacidad de la administración pública de descuidar aquella parte de la población que no tiene acceso a oportunidades de crecimiento personal ni profesional. La principal consecuencia es el mayor gasto “social” (agenda social), en particular el relativo a la seguridad social y los traslados, que se registran como gasto corriente. El gasto corriente del gobierno federal aumentó de un 20,6% del PIB en 1995 a 26,8% del PIB en 2005. La mayor parte de este gasto corresponde a montos superiores destinados a la seguridad social y los traslados, es decir, 5% del PIB. Dado que es

imposible obtener fondos en un contexto de inflación, específicamente con posterioridad a 1994, el sector público adoptó tres estrategias de financiamiento: i) incrementar el endeudamiento mediante la adopción de una política de altas tasas de interés, básicamente entre 1994 y 1998, ii) aumentar la carga fiscal y iii) reducir las inversiones públicas. En los últimos 15 años, el gobierno ha asignado dos tercios de los ingresos adicionales generados por la economía brasileña y, durante el mismo periodo, la participación de las inversiones públicas en el PIB ha disminuido de 1,2% a 0,7%.

En consecuencia, el éxito alcanzado respecto del equilibrio de las cuentas públicas ha sido producto fundamentalmente de mayores ingresos y no de una reducción del gasto. La carga fiscal de Brasil supera la registrada por países como China, India o Chile. Luego de tratar la Agenda Fiscal por separado, se logró el superávit necesario para la disminución del endeudamiento y la reducción gradual de intereses. Sin embargo, una pesada carga fiscal recayó sobre la población brasileña. Por otro lado, el mayor gasto corriente ha ido reduciendo la inversión pública, en especial en áreas que mejorarían la competitividad del sector productivo.

Las principales repercusiones de esta combinación —mayor carga fiscal y menor inversión pública— en el contexto de negocios es la carencia de apoyo a la inversión privada, un mayor grado de informalidad y la pérdida de competitividad. El bajo crecimiento económico del país, sin considerar las circunstancias actuales específicas, es producto de acciones de un sector público que impide el desarrollo económico.

En relación con las agendas, podríamos pensar que el precio pagado por la sociedad civil en razón del bajo crecimiento económico fue compensado por los beneficios ofrecidos por la agenda social. Sin embargo, nuestros indicadores sociales, con excepción de contados casos, arrojan un mejoramiento insuficiente desde 1988. En el sector educativo, sólo el 45% de la población entre 15 y 17 años asiste a la escuela en el grado que corresponde a su edad y el 16% de dichos adolescentes han abandonado la escuela. La seguridad pública se ha convertido en la



principal preocupación de los brasileños, dado el temor que siente la población frente la violencia pública.

Resulta evidente entonces que, a pesar del claro aumento del gasto en lo que concierne a la agenda social, la administración pública aún no ha sido capaz de mejorar la condición social de los ciudadanos, pero ha mantenido su retórica sectorial al declarar que el problema actual se origina en la falta de recursos.

Aprovechando la recuperación de las cuentas públicas propiciada por la aplicación del programa de choque de gestión de 2003-2006, el gobierno de Minas Gerais lanzó una segunda generación del choque de gestión en 2007 denominada *Estado para Resultados*.

La idea de contar con un Estado para Resultados se origina en la necesidad de integrar las agendas social, económica y fiscal que con frecuencia se consideran discrepantes. Para lograrlo, el actual concepto de equilibrio fiscal, anteriormente restringido al superávit y al endeudamiento, debe ampliarse para abarcar la calidad fiscal e incorporar indicadores objetivos de desempeño y metas fiscales para el sector público y los resultados de políticas de desarrollo social y económico. En la actualidad, el concepto de Estado para Resultados tiene por objeto distender la postura de que establecer como prioridad una agenda social o económica es un problema insalvable. Crear valor agregado para los activos públicos a través de la calidad fiscal y de una gestión eficiente se convierte en una condición primaria para promover un desarrollo social y económico recíprocamente sinérgico.

La referencia básica para este concepto fue presentada a la sociedad civil como parte del Plan de Desarrollo Integrado de Minas Gerais 2007-2023. La motivación central del PMDI —hacer de Minas Gerais el mejor estado del país en el cual construir un hogar— fue lanzada como parte de la planificación estratégica de 2003. Sobre la base de los resultados obtenidos durante los cuatro años anteriores se propuso mejorar la estrategia de manera a acercar las condiciones de la sociedad a nuestra visión de futuro deseada. El PMDI 2007-2023 propone acentuar esta directriz para llegar al verdadero Estado para Resultados, lo que significa ofrecer servi-

cios públicos de gran calidad, máximo espectro de acción y productividad superior del gasto.

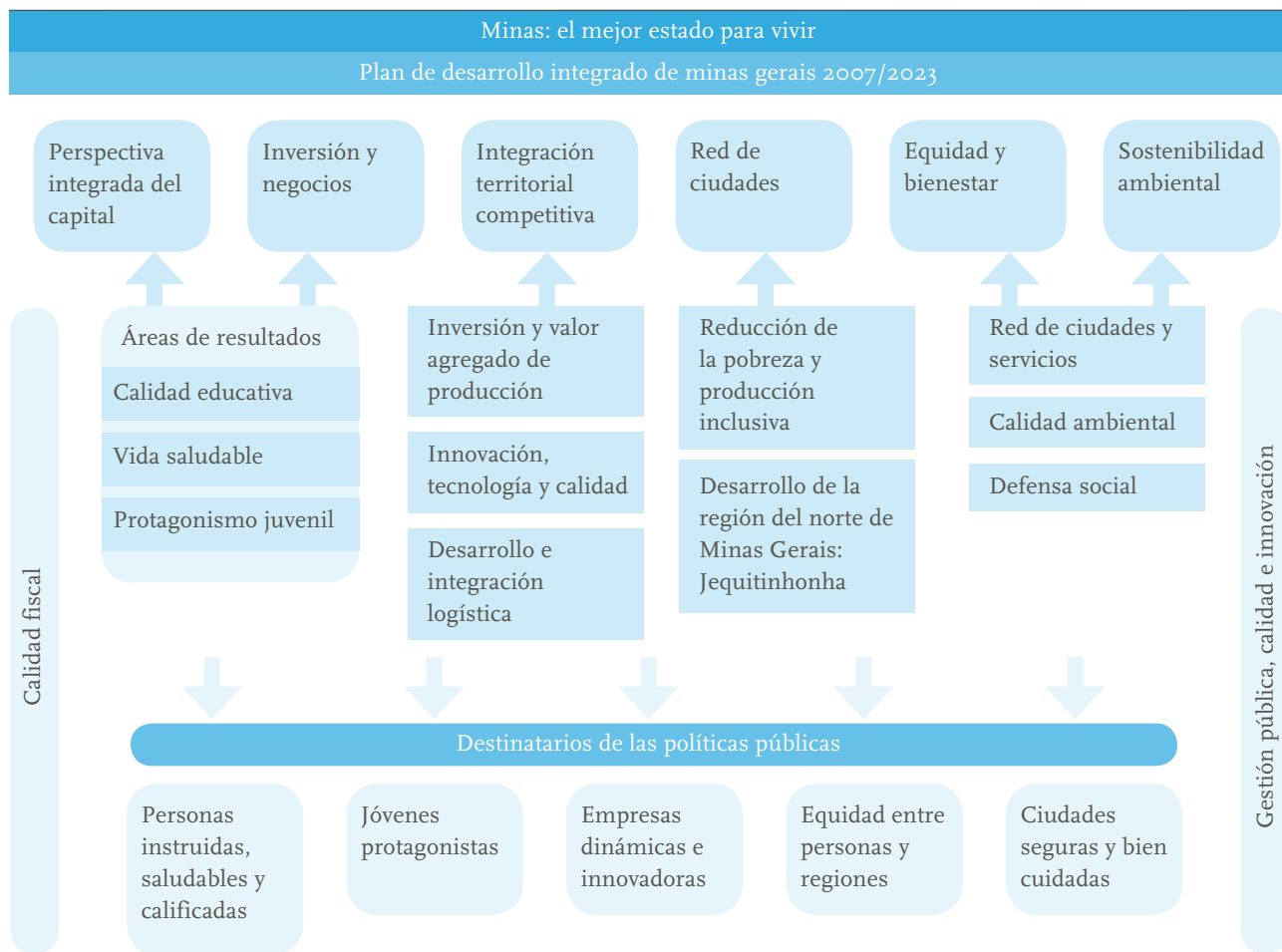
Conforme con el concepto de Estado para Resultados, el Estado de Minas Gerais ha identificado, como etapa inicial para desarrollar la planificación estratégica los resultados que cambiarían objetivamente la situación actual de la ciudadanía, principal beneficiario de nuestras políticas. Dadas la sinergia y la optimización de nuestra capacidad de coordinación intersectorial, dichos resultados, transformados en indicadores finales mensurables, se agruparon en once áreas de resultados (Gráfico 34). Cabe destacar que en este nuevo diseño de estrategia, los organismos y las estructuras del gobierno estadual incluyen el área de resultados, con lo cual se convierten en un medio de lograr un fin y no en un resultado en sí.

La calidad fiscal y la calidad e innovación en gestión pública que aparecen en el Gráfico 34 como áreas transversales, se encuentran indirectamente relacionadas con los resultados finales, una vez que representan el sostén principal de la ejecución efectiva del Estado para Resultados.

Luego de la definición de las áreas de resultados, se adoptaron las medidas detalladas a continuación con el fin de poner en funcionamiento la estrategia contenida en el PMDI:

- i) Indicadores finales (*outcomes*). Propuestos por expertos para el conjunto de indicadores finales de posibles metas que abarcan cada una de las áreas de resultados dentro de la hipótesis más optimista para 2011 y 2023.
- ii) Proyectos de estructuración. Identificación y diseño inicial del ámbito de la cartera de proyectos de estructuración que, en un área específica de resultados, tendría una fuerte relación con los indicadores finales.
- iii) Agenda de gestión sectorial. Diagnóstico y propuesta de agendas de gestión por área de resultados, incluidas las iniciativas destinadas a eliminar cuellos de botella críticos en la gestión que impiden la ejecución de la estrategia.

**Gráfico 34. Mapa estratégico del gobierno del Estado de Minas Gerais**



Fuente: PMDI, 2007-2023. [www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)

iv) Metas de desarrollo sectorial. Dada la organización del Estado, la divulgación de metas de productividad y la calidad del gasto asociadas a la calidad fiscal específica de cada área de resultados.

Con todo, cada una de las áreas de resultados comprende un conjunto de indicadores finales, proyectos de estructuración, metas de desempeño sectorial y agenda de gestión sectorial específicos que respaldan la estrategia de Minas Gerais para 2011 y 2023.

La última etapa de la elaboración y del diseño de la operación del PMDI fue la transición desde el área de resultados hacia la visión organizacional, es decir, la identificación de la participación de cada organización con la aplicación de la estrategia. El siguiente paso fue el acuerdo suscrito por el Gobernador del Estado respecto de las áreas de resultados y las organizaciones directamente involucradas en dichas áreas y el acuerdo de resultados (acuerdos de gestión suscritos por el Gobernador y las respectivas Secretarías de Estado y correspondientes entidades) con los compromisos organizacionales resultantes de las metas fijadas en las áreas de resultados. Por lo tanto, se incorporan y se encuentran totalmente alineados con las áreas de resultados todos los mecanismos de incentivos creados durante la primera generación del choque de gestión: acuerdos de resultados, evaluaciones institucionales e individuales y premios por productividad.

El concepto de un Estado para resultados en la forma de compromisos básicos del Estado de Minas Gerais puede resumirse como sigue:

- i) Calidad Fiscal
  - Equilibrio fiscal como requisito esencial de la acción gubernamental.
  - Inversión estratégica creciente, sencilla y expedita.
  - Estabilización y reducción inicial del gasto público en forma proporcional al PIB del Estado, lo que antecede a la aplicación de una política sostenible de reducción de la carga tributaria.
  - Mayor participación de las inversiones públicas que incrementan la competitividad de la economía en el gasto total.
  - Mejoramiento de la calidad y la productividad del gasto sectorial, con metas anuales distribuidas de acuerdo con el sector y/o familias de compras.
- ii) Gestión Eficiente
  - Énfasis sectorial: calidad y productividad del gasto sectorial y mejoramiento de los servicios a la ciudadanía.
- iii) Resultados
  - Monitoreo y evaluación: Desempeño del gobierno medido por la evolución de los indicadores finales.
  - Gobernanza: Coordinación de las formas de gobierno por áreas de resultados.
  - Incentivos: el acuerdo de resultados suscrito por el organismo gubernamental formaliza las áreas de resultados mediante contratos.

## Conclusión

Crear que existen dificultades irreconciliables entre las agendas social, económica y fiscal implica necesariamente que debemos aceptar el pobre desarrollo del país. Si debemos restringir el crecimiento para reducir desigualdades y mejorar las condiciones de vida de la población o bien si debemos hacer caso omiso de la garantía de acceso universal a los servicios públicos que ofrecen a los ciudadanos oportunidades igualitarias de desarrollo para fomentar el crecimiento, deberemos de igual forma tomar decisiones que impidan que el país alcance el desarrollo sostenible.

Esta es la principal fuente de inspiración del concepto de Estado para Resultados que ha guiado las acciones del gobierno de Minas Gerais desde 2007. Mientras el gobierno actual (2007-2010) ha aplicado la estrategia de largo plazo de Minas Gerais (2023), ha podido identificar once áreas de resultados claramente visibles a la población. Cada una de las áreas de resultados reúne los principales desafíos, objetivos y metas de la administración pública, además de iniciativas vitales para que la estrategia arroje resultados concretos. Se considera que los pilares o los recursos para el logro de resultados son dos dimensiones complementarias del Estado para resultados —calidad fiscal y gestión eficiente— que conllevan metas de desempeño de la administración pública.

En un Estado para Resultados, todos los administradores y las organizaciones que dependen del Poder

Ejecutivo son evaluados fundamentalmente sobre la base de su aporte a las áreas de resultados. Para lograrlo, los principales instrumentos aplicados en Minas Gerais desde 2003 —incluidos acuerdos de resultados (acuerdo de gestión), evaluación del desempeño de los empleados estatales y premios por productividad— incorporaron las áreas de resultados, sus indicadores y metas como fuentes primarias de contratación, evaluación e incentivos.

Estamos convencidos de que la experiencia del gobierno de Minas Gerais demostrará que al cambiar la forma de evaluar a un gobierno, el conflicto irreal entre los sectores económico y social encontrará la respuesta esperada en la gestión eficiente. En otras palabras, la aplicación de una agenda de desarrollo es una posibilidad real. La buena administración se caracteriza por hacer más y mejor con menos, por alcanzar metas económicas sin desoír la responsabilidad social ni la estabilidad fiscal, por trazar un camino y lograr metas de desarrollo para el país.

En este contexto, se informa claramente a la población respecto de la carga y de los resultados esperados de las políticas públicas. Además, se evalúa al administrador sobre la base de su capacidad de mejorar los indicadores económicos y sociales, sin poner una carga adicional sobre la ciudadanía y rompiendo con ello la lógica actual que nos hace visualizar el desempeño de determinadas áreas en términos del volumen de sus gastos. Crear o agregar valor a bienes y servicios públicos se torna entonces una condición para el logro de resultados.

---

## Bibliografía

Bryson, J. M. 1995. *Strategic planning for public and non-profit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (ed. rev.). San Francisco: Jossey-Bass.

Poister, T.H. y G. Streib. 2005. "Elements of strategic planning and management in municipal government: status after two decades", *Public Administration Review*, vol. 65, nro. 1, enero/febrero.

---

# Presupuesto para resultados en el gobierno de Alberta, Canadá

Murray Lyle\*

Jocelyn Partington\*\*

## Introducción

Desde comienzos de la década de 1990, la medición del desempeño ha ocupado un lugar de privilegio en los esfuerzos del gobierno de Alberta por aumentar su transparencia y su capacidad de rendir cuentas a los habitantes. El interés por medir el desempeño responde al deseo de aumentar la efectividad del gobierno en el mejoramiento del bienestar de los ciudadanos y hacer de sus operaciones y su prestación de servicios un proceso más eficiente y económico. Luego de más de una década, los avances en el campo de la rendición de cuentas del gobierno de Alberta son notables. Sin embargo, aún quedan muchos desafíos para poder llevar la teoría de la medición del desempeño a la práctica.

Idealmente, para que un gobierno pueda basarse en resultados sólo se necesita contar con un conjunto apropiado de medidas de desempeño. Con ellas debería ser posible determinar el desempeño del gobierno y realizar los ajustes necesarios para mejorar los resultados de manera sistemática. Las medidas de desempeño pueden emplearse para informar acerca del cumplimiento de los objetivos de: i) rendición de cuentas del gobierno; ii) gobierno y control en la gestión cotidiana; y iii) toma de decisiones basada en la asignación de recursos (presupuesto para resultados). En teoría, entender la forma en que las medidas de desempeño serían utilizadas para estos tres objetivos no presenta mayores dificultades. Sin embargo, en la práctica la noción de un gobierno basado en resultados no ha sido del todo comprendida a pesar de los significativos esfuerzos y recursos destinados a ello.

## La provincia de Alberta

Para poder apreciar la actual postura de Alberta respecto del presupuesto para resultados (PpR) es importante entender el contexto político y económico en que se desenvuelve esta provincia. Alberta es uno de los trece gobiernos regionales (diez provincias y tres territorios) que integran Canadá. Tiene una población aproximada de 3,5 millones de habitantes, concentrados principalmente en las ciudades de Edmonton y Calgary. Cerca del 81% de la población reside en áreas urbanas y sólo el 19% vive en zonas rurales. Su economía depende fundamentalmente de la producción de hidrocarburos: petróleo y gas. Aproximadamente, el 50% del PIB de Alberta proviene directa o indirectamente de la industria del petróleo y el gas.

## Alberta en la federación canadiense

La estructura federal de Canadá distingue dos estamentos diferentes de autoridad política: el Parlamento central y diez asambleas legislativas provinciales. Cada uno es soberano respecto de algunas áreas de autoridad legislativa, pero comparten unas cuantas responsabilidades (agricultura e inmigración). Ninguno de estos niveles de gobierno se subordina al otro. Actúan por separado y gozan de igualdad. La provincia de Alberta se divide en seis gobiernos locales regionales. Si bien estos cobran impuestos a la propiedad y de otro tipo, la provincia también los financia en gran medida. Con todo, la planificación local se lleva a cabo de manera muy cercana con el gobierno provincial. Existe, además, el

\* Director Ejecutivo, Performance Planning and Reporting Office of the Controller, Alberta Treasury Board.

\*\* Gerente, Performance Planning and Reporting Office of the Controller, Alberta Treasury Board.

compromiso permanente de coordinar las actividades de estos dos niveles de gobierno. Las provincias gozan de una gran cuota de poder frente al gobierno federal, ejerciendo su jurisdicción sobre las esferas del transporte, la educación, la seguridad social y el transporte intraprovincial.

## El ingreso provincial

Las provincias de Canadá establecen su propia política de impuestos personales y corporativos. Cada provincia cuenta con una autoridad tributaria diferente de la autoridad tributaria central. La provincia se encarga de recaudar sus impuestos directamente —a la renta, corporativos, *royalties*, etcétera—. Dado que Alberta basa su economía fundamentalmente en la industria de los hidrocarburos, los impuestos corporativos y los *royalties* relacionados con el petróleo y el gas suman cerca de 30% de los ingresos del gobierno provincial.

Las provincias también reciben pagos del gobierno federal para hacer frente al cuidado de la salud, la educación, la asistencia social y el transporte intraprovincial, e imponen sus propios tributos.

## Los comienzos de la medición del desempeño

Alberta sufrió un persistente déficit por un periodo de ocho años como consecuencia de la caída de los precios del petróleo en 1986. En ese periodo el gobierno provincial adoptó un enfoque consistente en un plan de gestión (*business plan*) y la medición de resultados para elaborar e informar su presupuesto. Con anterioridad a 1993 prácticamente no existía una planificación formal de la gestión de largo plazo. Los nuevos programas se agregaban a los anteriores conforme se presentaban nuevas problemáticas y crisis. Se pensaba que una provisión suficiente de fondos ayudaría a superar cualquier problema y a obtener buenos resultados. Grandes esfuerzos fueron desplegados para controlar los procedimientos y las políticas, pero poco se hizo por determinar de manera crítica qué resultados de programa estaban siendo logrados. El público exigía una

mayor rendición de cuentas por sus impuestos. El gasto ya no constituía evidencia suficiente de resultados.

La Ley de Responsabilidad del Gobierno (Government Accountability Act), la primera en su tipo en Canadá y una de las primeras del mundo, fue promulgada en Alberta en 1995. Esta ley exige que el gobierno presente una vez al año los resultados planificados y reales de sus políticas, programas y servicios ante la Asamblea Legislativa, con el fin de mejorar su efectividad en la satisfacción de las necesidades de los habitantes de la provincia.

La Ley de Responsabilidad del Gobierno establece los requisitos para:

- Un plan fiscal consolidado de tres años para el gobierno.
- Un plan de gestión trienal para el gobierno y cada ministerio.
- Un informe consolidado anual para el gobierno y cada ministerio.
- Un plan capital consolidado (*consolidated capital plan*) para el gobierno.
- Un informe trimestral consolidado para el gobierno.

En cuanto a la forma en que se comunica la información sobre resultados no financieros, la Ley exige que, además de entregar los estados financieros consolidados, el gobierno dé cuenta pública antes del 30 de junio de cada año de los resultados de las medidas de desempeño real, los compare con los objetivos de desempeño para el año fiscal que termina, y explique las variaciones. Los resultados se publican en el *Government of Alberta Annual Report*, en la sección titulada *Measuring Up*.

Asimismo, el ministro de cada cartera del gobierno es responsable de elaborar un plan de gestión para su ministerio, el cual se publica en forma simultánea con el plan de gestión del gobierno y el plan fiscal consolidado. Cada ministro debe además publicar un informe consolidado anual que contenga el mismo tipo de información que se incluye en el informe anual del gobierno.

## Análisis integrado de resultados

La integración de los resultados de desempeño financieros y no financieros se percibe como una medida

que fortalece la manera de informar sobre el desempeño. Por ello, cada uno de los objetivos presentes en el Plan Estratégico de Gestión del Gobierno de Alberta para el periodo 2004-2007 se alineó con los gastos del Plan Fiscal, uniendo la información financiera del plan fiscal con la información sobre el desempeño no financiero del plan de gestión. Para lograrlo, se utilizaron los criterios de gastos por función (*expense by function*) de la Oficina de Estadísticas de Canadá. Los ministerios comenzaron también a integrar los resultados financieros y no financieros mediante la entrega de detalles de gasto por función principal (*core business*), función y programa en sus planes de gestión e informes anuales.

## Responsabilidades del ministro

Una de las características únicas del proceso de planificación de gestión es el hecho de que cada plan de gestión preparado por un ministro comienza con una declaración de responsabilidad firmada por él.

Al firmar la declaración, el ministro se asegura de que el plan de gestión ha sido efectivamente elaborado bajo su dirección de acuerdo con la Ley de Responsabilidad del Gobierno y en concordancia con las políticas contables del gobierno, y que toda implicación fiscal o económica de la cual se tenga noción ha sido tomada en cuenta para elaborar el plan.

La declaración de responsabilidad también aclara que las prioridades del ministerio delineadas en el plan han sido desarrolladas de acuerdo con los planes fiscal y de gestión del gobierno.

Por último, el ministro se compromete a alcanzar los resultados proyectados establecidos en el plan de gestión dentro de los límites del presupuesto asignado a su ministerio.

El gobierno proporciona los fondos para que los ministerios logren los objetivos de resultado especificados en sus planes de gestión; a cambio, los ministros se comprometen a alcanzar dichos resultados en sus respectivos planes. Mediante este proceso, los ministros reciben una gran cuota de libertad para determinar la forma en que conseguirán los resultados. Por lo tanto,

la responsabilidad de contar con políticas, programas y servicios efectivos recae en el ministro. Utilizar las herramientas disponibles para asegurarse de que los programas y los servicios se entregan de la forma más efectiva y eficiente posible beneficia los propios ministros.

La planificación de gestión proporciona a los ministros mucho mayor flexibilidad de administrar dentro de sus presupuestos mediante la apropiación de fondos a nivel de ministerio más que a nivel de programas, y a partir del énfasis en el cumplimiento de las metas del plan de gestión más que a través del monitoreo tradicional de entradas (*inputs*) tales como personal, suministros, gastos de viaje, etcétera.

Dentro del ámbito de la rendición de cuentas basado en el desempeño, cada ministerio está obligado, como parte de su ejercicio de planificación, a definir su misión, su función principal, sus metas y sus estrategias, y a evaluar cada una de sus actividades con el fin de garantizar la congruencia con su misión y sus objetivos en todos los ámbitos del gobierno.

Los planes de gestión proporcionan un marco de evaluación para cada programa o actividad asociado con un ministerio. En la actualidad, cada plan de gestión incluye metas estratégicas basadas en resultados que a su vez contienen tácticas para lograr dichos objetivos, y medidas de desempeño que indican cómo se medirá el cumplimiento de estas metas específicas. Por ejemplo, es posible lograr comunidades más seguras mediante un fortalecimiento de los juzgados y la contratación de un mayor número de policías. Se puede medir el éxito o el fracaso de lograr este objetivo a través de medir resultados como la tasa de delincuencia.

Los ministerios desarrollan en su interior planes operacionales en apoyo a los planes de gestión. Si bien un plan de gestión identifica la dirección estratégica que deberá seguir un ministerio, los planes operacionales identifican la forma en que puede implementarse el plan de gestión en un año en particular, reflejando así las asignaciones presupuestarias. Los planes operacionales también vinculan los planes de gestión de los ministerios con los objetivos individuales de desempeño acordados con los empleados.

## Componentes de un plan de gestión

Los componentes de un plan de gestión son los siguientes:

- Declaración de responsabilidad del ministro.
- Declaración de la visión y la misión.
- Vínculos entre los planes de gestión del gobierno y los ministerios.
- Análisis del entorno.
- Evaluación de los riesgos.
- Determinación de las funciones principales, las metas y las estrategias.
- Establecimiento de las medidas y los objetivos de desempeño.
- Vinculación entre la información financiera y no financiera.
- Información sobre presupuesto.

## Los procesos de planificación de gestión en Alberta

El gobierno no solicita a los ciudadanos que voten directamente sobre la forma en que debería gastar los fondos. Una vez al año los representantes elegidos toman las decisiones acerca de cuánto se gasta y en qué.

El proceso de planificación de gestión en Alberta se inicia en mayo con un informe interministerial sobre el entorno (*environmental scan report*). Este informe se entrega a todos los ministerios y miembros del gobierno como ayuda para desarrollar su política y fijar su rumbo para los próximos tres años.

En julio, el comité de ministros, Treasury Board, establece los parámetros globales del plan fiscal para el año entrante. Luego, en agosto o septiembre, la Cámara y la Asamblea Legislativa (Caucus) entregan las decisiones fiscales y de política generales. El gobierno y los ministerios comienzan el proceso de preparación de los planes de gestión trienales siguiendo la dirección preliminar entregada por el Treasury Board.

En septiembre se inicia el proceso de revisión de los planes de gestión y presupuesto. Los ministerios se presentan ante una serie de comités de política de la Cámara integrados en su mayoría por individuos privados y algunos miembros del partido gobernante. La discusión se centra en los planes de gestión trienal propuestos y las implicancias presupuestarias de cada uno.

La revisión que los Comités realizan de los planes de gestión del ministerio se da en dos planos diferentes. Primero, se analiza la congruencia de los planes con el plan de gestión general del gobierno. Luego, se examinan los componentes del plan de gestión en sí: la misión del ministerio, las funciones principales, los programas, las estrategias, y las medidas y objetivos de desempeño.

Una vez que los comités revisores y el Treasury Board entregan la dirección que debe seguir el programa y las instrucciones para el presupuesto, los ministerios rediseñan sus planes presupuestarios y de gestión según se requiera.

Finalmente, para recibir las decisiones sobre cualquier problema relevante y la aprobación final de su presupuesto, los ministerios se presentan nuevamente ante el Treasury Board.

En el mes de abril, y luego de presentar el presupuesto y el plan de gestión ante el cuerpo legislativo, el Committee of Supply, comité compuesto por todos los miembros de la Asamblea, se reúne por al menos dos horas para debatir y votar cada uno de los presupuestos y planes de gestión de los diferentes ministerios.

En septiembre, los ministerios publican sus informes anuales respecto del año anterior, destacando cualquier diferencia significativa entre los objetivos de desempeño del presupuesto y el plan de gestión. Luego de divulgar los informes anuales, los ministerios se presentan ante el Comité de Cuentas Públicas (Public Accounts Committee), que agrupa a todos los partidos, para repasar su desempeño y responder públicamente a las recomendaciones y comentarios del Auditor General de Alberta.



## La influencia del Auditor General

La Oficina del Auditor General de Alberta es una entidad independiente del gobierno. Cumple con la importante labor de estimular la rendición de cuentas y aumentar la credibilidad de los documentos sobre rendición de cuentas elaborados por el gobierno.

Además de auditar los estados financieros del gobierno, aplica auditorías ya especificadas a la información sobre resultados publicada en los informes anuales del gobierno y los ministerios.

Asimismo, examina la sección *Measuring Up* y la información sobre resultados de cada uno de los informes ministeriales anuales para determinar la exactitud y la calidad de la información sobre desempeño. Luego se publica un informe que reúne las conclusiones del Auditor General sobre las medidas de desempeño, la sección *Measuring Up* y cada informe ministerial anual.

Lo anterior garantiza al público que la información en estos documentos se atiene a los hechos, es confiable y constituye un reflejo fiel de los resultados de desempeño, con lo cual la manera que tiene el gobierno de informar sobre su desempeño crece en credibilidad.

## Presupuesto basado en resultados

El marco fiscal del gobierno juega un importante papel en el marco de la rendición de cuentas basada en resultados en Alberta. El gobierno debe responder por los costos y efectos de sus programas y servicios de política. Los planes fiscales trienales consolidados y los estados financieros auditados proporcionan información acerca del desempeño financiero y no financiero del gobierno.

La intención tras el cambio hacia un marco de rendición de cuentas basado en resultados era entregar información oportuna y factual tanto financiera como no financiera acerca del uso que el gobierno hace de los fondos públicos y la responsabilidad que le cabe en

la utilización y desarrollo de los recursos públicos de la provincia. Se trataba de incentivar a los habitantes de Alberta a pensar en términos de los resultados proporcionados por el gobierno y no de la cantidad de dólares gastados en los programas.

Si bien la característica principal del marco de rendición de cuentas del gobierno es su búsqueda por llamar la atención hacia los resultados, en un contexto más amplio, su objetivo es mejorar el desempeño del gobierno y no limitarse a medir y comunicar los resultados.

## Definición de PBR

La definición presentada a continuación puede emplearse para describir qué se entiende en Alberta por PBR o rendición de cuentas basada en resultados. El presupuesto basado en resultados relaciona la información sobre los resultados de un programa con su financiamiento. También incluye otros elementos tales como:

- Flexibilidad de gestión para transferir fondos entre programas.
- Énfasis en una planificación estratégica con metas y objetivos definidos.
- Acento en los resultados de programa.
- Monitoreo de los avances de los organismos de gobierno hacia la obtención de sus metas.

## Requisitos para la implementación del PpR

Los elementos que deben implementarse para habilitar un sistema de presupuesto para resultado son los siguientes (Office of the Controller, 2001):

- Recursos. El PpR requiere de una cantidad importante de recursos para poder ser efectivo. También es preciso que el personal que trabaja en las entidades que recopilan, reúnen y analizan la información posea un entrenamiento adecuado. Se necesita, asimismo, personal calificado en los organismos de gobierno

centrales, ya sea en los Poderes Ejecutivo o Legislativo, para analizar de forma efectiva la información proveniente de las entidades. Finalmente, y puesto que el PpR genera grandes volúmenes de información, con frecuencia se requiere de nuevas bases de datos computacionales para recopilar, almacenar, analizar y divulgar la información.

- Toma de decisiones basada en resultados. Si se desea que los organismos de gobierno se comprometan realmente con el PpR, los gestores deben asegurarse de que los resultados del desempeño sean utilizados en las deliberaciones y las decisiones presupuestarias. De no ser así, el valor de realizar un presupuesto basado en resultados resulta menoscabado.
- Incentivos. Del mismo modo, los incentivos cobran importancia como forma de garantizar que los organismos de gobierno se esfuercen permanentemente por conseguir resultados. Dentro de las opciones disponibles se encuentra la posibilidad de elaborar leyes sobre incentivos por un buen desempeño.
- Mandato legal. Obligar a los organismos a implementar el PpR mediante la promulgación de una ley constituye una forma de institucionalizarlo. Una ley es una herramienta más poderosa que un lineamiento o una recomendación emitida por una entidad presupuestaria central.
- Revisión de datos. El sistema aumenta su utilidad y credibilidad cuando una entidad independiente, por ejemplo, el Auditor General, se encarga de revisar la exactitud y la relevancia de la información sobre desempeño.
- Liderazgo de largo plazo. Todo cambio organizacional significativo requiere de un liderazgo comprometido. Dado que la creación de un entorno centrado en la obtención de resultados puede extenderse en el tiempo, es necesario contar con un liderazgo de largo plazo.
- Compromiso pleno de los organismos. Además del liderazgo, es necesario que los gestores de programas que se desempeñan en los organismos se comprometan con el concepto, especialmente por-

que en gran parte ellos son los responsables de crear medidas, recopilar los datos y desenvolverse en un entorno de PpR.

### ***La problemática actual del PpR en Alberta***

Si bien Alberta ha incorporado varios elementos que apoyan la completa implementación de un PpR, cualquier intento por seguir avanzando en esta línea requiere la solución de una serie de problemas.

El proceso de planificación de la gestión y la información ha contribuido a establecer cierta infraestructura, pero se necesita aún más. Para progresar en esta implementación se requieren mayores recursos humanos y técnicos. La creación de una estructura programática en todas las esferas del gobierno demandaría grandes esfuerzos.

También es preciso determinar si la implementación total de un sistema de PpR realmente ayudaría a los gestores a basar sus decisiones en una mayor evidencia. Si bien algunas jurisdicciones parecen haber tenido éxito en este sentido, algunas organizaciones aún se muestran reticentes a incorporar la información sobre resultados en sus decisiones sobre asignación de recursos.

Medir el impacto de la política y los programas públicos constituye otro desafío complejo por una serie de factores. La falta de exactitud matemática en los sistemas contable y económico, así como sus causas y efectos asociados, es inherente a la medición basada en resultados. Además, es difícil aislar el efecto de los programas y las políticas de gobierno de los vaivenes del entorno. Intentar medir su impacto desde una perspectiva cuantitativa es más un arte que una ciencia.

### **Conclusión**

A pesar de que la implementación del presupuesto basado en el desempeño enfrenta desafíos considerables, el uso de medidas de desempeño parece haberse instalado definitivamente. Los beneficios de contar con una visión clara respecto de las intenciones del gobierno y la manera de informar los resultados públicamente son innegables.

La mayor dificultad que rodea la implementación de un proceso de presupuesto enteramente basado en resultados en Alberta es el intento por vincular los resultados de la medición del desempeño con la asignación de recursos. Establecer metas y objetivos, diseñar medidas, recopilar datos e informar los resultados son actividades complejas, aunque el gobierno aprendió a realizarlas de manera satisfactoria.

El diseño de un sistema de medición del desempeño

unida al presupuesto que proporcione a los responsables de las decisiones información con el propósito de asignar recursos es una meta aún bastante lejana en Alberta. No obstante, los profesionales de la medición del desempeño en esta provincia continúan investigando y desarrollando nuevas formas de medir el desempeño e informar los resultados. Estas permitirán aumentar el valor de la información sobre desempeño en el presupuesto anual y en la toma de decisiones.

---

## Bibliografía

Office of the Controller. 2001. *New Wine in Old Bottles?: Another Look at Performance Budgeting*. Edmonton: Alberta Treasury Board.

---



# Presupuesto basado en resultados: El caso de Querétaro

Juan Manuel Alcocer Gamba\*

## Introducción

Querétaro es un estado del centro de la República Mexicana, con una superficie que representa el 1,6% del total del país. Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el cuarto trimestre de 2007, su población es de 1.671.000 habitantes, lo que equivale al 1,57% de la población total del país. El 70% es población urbana y el 30%, población rural.



Según surge del informe sobre Producto Interno Bruto por Entidad Federativa (PIBE) (INEGI, 2006), el estado de Querétaro contribuye al desarrollo del país con el 1,8% del PIB nacional, con lo que se sitúa entre los primeros lugares de crecimiento en el periodo 1993-2006.

## La planificación en Querétaro

La planificación en nuestro estado está debidamente regulada por la ley de la materia, en donde se establecen los principios generales sobre los cuales se elabora el Plan Estatal de Desarrollo. Este documento define el rumbo a seguir manteniendo la congruencia entre el desempeño gubernamental y la demanda ciudadana.

En la actual administración, este Plan se estructuró en seis ejes rectores, que sustentan la visión que este gobierno y la sociedad han forjado, orientando los fines, los propósitos, los componentes y las actividades

del quehacer gubernamental, al desarrollo económico y social en el estado. Cinco de ellos atienden de manera directa temas relacionados con la calidad de vida de las personas, esto es:

- Bien ser.
- Bien estar.
- Orden, seguridad y justicia,
- Empleo y desarrollo sostenible.
- Atención a grupos vulnerables y prioritarios.

Por su parte, el sexto eje, Bien administrar, está enfocado en dar respuesta a la exigencia de la ciudadanía hacia el gobierno: usar adecuadamente los recursos que están bajo su responsabilidad.

En atención a lo anterior, la administración estatal se encuentra delimitada en su actuación a los principios, las estrategias y los programas contemplados en el Plan Estatal de Desarrollo. Este es, por lo tanto, el instrumento que sirve de referencia para evaluar los logros alcanzados en base a los compromisos adquiridos al inicio de la gestión gubernamental.

De esta manera, si bien el proceso de planificación determinó la problemática social para establecer los escenarios que en lo social y lo económico se quieren lograr, es necesario contar con indicadores que permitan monitorear y evaluar los avances que en materia social registra el gobierno estadual.

En el estado de Querétaro, los indicadores surgen a partir de una planificación programático-presupuestal. Sin embargo, su utilidad para dar seguimiento a los compromisos asumidos por el gobierno en el Plan Estatal de Desarrollo ha sido reducido, ya que se trata de elementos que sólo miden la operación.

Actualmente tenemos 916 indicadores que describen el Programa Operativo Anual (POA). No obstante, es clara la ausencia de indicadores a nivel nacional que faciliten la comparación con otros estados.

Por tratarse de los municipios, existen avances par-

\* Secretario de Planeación y Finanzas del gobierno del estado de Querétaro.

ciales para establecer sus indicadores. Esto se debe a que la concepción en cada uno de ellos es distinta en virtud de sus condiciones de población y económicas, y se busca tener elementos de comparación entre ellos.

## Las finanzas públicas

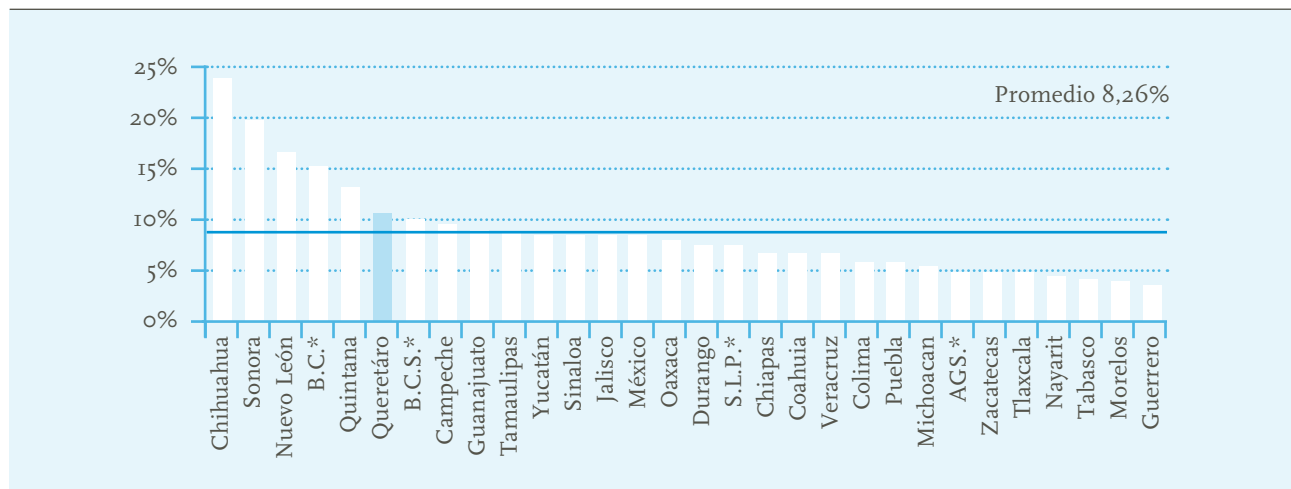
### Ingresos

En el Plan Estatal de Desarrollo, se estableció como objetivo fortalecer las finanzas públicas del estado, a fin de canalizar más recursos para el gasto social y la infra-

estructura, razón por la cual establecimos indicadores que nos permitieran dar seguimiento a su cumplimiento. Estos indicadores sólo son un referente de la gestión interna, ya que al no contar con una homologación de criterios con los demás estados, sólo podemos compararnos con nosotros mismos.

La Ley de Ingresos del Estado de Querétaro para 2008, contempla ingresos totales por \$Mex14.567 millones, de los cuales el 90,4% es de origen federal y el 9,6% estadual. Esto demuestra la gran dependencia que existe con los recursos federales.

**Gráfico 35. Ingresos estatales totales**



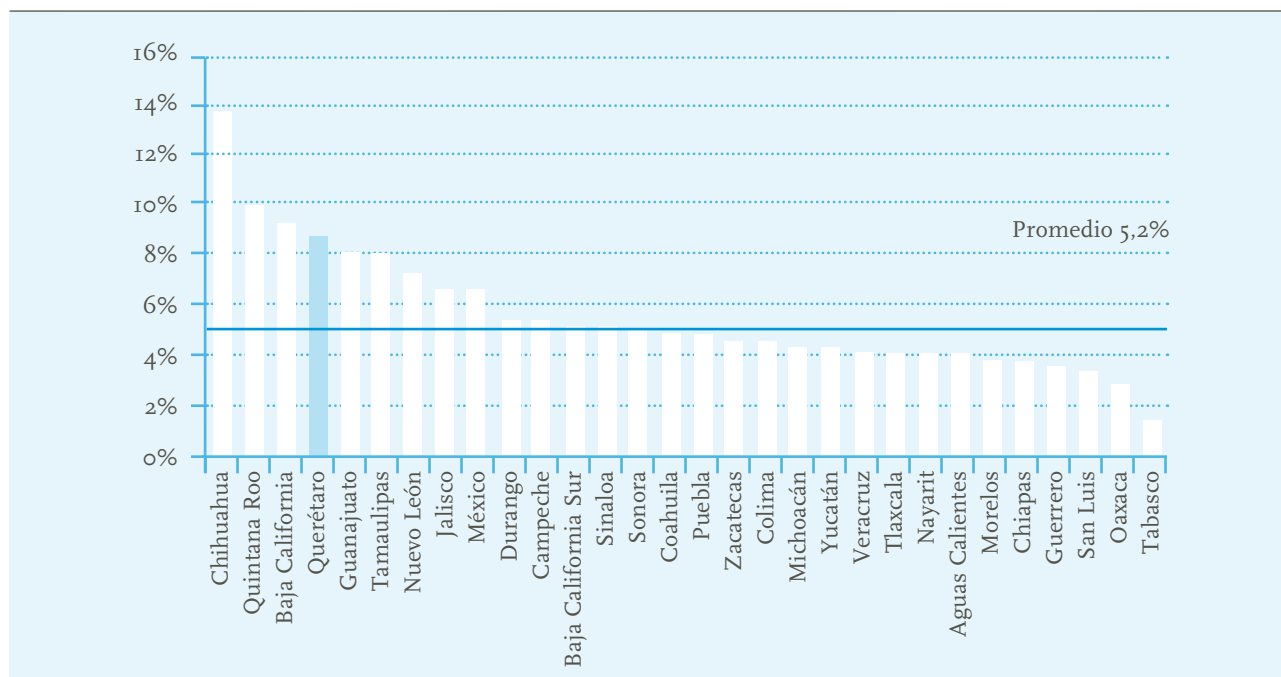
\* B.C.: Baja California, B.C.S.: Baja California Sur, S.L.P.: San Luis Potosí, AGS.: Aguas Calientes.  
Fuente: Cuenta Pública, 2006 (excluye a Hidalgo y D.F.).

De acuerdo con el Gráfico 35, un posible indicador podría ser el total de los ingresos estatales entre los ingresos totales percibidos por el estado. Sin embargo, si se buscara medir la eficiencia recaudatoria podríamos considerar solamente los impuestos y los derechos y el escenario cambia (Gráfico 36). Esto nos muestra la necesidad de contar con indicadores que partan de criterios homogéneos para hacer una comparación más objetiva entre las entidades federativas.

Los recursos federales que recibe anualmente el estado se componen de participaciones y aportaciones.

Las participaciones son recursos que se distribuyen a las entidades federativas derivados de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. De esta manera, los gobiernos estatales no gravan actos y actividades respecto de los cuales la federación tiene contempladas contribuciones, a cambio de una participación en la recaudación federal. Por tal motivo, se integra un Fondo General de Participaciones con el 20% de la Recaudación Federal Participable (impuestos y derechos recaudados por la federación), en estricto cumplimiento a lo señalado en la Ley de Coordinación Fiscal.

Gráfico 36. Ingresos totales de impuestos y derechos estatales



Fuente: Cuenta Pública, 2006 (excluye a Hidalgo y D.F.)

Estos recursos son de disposición discrecional para los estados, razón por la cual se destinan al gasto y programas prioritarios de los gobiernos estatales, y son fiscalizados a través de la cuenta pública respectiva.

Por su parte, las aportaciones corresponden a recursos asignados para la ejecución del gasto descentralizado a las entidades federativas. Su objetivo es cubrir aquellos servicios y programas públicos que originalmente atendía la federación y que ahora los estados deben prestar y ejecutar. El monto de las aportaciones se determina en base a criterios y requisitos que para cada fondo regula la misma Ley de Coordinación Fiscal.

Las aportaciones, en su totalidad, son recursos cuya disposición viene debidamente "etiquetada" para los estados, es decir, las autoridades estatales sólo pueden utilizarlos para los fines específicamente destinados en los fondos respectivos.

Así, en el estado de Querétaro de los \$Mex12.495 millones de recursos federales que se estima recibir en

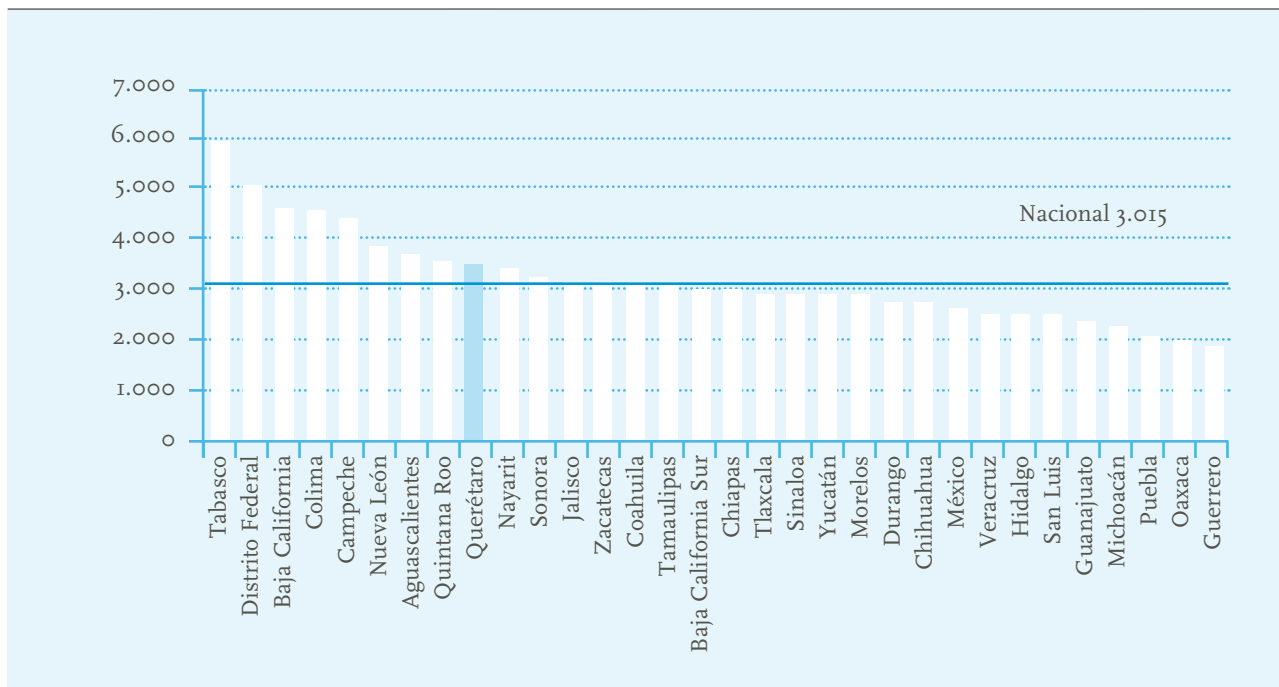
el ejercicio 2008, el 52% corresponde a recursos con un destino específico. Este es el caso de las aportaciones federales para la salud, la educación y la seguridad pública, entre otras, por lo que sólo el 48% de los recursos federales los que el estado puede asignar directamente (participaciones). Esta situación es similar en el resto de los estados.

Dentro del contexto nacional, las participaciones per cápita que recibe el estado de Querétaro son de \$Mex3.407, en tanto que la media es de \$Mex3.015.

En cuanto a las aportaciones, el ingreso per cápita es de \$Mex3.512, en tanto que la media nacional es de \$Mex3.592.

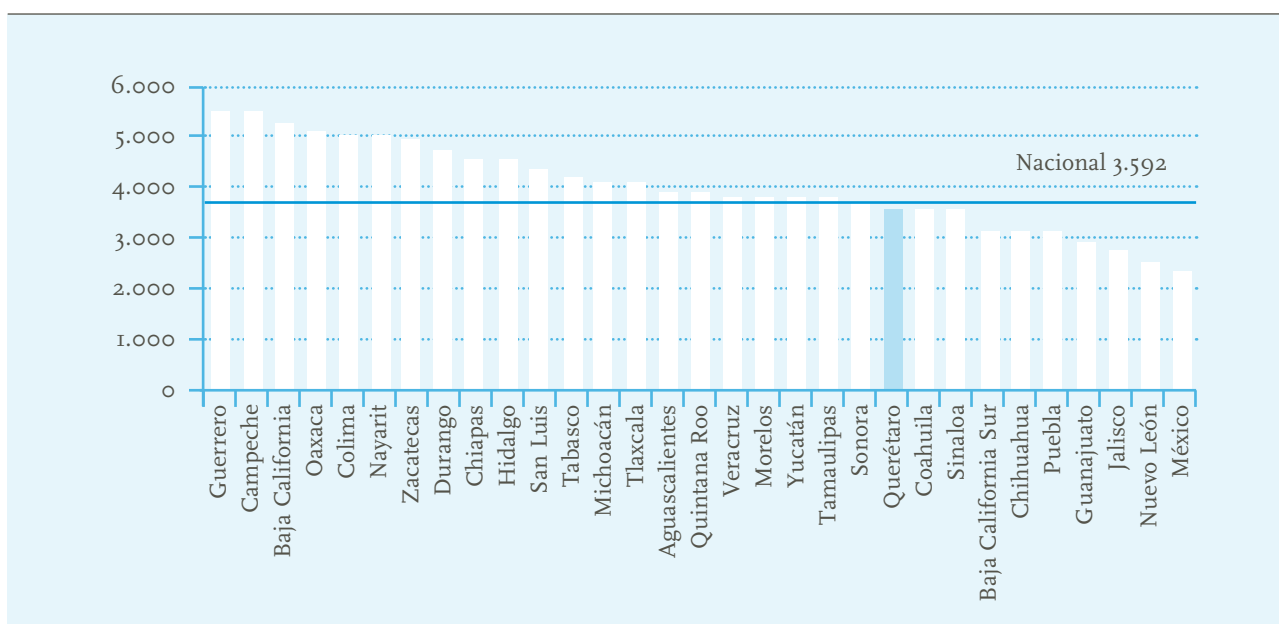
La Ley de Coordinación Fiscal determina que los municipios de cada estado percibirán, cuando menos, el 20% de las participaciones que le corresponde a esa entidad, de acuerdo con la mecánica de distribución que establezcan las legislaturas locales, las que, en algunos casos, establecen un porcentaje mayor.

Gráfico 37. Participaciones per cápita de los estados



Fuente: SHCP: Informe de las Participaciones en Ingresos Federales y Aportaciones pagadas a estados, municipios y D.F. de enero a diciembre 2007.

Gráfico 38. Aportaciones per cápita



Fuente: SHCP: Informe de las Participaciones en Ingresos Federales y Aportaciones pagadas a estados, municipios y D.F. de enero a diciembre 2007.



Por tratarse de municipios del estado de Querétaro, los ingresos que estos obtienen en cada ejercicio fiscal dependen de los recursos federales. En el caso de los municipios urbanos, la recaudación de ingresos propios representa aproximadamente entre el 20% y el 54% del total de los recursos percibidos, en tanto que en otros municipios, principalmente los ubicados en las zonas serranas, los ingresos por recursos federales representan hasta un 97% y tan sólo el 3% son propios.

En cuanto a las aportaciones, la ley contempla fondos específicos que reciben de manera íntegra las autoridades municipales.

De cualquier manera, en ambos casos, el Poder Ejecutivo estadual se limita a transferir los recursos provenientes de la federación, sin estar facultado para supervisar, fiscalizar y, menos aún, determinar el destino que debe darse a los mismos. La fiscalización se da a través de la Auditoría Superior del Estado, como organismo autónomo.

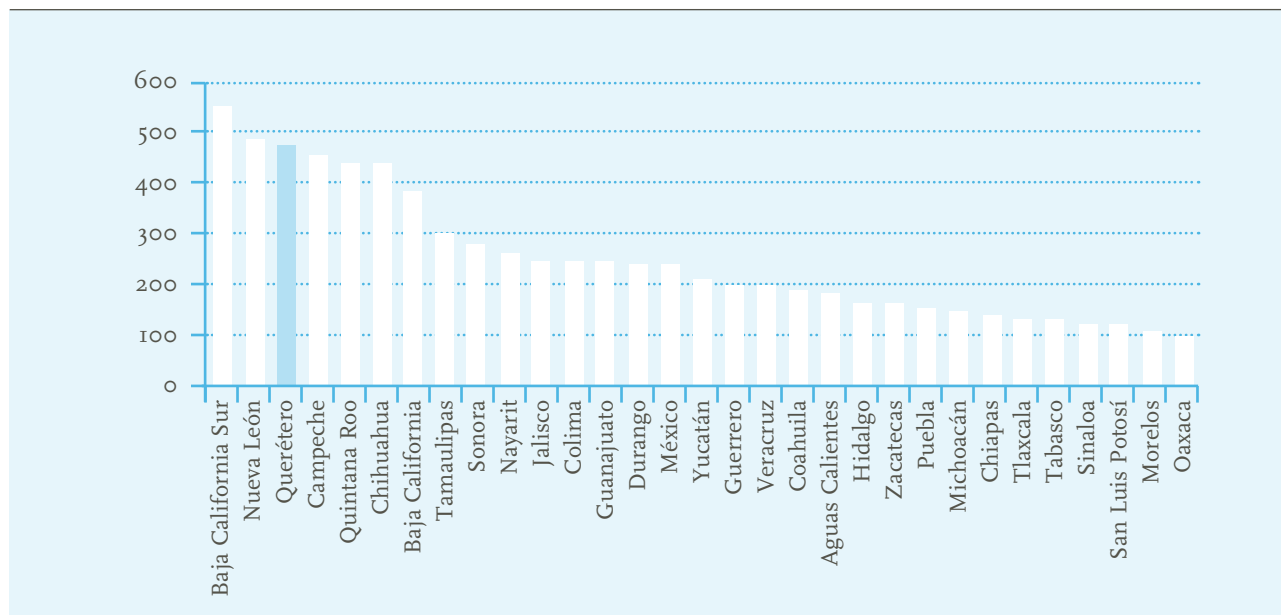
Cabe señalar que los recursos federales transferidos

a los estados y municipios por concepto de aportaciones, subsidios y otro tipo de transferencias distintas a las participaciones, deben ser reportados de manera sistemática a la federación. Esta mantiene la facultad de fiscalizar el ejercicio de los mismos, independientemente de que las autoridades estatales encargadas de la fiscalización de los recursos públicos sea quien en primer término puede llevar a cabo las auditorías correspondientes.

Ahora bien, a partir del ejercicio 2008, se ha modificado la fórmula para distribuir las participaciones federales, en particular, el Fondo General de Participaciones. Actualmente se contempla incentivar a los estados en virtud de su recaudación local y su Producto Interno Bruto, con lo que se estimulan mayores esfuerzos y eficiencia para incrementar los ingresos propios y ejercer las potestades tributarias.

El Gráfico 39 muestra la situación per cápita de los impuestos estatales, comparados entre los estados del país.

**Gráfico 39. Impuestos estatales per cápita**



En cuanto a las potestades tributarias, Querétaro implementó el Impuesto sobre Nóminas en 2005 y en 2008 estableció el Impuesto a la Venta de Vinos y Licores, lo que lo convirtió en el primer estado en imponerlo.

En cuanto a las potestades tributarias en los estados de la república, en el Anexo 1, se muestran las distintas contribuciones realizadas y los estados que las tienen establecidas.

Por su parte, el estado de Querétaro se ha preocupado por incrementar la generación de recursos propios, a fin de disminuir la vulnerabilidad que representa la dependencia de los ingresos federales. Esto lo hemos hecho mediante la asunción de las potestades tributarias mencionadas y el incremento considerable de los actos de fiscalización.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) cuenta con indicadores que permiten realizar comparaciones interestatales, proporcionando valiosa información para la toma de decisiones. Así fue el caso para Querétaro,

donde el beneficio-costos de la acción fiscalizadora, de acuerdo con el análisis de dicho organismo, nos ubicaba en el lugar 28 a nivel nacional. Esta situación nos encaminó a implementar acciones y establecer mecanismos de control y seguimiento para producir una mejoraría, lo que nos permitió posicionarnos en la actualidad en los primeros lugares.

No obstante lo anterior, esos indicadores no son los únicos con los que se puede efectuar esa medición: al cambiar el criterio, se modifican los escenarios y la posición de los estados. Esto evidencia la necesidad de contar con criterios universales y uniformes entre las entidades federativas que permitan una comparación que refleje la eficiencia en la labor fiscalizadora y evite distorsiones innecesarias, como ser, las que refieran a los habitantes del estado, a la recaudación de ingresos propios estatales, etc. En otras palabras, generar indicadores que nos permitan identificar fortalezas y debilidades para avanzar en una mejora continua.

**Gráfico 40. Evolución per cápita de la recaudación de impuestos y de derechos**

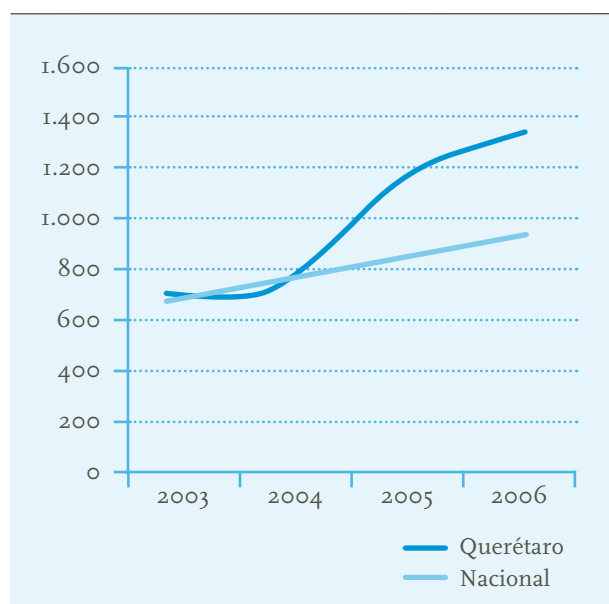
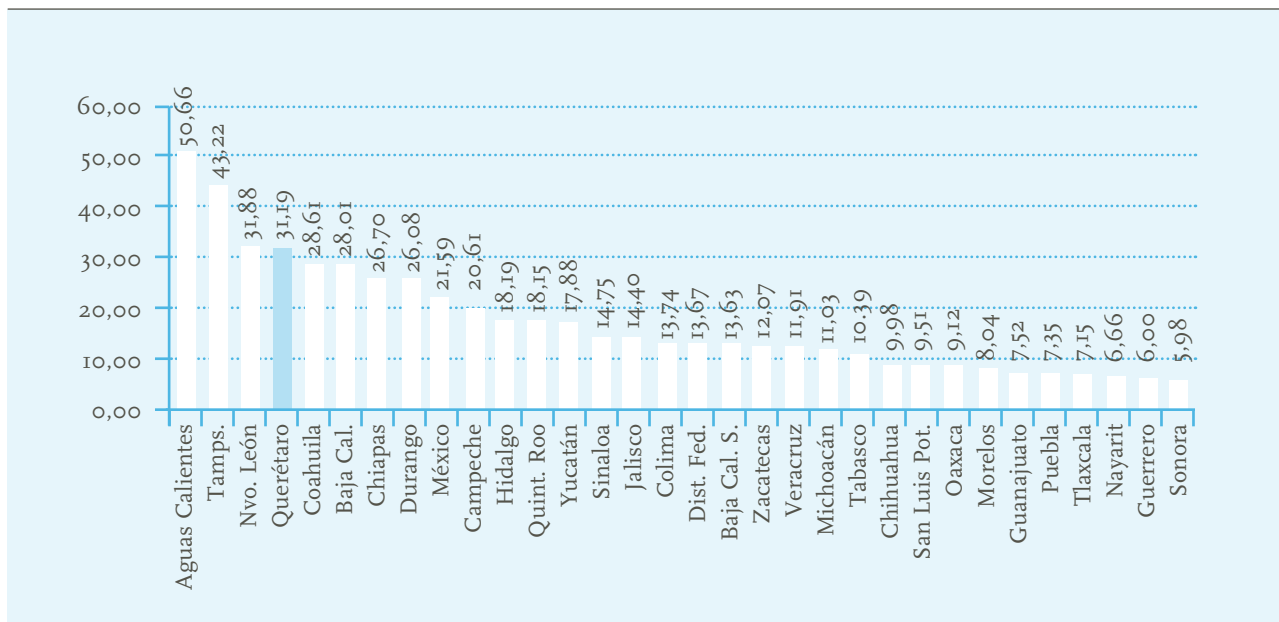
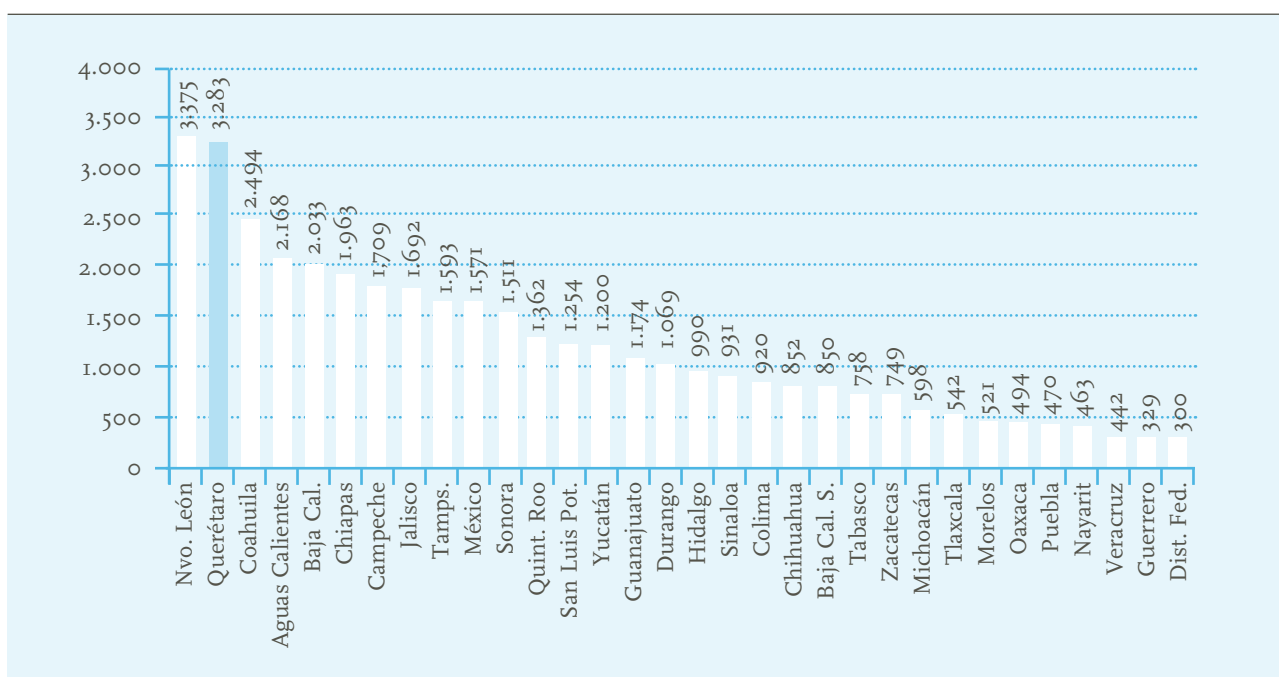


Gráfico 41. Actos de fiscalización (comparativo beneficio-costos de entidades federativas), diciembre 2007



Fuente: SHCP. Administración General de Auditoría Fiscal Federal, 2007

Gráfico 42. Actos de fiscalización (comparativo rendimiento por auditor de entidades federativas), diciembre 2007



Fuente: SHCP. Administración General de Auditoría Fiscal Federal, 2007

## Egresos

De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo, en el estado de Querétaro hemos privilegiado el gasto social sobre el gasto administrativo, a fin de buscar la equidad de oportunidades, la promoción de estilos de vida sanos y saludables, y la reducción de las desigualdades

sociales. La actual administración ha puesto especial atención en la educación y la salud, y realizó, a su vez inversiones en centros de desarrollo comunitario para promover el esparcimiento, la recreación, la cultura y el deporte.

El resultado de ello se muestra en el Cuadro 39.

**Cuadro 39. Evolución del gasto social en comparación con el administrativo**

Gasto	2004	2005	2006	2007	2008
Social	87,55%	87,79%	88,58%	89,53%	90,60%
Administrativo	12,45%	12,21%	11,42%	10,47%	9,40%

Si bien es cierto que hemos cumplido con los compromisos asumidos en el Plan Estatal de Desarrollo, no contar con indicadores comunes entre los estados nos impide comparar, por ejemplo, la evolución del gasto en inversión de obra pública, puesto que cada legislación en la materia lo contempla de manera distinta entre entidades federativas.

En el estado de Querétaro el gasto de inversión en obra pública ha evolucionado en los últimos años, como lo muestra el Gráfico 43.

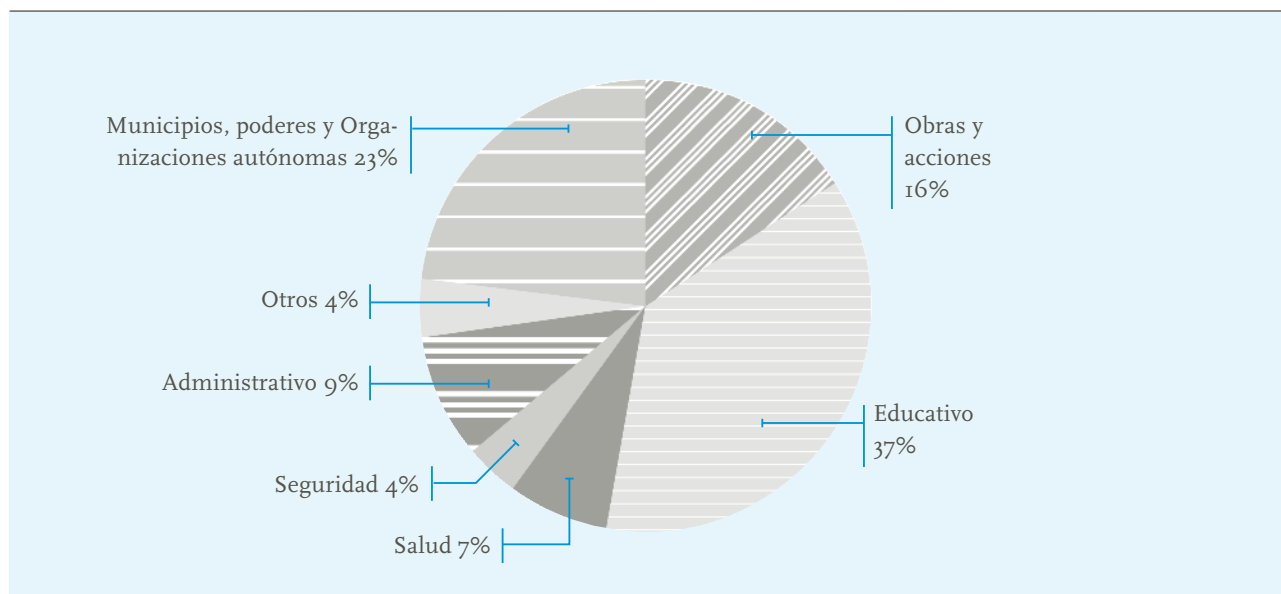
**Gráfico 43. Evolución del gasto en inversión de obra pública**



Es importante mencionar que, de acuerdo con el principio de equilibrio presupuestal, los egresos para el ejercicio fiscal de 2008, son de \$Mex14.567 millones, los cuales se distribuyen como muestra el Gráfico 44.

Entre los gastos, destaca el de educación, particularmente el de la Unidad de Servicios de Educación Básica, que es el organismo descentralizado de la administración pública estatal encargado de prestar los servicios educativos en la entidad. Se estima en este caso un presupuesto de \$Mex3.620 millones, de los cuales el 93% se fondea con recursos federales provenientes del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica. La naturaleza de este gasto es inercial, y se ajusta por la plantilla laboral y el incremento salarial, que se decide entre las autoridades normativas federales y el sindicato del gremio, sin intervención del estado, y no en base a indicadores específicos.

En la actualidad, el Presupuesto de egresos del estado no contempla la posibilidad de inversiones multianuales, por lo que es necesario, año con año, prever su ejercicio en el presupuesto respectivo. La reciente reforma constitucional federal nos abre el camino para que en la legislación estatal se incorpore esta figura, cuyo objetivo es dar transparencia y formalidad al ejercicio presupuestal multianual, contribuyendo al fortalecimiento del gasto en materia de proyectos de infraestructura.

**Gráfico 44. Distribución de los egresos del ejercicio fiscal 2008**

Los indicadores con que se cuenta en materia de gasto son limitados, ya que en las asignaciones a determinados organismos sólo nos permiten compararnos con nosotros mismos. Sin embargo, la información que se tiene sobre el particular, de parte de instituciones especializadas como Aregional e Indetec entre otras, resulta valiosa al comparar la situación de los estados a nivel nacional, aunque no representen por sí mismos indicadores de gestión.

Uno de los indicadores que nos permiten hacer comparaciones en el desempeño financiero de los estados, es el derivado de las calificaciones que sobre el particular emiten las agencias calificadoras como Standard & Poor's, Fitch Ratings y Moody's. Según estas estimaciones, al cierre de 2007, Querétaro obtiene el reconocimiento nacional a la solidez financiera con calificación Doble A, la más alta obtenida en la historia del estado, lo que lo ubica dentro de los cinco estados mejor calificados. Esto nos permite atraer más y mejores inversiones, así como acrecentar la confianza por parte de las entidades financieras y la ciudadanía en general en la ejecución del gasto.

## Presupuesto basado en resultados

En México uno de los desafíos que cobraron relevancia y que forman parte de las propuestas emanadas de la Primera Convención Nacional Hacendaria, fue precisamente la gestión del gasto público hacia un enfoque de resultados. La propuesta, promovida por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, implicó trabajos en torno a una propuesta de modelo con base en indicadores de gestión financiera, estratégica y de calidad.

En el mismo sentido, la Reforma Hacendaria en Materia de Gasto Público recientemente aprobada en nuestro país, considera e incluye la propuesta a través de la cual el Presupuesto de Egresos de la Federación, se realizó en el marco del PBR y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

En congruencia con nuestro objetivo del Plan Estatal de Desarrollo, de destinar más recursos al gasto social, una herramienta como el PBR contribuye a lograr ese propósito. Además favorece la rendición de cuentas a la población sobre el destino de los recursos y los logros alcanzados y la transparencia en el ejercicio del gasto.

El impulso que el gobierno federal está dando al establecimiento del PpR, coadyuvará a alinear objetivos en los tres órdenes de gobierno, permitirá la evaluación del desempeño y fortalecerá la transparencia y la rendición de cuentas.

Sin duda, se trata de un conjunto de acciones ambicioso, en el cual el convencimiento de cada orden de gobierno permitirá avanzar hacia una homologación de criterios técnicos, jurídicos y administrativos que lleven al país a un sistema uniforme de PBR en la federación, los estados y los municipios.

Contar con indicadores objetivos, aunado a que los resultados de la evaluación del desempeño que se implemente sean utilizados como un producto para mejorar la asignación de recursos en el proceso presupuestario, nos llevará a mejorar la gestión gubernamental y a avanzar en la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad.

No se tiene información ni indicadores homogéneos debido a la discrepancia que existe en las estructuras orgánicas y del gasto administrativo y social en cada estado. Como consecuencia, sólo podemos hacer comparaciones con nosotros mismos en el tiempo. Un punto importante en este proceso será contar con información homóloga que permita comparar los resultados entre estados.

## Los avances en Querétaro

Hemos iniciado la transformación en nuestra legislación para encaminarnos a una mayor transparencia en el ejercicio presupuestal, la rendición de cuentas y la fiscalización por parte de los órganos competentes.

Ejemplo de ello es la reciente autonomía de gestión con la que cuenta la Entidad Superior de Fiscalización, cuyo titular es nombrado por las dos terceras partes de los diputados del Congreso local y durará en su encargo siete años.

En cuanto a la homologación de la contabilidad gubernamental, el Poder Ejecutivo de Querétaro y sus organismos paraestatales entraron en un proceso de homologación y consolidación de sus estados financieros.

Esta entidad federativa ha venido participando en grupos de trabajo integrados por los estados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para definir la clasificación por objeto del gasto. A fines de 2005 se adoptaron los trabajos de homologación de dicha clasificación con la Federación, que sirve de base para conformar la información financiera en nuestra entidad. Por lo que se refiere a los municipios, en 2006 y 2007 entraron a este esquema de armonización.

Es importante mencionar que la infraestructura informática con la que cuenta el Poder Ejecutivo de Querétaro se ha diseñado e implantado en fechas recientes y ha incorporado características tales como: la vinculación contable-presupuestal en línea, en tiempo real, secuencial, informativo y moderno, lo que ha permitido contar con información más oportuna para la toma de decisiones.

Nos falta mucho por hacer y avanzar, pero ya estamos trabajando en indicadores adicionales que permitan medir las eficiencias y comparar los resultados, asociados a los objetivos estratégicos definidos en los Planes de Desarrollo Estatal y Municipales.

Para lograrlo, es necesario homologar los criterios, la información y los registros para que nos permitan generar marcos de referencia. Ciertamente contamos con información de instituciones gubernamentales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas e inclusive de empresas especializadas como Aregional, lo que nos ha permitido tomar decisiones adecuadas.

## Los retos

Si bien en Querétaro hemos logrado importantes avances, aún quedan retos y desafíos por superar. Estos son:

- Alinear los grandes propósitos y objetivos entre los tres órdenes de gobierno, con el fin de generar sinergias entre los mismos.
- Establecer indicadores de gestión que permitan focalizar el gasto.

- Adecuar la legislación local a las exigencias que implica la gestión y presupuestación por resultados, considerando criterios homogéneos para la evaluación y fiscalización.
- Establecer mecanismos que permitan la oportunidad de contar con información relevante para alimentar el sistema de indicadores.
- Homologar la contabilidad gubernamental (catálogo, principios, criterios, etcétera).
- Contar con agencias especializadas para la evaluación de indicadores.
- Establecer una nueva cultura administrativa en los tres órdenes de gobierno, enfocada a resultados, a través de talleres y seminarios.
- Vincular el PpR con el gasto inercial que los estados llevan, especialmente en educación básica y salud.
- Implementar el PBR en estados y municipios.

## Conclusiones

Tenemos indicadores parciales tanto de los ingresos como de los egresos, pero aún son limitados. Es necesario contar con un sistema de indicadores que nos permita compararnos con y entre los estados.

La implementación por parte del gobierno federal del PBR es una gran oportunidad para utilizar esta herramienta a fin de homologar criterios, definir indicadores y establecer sistemas de monitoreo y evaluación que nos permitan alinear los programas con la presupuestación y mejorar el desempeño en el ejercicio del gasto público en los tres órdenes de gobierno.

Es necesario que los estados y municipios nos sumemos al esfuerzo de establecer el PBR y el SED, llevando a cabo las acciones que dicho proyecto exige, como mantener registros homogéneos de los recursos recibidos.

**Anexo 1. Cuadro 40. Contribuciones locales y estados en los que se contemplan**

Impuestos		Estados y distrito federal en los que se encuentran contemplados
1	Sobre diversiones y espectáculos públicos	Aguas Calientes, Baja California, Coahuila, D.F., Guerrero, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Tlaxcala.
2	Sobre loterías, rifas, concursos, sorteos y juegos permitidos	Aguas Calientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, D.F., Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nueva León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán
3	Enajenación de boletos de rifas y sorteos	Jalisco
4	Sobre nóminas o erogaciones por remuneraciones al trabajo personal	Aguas Calientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, D.F., Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nueva León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas
5	Sobre ejercicio de profesiones y/o honorarios	Colima, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán
6	Compra-venta de vehículos de motor usados	Baja California, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nueva León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Yucatán
7	Sobre adquisición de vehículos automotores usados	Aguas Calientes, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz
8	Enajenación de bienes muebles usados	Baja California Sur, Quintana Roo
9	Sobre adquisición de bienes muebles	Chihuahua, Nayarit, Zacatecas
10	Traslado de dominio de bienes muebles usados	Jalisco, Sonora, Tabasco
11	Sobre adquisición de bienes inmuebles	D.F.
12	Local sobre tenencia o uso de vehículos	Aguas Calientes, Coahuila, Chiapas, D.F., Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Zacatecas
13	Sobre actividades mercantiles e industriales	Baja California, Sonora
14	Sobre el comercio de libros, periódicos y revistas	Campeche.
15	Sobre la explotación de mármoles, canteras caliza y arena	–
16	Predial	D.F.
17	Sobre la extracción de material del suelo y subsuelo	Quintana Roo
18	Sobre instrumentos públicos y operaciones contractuales	Chihuahua, Guerrero, Jalisco, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala.
19	Sobre hospedaje	Aguas Calientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, D.F., Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nueva León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas
20	Sobre ejercicios lucrativos	–
21	Cedular por la enajenación de inmuebles	Chihuahua, Oaxaca, Quintana Roo
22	Cedular sobre los ingresos por el uso o goce temporal de bienes inmuebles	Chihuahua, Guanajuato, Nayarit



**Anexo 2. Cuadro 41. Contribuciones locales y estados en los que se contemplan**

Impuestos		Cantidad de estados en los que se contemplan
1	Sobre diversiones y espectáculos públicos	10
2	Sobre loterías, rifas, concursos, sorteos y juegos permitidos	30
3	Enajenación de boletos de rifas y sorteos	1
4	Sobre nóminas o sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal	32
5	Sobre ejercicio de profesiones y/o honorarios	12
6	Compra-venta de vehículos de motor usados	12
7	Sobre adquisición de vehículos automotores usados	12
8	Enajenación de bienes muebles usados	2
9	Sobre adquisición de bienes muebles	3
10	Traslado de dominio de bienes muebles usados	3
11	Sobre adquisición de bienes inmuebles	1
12	Local sobre tenencia o uso de vehículos	15
13	Sobre actividades mercantiles e industriales	2
14	Sobre el comercio de libros, periódicos y revistas	1
15	Sobre la explotación de mármoles, canteras caliza y arena	–
16	Predial	1
17	Sobre la extracción de material del suelo y subsuelo	1
18	Sobre instrumentos públicos y operaciones contractuales	7
19	Sobre hospedaje	30
20	Sobre ejercicios lucrativos	–
21	Cedular por la enajenación de inmuebles	3
22	Cedular sobre los ingresos por el uso o goce temporal de bienes inmuebles	3
23	Cedular sobre los ingresos de personas físicas por la prestación de servicios profesionales	1
24	Cedular sobre los ingresos de personas físicas por la realización de actividades empresariales	1
25	Cedular sobre los ingresos de personas físicas por sueldos y salarios	–
26	Adicionales	15
27	Causados en ejercicios anteriores	1
28	Otra contribución estatal	2
29	Sobre la venta de bienes cuya enajenación se encuentra gravada por la ley del impuesto especial sobre producción y servicios	1



# Programa de Indicadores para el Desempeño del estado de Michoacán

Humberto Suárez López\*

## Introducción

El Programa de Indicadores para el Desempeño del Estado de Michoacán (PIDEM) está diseñado para proveer i) un diagnóstico permanente del desempeño financiero e institucional de la entidad y ii) sugerencias y recomendaciones sobre buenas prácticas que conduzcan a fortalecer financiera e institucionalmente a la misma.

El PIDEM apoya al proceso de descentralización de México. Se trata de una herramienta que fomenta el uso de mejores prácticas dirigidas a fortalecer la gestión de los recursos públicos por parte de las entidades públicas y la situación financiera de ellas. El objetivo es habilitarles el acceso al financiamiento o al capital para desarrollar proyectos de inversión económicamente rentables y de asistencia técnica que permitan ampliar la capacidad de las entidades para prestar servicios públicos.

El Programa fue desarrollado para el estado de Michoacán por instituciones de talla mundial, en el marco de un programa de cooperación internacional. Estas prestigiosas empresas e instituciones son Standard & Poor's, Evensen Dodge International y Banobras y, además, se contó con el apoyo de la Agencia Internacional para el Desarrollo del Gobierno de los Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés) y del Banco Interamericano de Desarrollo.

EL PIDEM genera un diagnóstico permanente de la situación financiera presupuestal de la entidad. Este diagnóstico es una herramienta para que las autoridades estatales conozcan el desempeño financiero e institucional de la entidad y puedan compararlo con el de otros estados mexicanos. Además, provee una visión general del perfil financiero e institucional del estado con un enfoque comparativo para ayudar a las autoridades estatales a realizar una evaluación objetiva del desempeño gubernamental en el contexto mexicano y

contar con las bases para delinear estrategias para mejorar los ámbitos del desempeño presupuestal débiles o por debajo de la media nacional. Cabe mencionar que el diagnóstico resalta las principales capacidades financieras e institucionales del estado y si bien el análisis considera los puntos más relevantes del desempeño presupuestal, de los procesos de prácticas contables y de la administración de los fondos de pensiones, el diagnóstico no sustituye la necesidad de realizar procesos externos como reportes de auditoría, informes actuariales de pensiones y estudios costo beneficio.

El PIDEM se basa en 100 indicadores de gestión financiera presupuestal. Estos son fórmulas matemáticas o preguntas de opción múltiple que se alimentan de los estados de financieros de la entidad y de un cuestionario que los administradores presupuestales deben responder trimestralmente. Los indicadores están agrupados de la siguiente manera: i) indicadores de desempeño presupuestal; ii) indicadores de sustento; iii) indicadores de ingresos; iv) indicadores de gasto; v) indicadores de pasivos y obligaciones de deuda; vi) indicadores de planificación; vii) indicadores de recursos humanos; e viii) indicadores de administración.

En este documento se listan únicamente 65 de los 100 indicadores para medir el desempeño mediante el proceso presupuestal, el diagnóstico desarrollado para el estado de Michoacán actualizado, y las recomendaciones de mejores prácticas que han derivado del mismo.

A partir del continuo monitoreo de estos indicadores, que se actualizan automáticamente en el modelo, han sido implementadas diversas acciones sugeridas por el mismo, tales como:

- Instrumentación de más potestades tributarias.
- Alianzas estratégicas para la recaudación.
- Más opciones de pago.
- Mejores horarios de atención.
- Mayor eficiencia y transparencia.

\* Secretario de Finanzas del Gobierno del estado de Michoacán.

- Simplificación administrativa.
- Difusión estratégica de acuerdo con el nicho de mercado potencial.
- Centro de atención telefónica.
- Bursatilización de impuestos.
- Generación de economías.
- Certidumbre jurídica.
- Modernización del portal de gobierno.
- Mayor control interno.
- Cadenas productivas.

La aplicación de estas acciones, a su vez, ha generado:

- Mayores ingresos para el gobierno estadual.
- Menores gastos de operación.
- Mejor calificación de la entidad, teniendo acceso a tasas más accesibles.
- Oferta de un mejor servicio a la ciudadanía.

Y estas acciones, por su parte, se vieron reflejadas en:

- Calidad de Vida. Programas para mejora en la calidad de vida en zonas marginales, que requirieron inversiones en 2002 de \$Mex40.984.415 y en 2007, \$Mex344.294.716
- Acciones para organismos operadores de agua potable. Esto supuso una inversión de \$Mex350 millones en 2002 y \$Mex817 millones en 2007.
- Desarrollo de vivienda. Se construyeron 63.000 viviendas en el periodo 2002-2008. La inversión para lograrlo fue de \$Mex15.500 millones.
- Generación de más de 150.000 empleos.
- Educación. Se realizó una inversión estadual y federal en 2002 de \$Mex8.927.340.588,62 y en 2007 de \$Mex11.411.438.308,84. Esto da un total de inversión durante ese sexenio de \$Mex64.827.474.032,38. Además, se dotaron las escuelas de libros gratuitos (11.082.934 de libros). Se realizó el plan de escuelas

de calidad: en 2001-2002: 90 escuelas y en 2007-2008: 2.301 escuelas.

- Salud. Se implementó el plan Crecer (en coordinación con Naciones Unidas). En este contexto, se atendieron más 2 millones de habitantes no derechohabientes (50% de la población). Además, se construyeron nueve hospitales regionales y se pusieron en marcha programas de salud para migrantes michoacanos (se realizaron 22 ferias de salud en territorio estadounidense, foros de orientación a 28.648 jornaleros agrícolas de otras entidades en territorio estadual, se participó durante seis semanas en el Estado de la Organización Internacional Amigos de las Américas). También se duplicó la infraestructura hospitalaria y se ofrece atención integral gratuita para el cáncer infantil y juvenil.
- Obra pública. Se mejoró la infraestructura carretera mediante la pavimentación de 1.000 kilómetros de caminos básicos y el mantenimiento y la conservación de 1.700 kilómetros de la red carretera estatal. Se vienen construyendo autopistas concesionadas y modernizando vialidades urbanas.

Además, se están construyendo centros penitenciarios y de protección ciudadana y edificando aulas y otros espacios educativos. Asimismo, se realizan obras de tratamiento de aguas residuales y de protección y control de las inundaciones. También se dio arranque de presa para irrigar más de 25.000 hectáreas

En el Puerto de Lázaro Cárdenas, entre 2005 y 2007 se duplicó el movimiento de carga y esto atrajo una inversión por \$Mex4.200 millones para obras

Todo lo anterior se traduce en un mayor bienestar social para los michoacanos.

**Cuadro 42. Indicadores básicos de desempeño presupuestal y de sustento**

Módulo I: (diagnóstico básico)		Resultado del diagnóstico	Buenas prácticas para mejorar el desempeño
	INDICADOR DE DESEMPEÑO PRESUPUESTAL*	1.437.244.246	Usar sistema que relacione ingresos, presupuesto, contabilidad y tesorería.
1	Resultado del ejercicio*	Comparativo nacional Débil	Iniciar programa de austeridad presupuestal en servicios generales y materiales. Establecer programa presupuestal conservador.
		Meta a 90 días	Revisión de procesos e implementación de tecnología. Hacer énfasis en recaudar todos los impuestos autorizados.
	INDICADOR DE DESEMPEÑO PRESUPUESTAL*	70,40%	El Estado tiene un desempeño adecuado.
2	Resultado Operativo / gastos operativos*	Comparativo nacional fuerte	
		Meta a 90 días Fuerte	
	INDICADOR DE DESEMPEÑO PRESUPUESTAL*	20,71%	Revisión de procesos e implementación de tecnología.
3	Tendencia de crecimiento promedio real anual del balance operativo* (Study years/Base year 1/n- 1)	Comparativo nacional Arriba del promedio	Hacer énfasis en recaudar todos los impuestos autorizados. Establecer programa presupuestal conservador.
		Meta a 90 días Fuerte	
	INDICADOR DE DESEMPEÑO PRESUPUESTAL*	4,08%	Revisión de procesos e implementación de tecnología.
4	Resultado del ejercicio / Total de gastos*	Comparativo nacional Arriba del promedio	Hacer énfasis en recaudar todos los impuestos autorizados. Establecer programa presupuestal conservador.
		Meta a 90 días Fuerte	
	INDICADOR DE DESEMPEÑO PRESUPUESTAL*	4,08%	Revisión de procesos e implementación de tecnología.
5	(Resultado del Ejercicio - Prestamos). Total de Gastos*	Comparativo nacional Arriba del promedio	Hacer énfasis en recaudar todos los impuestos autorizados. Establecer programa presupuestal conservador.
		Meta a 90 días Fuerte	

Módulo I: (diagnóstico básico)		Resultado del diagnóstico	Buenas prácticas para mejorar el desempeño
	(C) INDICADOR DE SUSTENTO*	72,67%	El Estado tiene un desempeño adecuado.
6	Tasa promedio real anual de crecimiento de ingresos propios*	Comparativo nacional Fuerte	
		Meta a 90 días Fuerte	
	(C) INDICADOR DE SUSTENTO*	5,39%	El Estado tiene un desempeño adecuado.
7	Ingresos propios / Producto Estatal Bruto*	Comparativo nacional Fuerte	
		Meta a 90 días Fuerte	
	(C) INDICADOR DE SUSTENTO	18,02%	El Estado tiene un desempeño adecuado.
8	Ingresos Propios / Total de ingresos*	Comparativo nacional Fuerte	
		Meta a 90 días Fuerte	El Estado tiene un desempeño adecuado.
	(C) INDICADOR DE SUSTENTO*	31,72%	
9	Gastos no operativos / Total de gastos*	Comparativo nacional Fuerte	
		Meta a 90 días Fuerte	

Cuadro 43. Indicadores de ingresos

Módulo 2 (diagnóstico de ingresos)		Resultado del diagnóstico	Buenas prácticas para mejorar el desempeño
10	INDICADOR DE INGRESOS PROPIOS* N/A	n/a	Instituir todos los impuestos autorizados.
		Comparativo nacional 0,00	Revisión de procesos e implementación de tecnología. Monitorear periódicamente la recaudación.
		Meta a 90 días Promedio	
	INDICADOR DE INGRESOS PROPIOS*	9,44%	Monitorear periódicamente la recaudación.
11	Impuestos / Ingresos propios*	Comparativo nacional Débil	Desarrollar nuevas fuentes de ingreso. Mejorar los procesos de recaudación.
		Meta a 90 días Abajo del promedio	Instituir todos los impuestos autorizados. Revisión de procesos e implementación de tecnología.
12	Cuotas / Ingresos propios*	18,36%	Mantener una base de datos transparente.
		Comparativo nacional Abajo del promedio	Crear incentivos para el pago de impuestos. Mantener una base de datos transparente.
		Meta a 90 días Promedio	Instituir todos los impuestos autorizados. Establecer marco legal propicio para recaudación.
13	Ingreso Propio / Población*	\$Mex1.559,37	El Estado tiene un desempeño adecuado.
		Comparativo nacional Fuerte	
		Meta a 90 días Fuerte	
14	Impuestos / Población*	\$Mex147,27	Instituir todos los impuestos autorizados
		Comparativo nacional Promedio	Revisión de procesos e implementación de tecnología. Mejorar procesos de recaudación.
		Meta a 90 días Arriba del promedio	

Módulo 2 (diagnóstico de ingresos)		Resultado del diagnóstico	Buenas prácticas para mejorar el desempeño
15	Impuestos / Producto Estatal Bruto*	0,51%	El Estado tiene un desempeño adecuado.
		Comparativo nacional Fuerte	
		Meta a 90 días Fuerte	
16	Impuestos (tendencia de crecimiento anual)*	19,42%	Instituir todos los impuestos autorizados.
		Comparativo nacional Promedio	Establecer marco legal propicio para recaudación. Cruzar información tributaria.
		Meta a 90 días Arriba del promedio	
17	Tasa del impuesto a la nómina	2%	Mantener base de datos transparente.
		Comparativo nacional Débil	Crear incentivos para el pago de impuestos. Cruzar información tributaria
		Meta a 90 días	Instituir todos los impuestos autorizados. Establecer marco legal propicio para recaudación.
		80%	Mantener base de datos transparente.
18	Número de impuestos instituido / Total de posibles impuestos*	Comparativo nacional Débil	Crear incentivos para el pago de impuestos. Cruzar la información tributaria.
		Meta a 90 días Abajo del promedio	Instituir todos los impuestos autorizados. Establecer un marco legal propicio para recaudación.
19	Cuotas / Población*	\$Mex286,37	El Estado tiene un desempeño adecuado.
		Comparativo nacional Fuerte	
		Meta a 90 días Fuerte	
	INDICADOR DE INGRESOS PROPIOS*	0,99%	El Estado tiene un desempeño adecuado.
20	Cuotas / Producto Estatal Bruto*	Comparativo nacional Fuerte	



Módulo 2 (diagnóstico de ingresos)		Resultado del diagnóstico		Buenas prácticas para mejorar el desempeño
		Meta a 90 días Fuerte		
	INDICADOR DE INGRESOS PROPIOS*	24,47%		Desarrollar nuevas fuentes de ingreso propio.
21	Cuotas (tendencia real de crecimiento anual)*	Comparativo nacional Débil		Instituir todos los impuestos autorizados. Establecer nuevos derechos, cuotas y aprovechamientos.
		Meta a 90 días Abajo del promedio		Crear y mantener una base de datos transparente. Desarrollar mejores procesos recaudatorios.
	INDICADOR DE INGRESOS PROPIOS*	16,41%		Crear y mantener una base de datos transparente.
22	Aprovechamientos (tendencia real de crecimiento anual)*	Comparativo nacional Promedio		Desarrollar mejores procesos recaudatorios. Establecer nuevos derechos, cuotas y aprovechamientos.
		Meta a 90 días Arriba del promedio		
23	Otras transferencias federales / Ingresos totales*	12,94%		Establecer incentivos para el pago de impuestos.
		Comparativo nacional Débil		Mejorar el proceso recaudatorio. Incrementar la transparencia.
		Meta a 90 días Abajo del promedio		Monitoreo permanente. Facilitar el pago de multas.
	<b>SUBMÓDULO C: ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS</b>	Marcar con X	Indicador	Estado actual
24	Recaudación automática de ingresos	X	Fuerte Promedio Débil	Sistemas de conexión en línea con bancos, etc. Sistemas de recaudación pero no en línea. Métodos manuales.
25	Tiempo requerido para pagar el impuesto de la nómina	X	Fuerte Promedio Débil	Menos de 10 minutos. Entre 10 y 30 minutos. Más de 30 minutos o no se tiene registro del tiempo.
26	Estrategia publicitaria para fomentar la recaudación	X	Fuerte Promedio Débil	Permanente en medios masivos de comunicación. Al inicio del año. Solamente en el diario oficial o no se publica.

	SUBMÓDULO C: ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS	Marcar con X	Indicador	Estado actual
27	Cruzar información recaudatoria con otros institutos (IMSSSS) <sup>1</sup>	X	Fuerte Promedio Débil	Si se hacen cruces de información tributaria. – No se hacen cruces de información tributaria.
28	Reportes de flujo de efectivo	X	Fuerte Promedio Débil	Se producen mensualmente. Se producen trimestralmente. Se producen anualmente.
29	Prácticas de contabilidad de ingresos	X	Fuerte Promedio Débil	Se tiene amplio desglose de los ingresos por sistema. No se tiene amplio desglose de los ingresos por sistema. –
30	Mecanismo para detectar falta de pago de contribuyentes	X	Fuerte Promedio Débil	Se tienen mecanismos para monitorear y cobrar. – No se cuentan con mecanismos de control.

\* Para estos indicadores existe una fórmula matemática que permite calcularlos. Los indicadores no señalados con (\*) se evalúan mediante la aplicación de cuestionario.

Cuadro 44. Indicadores de gasto

Módulo 3: gastos		Resultado del diagnóstico	Buenas prácticas para mejorar el desempeño
31	Gastos de Capital / Gastos Totales*	31,72%	El Estado tiene un desempeño adecuado.
		Comparativo nacional Fuerte	
		Meta a 90 días Fuerte	
32	Nómina / Gastos de Operación*	71,45%	Cuidar los flujos de efectivo.
		Comparativo nacional Abajo del promedio	Mejorar el sistema contable para mayor desglose de gastos. Cuidar los flujos de efectivo.
		Meta a 90 días Promedio	Registrar separadamente los gastos operativos y de inversión. Invertir ingresos discrecionales en infraestructura.
33	Servicio de la Deuda / Gastos de operación*	2,70%	Crear reservas presupuestales.
		Comparativo nacional Abajo del promedio	Mejorar el sistema contable para mayor desglose de gastos. Crear reservas presupuestales.
		Meta a 90 días Promedio	Registrar separadamente gastos operativos y de inversión. Crear una base de datos de empleados que sea consistente.
34	Tendencia de crecimiento real anual de gastos de operación*	8,84%	Incluir el servicio de la deuda en el presupuesto.
		Comparativo nacional Débil	Mejorar el sistema contable para mayor desglose de gastos. Desarrollar proyecciones de deuda con varios escenarios.
		Meta a 90 días Abajo del promedio	Registrar separadamente los gastos operativos y de inversión. Desarrollar tablas de amortización para cada crédito.
35	Composición de los gastos operativos (Véase información financiera)*	N/a	Instalar un equipo reductor de consumo de energía.
		Comparativo nacional 0,00	Usar fuentes de energía más eficientes. Mejor uso de combustibles.
		Meta a 90 días Fuerte	Registrar separadamente los gastos operativos y de inversión. Crear una oficina centralizada de adquisiciones.

Módulo 3: gastos		Resultado del diagnóstico	Buenas prácticas para mejorar el desempeño
36	Tendencia de crecimiento real anual de gastos de operación*	8,06%	Registrar separadamente los gastos operativos y de inversión.
		Comparativo nacional Arriba del promedio	Crear una base de datos de empleados que sea consistente. Presupuestar realistamente.
		Meta a 90 días Fuerte	
37	Servicio de deuda / (Ingresos operativos - ramo 33)*	4,03%	Crear reservas presupuestales.
		Comparativo nacional Abajo del promedio	Mejorar el sistema contable para mayor desglose de gastos. Crear reservas presupuestales.
		Meta a 90 días Promedio	Registrar separadamente gastos operativos y de inversión. Crear base de datos de empleados consistente.
38	Servicio de deuda / Ingresos operativos propios*	9,82%	Registrar separadamente los gastos operativos y de inversión.
		Comparativo nacional Arriba del promedio	Desarrollar tablas de amortización para cada crédito. Desarrollar proyecciones de deuda con varios escenarios.
		Meta a 90 días Fuerte	
39	Gastos de inversión / Producto Estatal Bruto*	9,12%	El Estado tiene un desempeño adecuado.
		Comparativo nacional Fuerte	
		Meta a 90 días Fuerte	
40	Tendencia de crecimiento real anual de gastos de inversión*	10,97%	Cuidar los flujos de efectivo.
		Comparativo nacional Abajo del promedio	Mejorar el sistema contable para un mayor desglose de gastos. Cuidar los flujos de efectivo.
		Meta a 90 días Promedio	Registrar separadamente los gastos operativos y de inversión. Invertir ingresos discrecionales en infraestructura.

Módulo 3: gastos		Resultado del diagnóstico		Buenas prácticas para mejorar el desempeño
41	Tendencia de crecimiento real anual de población*	0,99%		Cuidar los flujos de efectivo.
		Comparativo nacional Débil		Mejorar el sistema contable para un mayor desglose de gastos. Reducir los gastos de operación.
		Meta a 90 días		Registrar separadamente los gastos operativos y de inversión. Invertir ingresos discrecionales en infraestructura.
42	Nivel de alfabetismo*	85,90%		
		Comparativo nacional Débil		
		Meta a 90 días		
43	Índice de <i>welfare</i> INEGI <sup>1</sup>	N/a		El Estado tiene un desempeño adecuado.
		Comparativo nacional Fuerte		
		Meta a 90 días Fuerte		
SUBMÓDULO C: ADMINISTRACIÓN DE GASTOS		Marcar con X	Indicador	Estado actual
44	Sistemas de control de gastos	X	Fuerte Promedio Débil	Sistema de integración contable en línea. Cada departamento tiene un sistema, sin estar interconectados. Muchos procesos manuales.
45	Pago a proveedores	X	Fuerte Promedio Débil	En menos de 15 días. Entre 16 a 44 días. Más de 45 días.
	Acuerdo de participación fiscal	X	Fuerte Promedio Débil	Se tiene ley estatal de coordinación fiscal. – No se tiene ley estatal de coordinación fiscal.
45	Prácticas contables para gastos totales	X	Fuerte Promedio Débil	Se tiene amplio desglose de los gastos por sistema. No se tiene amplio desglose de los gastos por sistema. –

	SUBMÓDULO C: ADMINISTRACIÓN DE GASTOS	Marcar con X	Indicador	Estado actual
46	Prácticas contables, gastos operativos y de inversión	X	Fuerte Promedio Débil	Clara división contable entre gastos operativos e inversión. – No hay desglose contable entre gastos operativos e inversión.
47	Prácticas contables subsidios y transferencias	X	Fuerte Promedio Débil	Se registra sistemáticamente desglose de subsidios y transferencias. – No se cuenta con desglose de subsidios y transferencias.
48	Capacidad de gasto	X	Fuerte Promedio Débil	Capacidad para gastar entre 91% y 100% del capital presupuestado. Capacidad para gastar entre 75% y 90% del capital presupuestado. Consistente transferencia de al menos 26% del gasto al siguiente año.

1. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

\* Para estos indicadores existe una fórmula matemática que permite calcularlos. Los indicadores no señalados con (\*) se evalúan mediante la aplicación de cuestionario.

Cuadro 45. Indicadores de pasivos y de obligaciones de deuda

Módulo 4: pasivos y obligaciones de deuda		Resultado del diagnóstico	Buenas prácticas para mejorar el desempeño
	INDICADOR DE INGRESOS PROPIOS*	16,34%	Incluir el servicio de la deuda en el presupuesto.
51	Deuda Directa / (Ingresos operativos - Ramo 33)*	Comparativo nacional Débil	Mejorar el sistema contable para tener mayores desgloses. Desarrollar proyecciones de deuda con varios escenarios.
		Meta a 90 días 0	Registrar separadamente los gastos operativos y de inversión. Desarrollar tablas de amortización para cada crédito.
52	Servicio de deuda / Ingresos operativos*	2,03%	Mejorar el marco legal de deuda pública.
		Comparativo nacional Promedio	Mejorar procesos de seguimiento a deuda. Evaluar la contratación de deuda previo a hacerlo.
		Meta a 90 días	
53	Deuda / Gastos de inversión*	54,96%	Incluir el servicio de la deuda en el presupuesto.
		Comparativo nacional Débil	Mejorar el sistema contable para tener mayores desgloses. Desarrollar proyecciones de deuda con varios escenarios.
		Meta a 90 días	Registrar separadamente los gastos operativos y de inversión. Desarrollar tablas de amortización para cada crédito.
54	Deuda directa / Producto Estatal Bruto*	2,15%	Mejorar el marco legal de deuda pública.
		Comparativo nacional Promedio	Mejorar los procesos para dar seguimiento a deuda. Evaluar la contratación de deuda previo a hacerlo.
		Meta a 90 días	
55	Deuda directa / Población*	\$Mex620,84	Mejorar el marco legal de deuda pública.
		Comparativo nacional Promedio	Mejorar los procesos para dar seguimiento a deuda. Evaluar la contratación de deuda previo a hacerlo.
		Meta a 90 días	

Módulo 4: pasivos y obligaciones de deuda		Resultado del diagnóstico	Buenas prácticas para mejorar el desempeño
56	Deuda total / Producto Estatal Bruto*	5,01%	Incluir el análisis de sensibilidad en proyecciones de deuda.
		Comparativo nacional Débil	Cuidar el flujo de efectivo futuros. Evaluar la contratación de deuda previo a hacerlo.
		Meta a 90 días	Mejorar el marco legal de deuda pública. Mejorar los procesos para dar seguimiento a deuda.
57	Deuda total / Población*	\$Mex1.449,49	Incluir análisis de sensibilidad en proyecciones de deuda.
		Comparativo nacional Débil	Cuidar los flujos de efectivo futuros. Evaluar la contratación de deuda previo a hacerlo.
		Meta a 90 días	Mejorar el marco legal de deuda pública. Mejorar los procesos para dar seguimiento a deuda.
58	Deuda total / Ingresos totales*	16,75%	Mejorar el marco legal de deuda pública.
		Comparativo nacional Promedio	Mejorar los procesos para dar seguimiento a deuda. Evaluar la contratación de deuda previo a hacerlo.
		Meta a 90 días	
59	Perfil de maduración*	N/a	Incluir el análisis de sensibilidad en proyecciones de deuda.
		Comparativo nacional Débil	Cuidar el flujo de efectivo futuros. Evaluar la contratación de deuda previo a hacerlo.
		Meta a 90 días	Mejorar el marco legal de deuda pública. Mejorar los procesos para dar seguimiento a deuda.
60	Tendencia de crecimiento real anual de la deuda total*	370,29%	Incluir el análisis de sensibilidad en proyecciones de deuda.
		Comparativo nacional Débil	Cuidar el flujo de efectivo futuros. Evaluar la contratación de deuda previo a hacerlo.
		Meta a 90 días	Mejorar el marco legal de deuda pública. Mejorar los procesos para dar seguimiento a deuda.



	SUBMÓDULO B: ADMINISTRACIÓN DE DEUDA	Marcar con X	Indicador	Estado actual
61	Registro de deuda avalada	X	Fuerte Promedio Débil	Se cuenta con un registro único de obligación de deuda avalada. Se tiene listado de deuda avalada pero sin calendario de pagos. Falta de registro de deuda avalada.
62	Ley estatal de deuda	X	Fuerte Promedio Débil	Ley estatal de deuda pública asegura irrevocabilidad de pago. – Falta ley de deuda pública que asegure irrevocabilidad de pago.
63	Registro de pagos sin mora	X	Fuerte Promedio Débil	Registro de 5 años de pago de obligaciones sin mora o incumplimiento. – Registro de 5 años de pago de obligaciones con mora o incumplimiento.
64	Deuda con proveedores	X	Fuerte Promedio Débil	Se tienen reservas para el pago de proveedores de un año a otro. – No se tienen reservas para el pago de proveedores de un año a otro.
65	Deuda con SHCP <sup>1</sup>	X	Fuerte Promedio Débil	No se tiene deuda con la SHCP. – Se tiene deuda con la SHCP.

1. 1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

\* Para estos indicadores existe una fórmula matemática que permite calcularlos. Los indicadores no señalados con (\*) se evalúan mediante la aplicación de cuestionario.

### Caso práctico: Aplicación de indicadores para diagnóstico

El desempeño financiero de Michoacán había sido sólido. El ejercicio del primer trimestre de 2002, cuando iniciamos la administración, terminó con un saldo operativo de \$Mex1.100 millones de pesos, equivalente al 27% de los ingresos operativos. Esto indicaba que el estado elaboraba su presupuesto de manera conservadora. Como consecuencia, el balance fiscal general del estado había sido positivo de manera constante desde 1996, con excepción del cierre de 2001, donde arrojó resultados deficitarios. Este resultado negativo quizás

podría atribuirse al cambio de administración. Contrataba con este resultado el balance del primer trimestre de 2002, que nuevamente se observaba sólido con cifras positivas por \$Mex720 millones.

En términos generales, el estado de Michoacán, ha mostrado un desempeño presupuestal fuerte y por encima de la media nacional al compararlo con otras entidades mexicanas calificadas.

En este caso práctico, mostraremos las acciones a implementar sugeridas a partir de alimentar el modelo con la información actualizada durante seis años, así como las medidas tomadas y los resultados obtenidos.

## **Diagnóstico de ingresos**

### **FORTALEZAS**

La mezcla de los ingresos del estado era similar a la de otros estados mexicanos. Los ingresos propios constituían el 8,6% de los ingresos totales de la entidad, mientras que el 91,4% restante provenía de transferencias federales.

Los impuestos que integraban los ingresos locales de la entidad eran:

- Sobre la venta de vehículos usados.
- Para la construcción de caminos y escuelas.
- Sobre premios de lotería.

En febrero de 2002 se instauró un nuevo impuesto del 2% a la ocupación hotelera. Este impuesto al día de hoy, logra una recaudación por \$Mex13 millones, que en comparación con la magnitud del presupuesto estatal constituye una aportación muy reducida.

En ese momento, el estado no tenía instituido un impuesto a la nómina, que es una de las principales fuentes de ingresos propios de las entidades federativas. A fin de instituirlo, se contrataron los servicios de asesores financieros independientes para realizar los estudios correspondientes y ese impuesto se implementó a partir del ejercicio 2003 con una tasa del 2%. Al día de hoy, este impuesto representa un ingreso superior a los \$Mex550 millones al año.

### **ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS**

En comparación con otras entidades mexicanas, el proceso de administración de ingresos del estado de Michoacán cuenta con varias fortalezas. Entre ellas se destaca un sistema contable automatizado que permite a la entidad generar reportes de flujo de efectivo mensualmente y tener un amplio desglose de los ingresos, lo que facilita su monitoreo, análisis y control.

Este proceso de administración de ingresos también tiene otros atributos. Si bien estos no pueden considerarse fortalezas en comparación con los utilizados por otros estados mexicanos, sí son comparables en el promedio de los casos.

Por ejemplo, el estado contaba con un sistema computarizado de recaudación, pero aún no operaba en

línea con las distintas oficinas recaudadoras; seis años después, se cuenta con un sistema integral en línea en más del 70% del estado que representa el 95% de la recaudación total. Además, se instrumentaron ventanillas universales y horarios adecuados a las necesidades de los contribuyentes.

Por otro lado, mediante la firma de convenios con instituciones financieras se han generado alianzas estratégicas para el cobro de impuestos, quintuplicando así nuestra capacidad instalada.

El portal del internet ha facilitado también el correcto cumplimiento en tiempo y forma de los impuestos por parte de los contribuyentes.

Se cuenta con un sistema automatizado que permite al contribuyente calcular y pagar el impuesto de nómina a la Secretaría de Hacienda en un tiempo de entre 10 y 30 minutos.

Se mantiene una estrategia publicitaria para fomentar la recaudación que aparece en medios masivos de comunicación de acuerdo con la estacionalidad de cada impuesto. Además, se han instalado televisiones y reproductores de DVD en las oficinas recaudadoras en las cuales se promocionan tanto los nuevos servicios como las acciones de gobierno.

Entre las principales debilidades del proceso de administración de ingresos se puede destacar que mientras existían mecanismos aislados para detectar la falta de pago de diversos impuestos y derechos —que en algunos casos funcionaban muy bien por ejemplo para detectar la falta de pago de la tenencia vehicular— se carecía de procesos para cruzar información tributaria con otras entidades e institutos, tales como el seguro social, para poder mejorar sus procesos de fiscalización y recaudación. Nuevamente, mediante alianzas estratégicas, se han instrumentado los mecanismos para cruzar esta información.

## **Diagnóstico de gastos**

### **GASTOS**

El 73% de los gastos eran para el pago de salarios y prestaciones, es decir, el 51% del presupuesto total de la entidad se utilizaba para el pago de nómina. Consideran-

do la magnitud del gasto en nómina y prestaciones, el gobierno estadual ha cuidado que el aumento de los salarios fuera proporcional al aumento en las transferencias federales a la entidad. Esto permitía mantener un equilibrio presupuestal pero sacrificaba el capital disponible para inversión, el cual se mantenía relativamente bajo.

Otro rubro que resalta dentro de los gastos operativos es el pago de renta para edificios administrativos ya que la entidad no cuenta con suficientes edificios propios donde puedan trabajar sus empleados.

Los gastos de capital alcanzaban un monto de \$Mex681 millones en el primer trimestre de 2002. No obstante, considerando las necesidades de salud, educación y comunicación que son prioridades en el estado, este gasto es marginal.

Debían elaborarse estrategias para incrementar los gastos de capital pero cuidando de no romper el equilibrio presupuestal que a la fecha se había conservado.

La política del nuevo gobierno ha sido buscar la eficiencia. Por eso, mediante la revisión de los procesos, la eliminación de duplicidad de estructuras y el ajuste a la estructura de personal de base, es decir, eliminando los contratos por compensación de servicios, se ha logrado generar economías superiores a los \$Mex150 millones.

#### ADMINISTRACIÓN DE GASTOS

El proceso de administración de gastos del estado de Michoacán contaba con diversas fortalezas en comparación con la media nacional de otros estados mexicanos. Entre ellas se destaca el sistema computacional que integra a los departamentos de presupuesto, tesorería y contabilidad y —en gran medida— evita la recaptura de datos. El sistema permite al estado operar acorde con su política pública de no acumular cuentas por pagar y de abonar a proveedores dentro de los 15 días hábiles posterior a la entrega de las correspondientes facturas. Asimismo, permite tener un amplio desglose de los gastos, lo que facilita su monitoreo, análisis y control. Otras fortalezas son la de contar con una clara separación entre los gastos operativos y los gastos de inversión; y la posibilidad de registrar sistemáticamente el desglose de subsidios y transferencias. Finalmente, otro aspecto relevante es la capacidad del

estado de ejercer entre el 91 y el 100% de su presupuesto cada año y de realizar los asientos contables necesarios para controlarlo y reportarlo.

El proceso de administración de gastos del estado de Michoacán tiene la debilidad, al compararlo con otros estados, de no contar con la legislación correspondiente que le permita integrar las cuentas públicas de las distintas entidades estaduales.

#### *Diagnóstico de pasivos y obligaciones de deuda*

##### LIQUIDEZ

La posición de liquidez del estado era muy conservadora. Las reservas de efectivo eran muy moderadas debido a la propia estrategia financiera de la entidad ya que se enfocaba a terminar sus ejercicios presupuestales con un saldo en ceros. Esta estrategia había sido fomentada por ejercer políticas públicas de no acumular deuda con proveedores, de realizar los pagos de impuestos sobre nómina a la Secretaría de Hacienda mediante compensación automática de saldos, y de prácticamente no adquirir o garantizar deuda. Esto había permitido al estado mantener su equilibrio presupuestal aún sin tener que recurrir a líneas contingentes de crédito para sostener su liquidez.

Con la creación del impuesto a la nómina y los ingresos adicionales que supone, fue posible traer a valor presente el flujo de recaudación de 30 años, pudiendo disponer de esta manera hasta de \$Mex5.500 millones.

#### *Programa de deuda y mejora de gastos de capital*

El endeudamiento general del estado aparentemente era muy bajo. La deuda directa al cierre de 2001 fue de \$Mex15 millones y la deuda municipal garantizada por el estado fue de \$Mex95 millones. No obstante, al inicio de mi gestión, como resultado de auditorías que se practicaron en rubros prioritarios, decidimos reclasificar una porción de los montos que aparecían en el rubro de deudas por cobrar al rubro de deuda directa. Por ello a partir del segundo trimestre de 2002, la entidad reportó una deuda directa por \$Mex154 millones y una deuda garantizada por \$Mex13 millones. Estas cifras contrastaron con las informadas durante el primer

trimestre de 2002, que ascendían a \$Mex15 millones y \$Mex95 millones respectivamente.

### ***Pasivos contingentes***

El único pasivo contingente de la entidad eran las obligaciones acumuladas por pensiones. Un informe actuarial de 2000 calculó que el sistema de pensiones tenía fondos por \$Mex50 millones, que se incrementaron a \$Mex121 millones, suficientes para cubrir sus obligaciones hasta 2014.

A pesar de que no se tienen preocupaciones para cubrir estos compromisos en el corto y mediano plazo, la entidad deberá desarrollar una estrategia para solucionar el desequilibrio estructural en su sistema de pensiones.

### ***Administración de pasivos y obligaciones de deuda***

El estado de Michoacán cuenta con fortalezas en su proceso de administración de pasivos y obligaciones de deuda. Su desempeño en este ámbito es superior al de otros estados mexicanos. Entre los aspectos más relevantes de este proceso destaca un registro de más de diez años del pago de obligaciones sin mora o in-

cumplimiento; la creación de reservas para el pago de proveedores de un año a otro y la ausencia de deuda con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El proceso de administración de pasivos y obligaciones de la entidad también tenía algunas debilidades estructurales. El estado de Michoacán contaba con un procedimiento para registrar su deuda pública contablemente, pero debido a que la entidad no había optado por una estrategia de financiar su desarrollo de infraestructura mediante endeudamiento público, su Ley de Deuda Pública no contemplaba la implementación de un Registro Único de Deuda Pública que garantizara que la entidad no se sobre endeudara. Tampoco contaba con mecanismos irrevocables para garantizar el pago automático de las obligaciones crediticias que esta pueda contraer, por lo que fue necesario presentar las iniciativas para modificar la Ley de Deuda Pública la Ley de Adquisiciones.

A partir de todo lo realizado en el estado de Michoacán, fue posible obtener la calificación de triple A por Standard & Poor's durante el proceso de bursatilización del impuesto a la nómina.

# El presupuesto por programas con orientación a resultados: El caso del estado de México

Luis Videgaray Caso\*

## Introducción

Una de las prioridades de la actual administración del estado de México ha sido fortalecer las finanzas públicas, para garantizar el cumplimiento de los compromisos y los programas gubernamentales, impulsar el desarrollo y la competitividad del Estado, y asegurar a los mexiquenses una calidad de vida mejor, con mayor justicia y equidad.

Con tal fin, se ha puesto extremo cuidado en la asignación, la distribución y la ejecución de los recursos públicos, orientando el presupuesto en función de los resultados que se desean obtener, aunado a un proceso permanente de evaluación de la gestión pública, con base en indicadores de desempeño.

El presente artículo está dividido en cinco partes. En la primera, se muestra el proceso de planificación que se realizó en la entidad, para fijar las metas y los objetivos de la actual administración. En la segunda, se describe el proceso de presupuestación por programas, como una herramienta para alcanzar las metas previamente establecidas, durante la fase de planificación. La tercera parte está dedicada a mostrar cómo el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED) implementado en 2001, ha permitido orientar el presupuesto a la obtención de los resultados deseados. En la cuarta parte se aborda el tema del federalismo fiscal y la evaluación de los resultados de los recursos de procedencia federal, que son ejercidos por las entidades federativas; y finalmente, en la quinta sesión, se analizan los retos que la implementación de este proceso de presupuestación ha fijado, para continuar con su aplicación eficiente en el futuro.

## Establecer metas y objetivos: El proceso de planificación

El presupuesto orientado a resultados retoma de la visión del presupuesto por objetivos, la necesidad de realizar una planificación estratégica que permita fijar las metas que la administración pública considera necesarias. En este sentido, el principal instrumento con que ha contado el gobierno del estado es el Plan de Desarrollo y sus programas sectoriales y anuales.

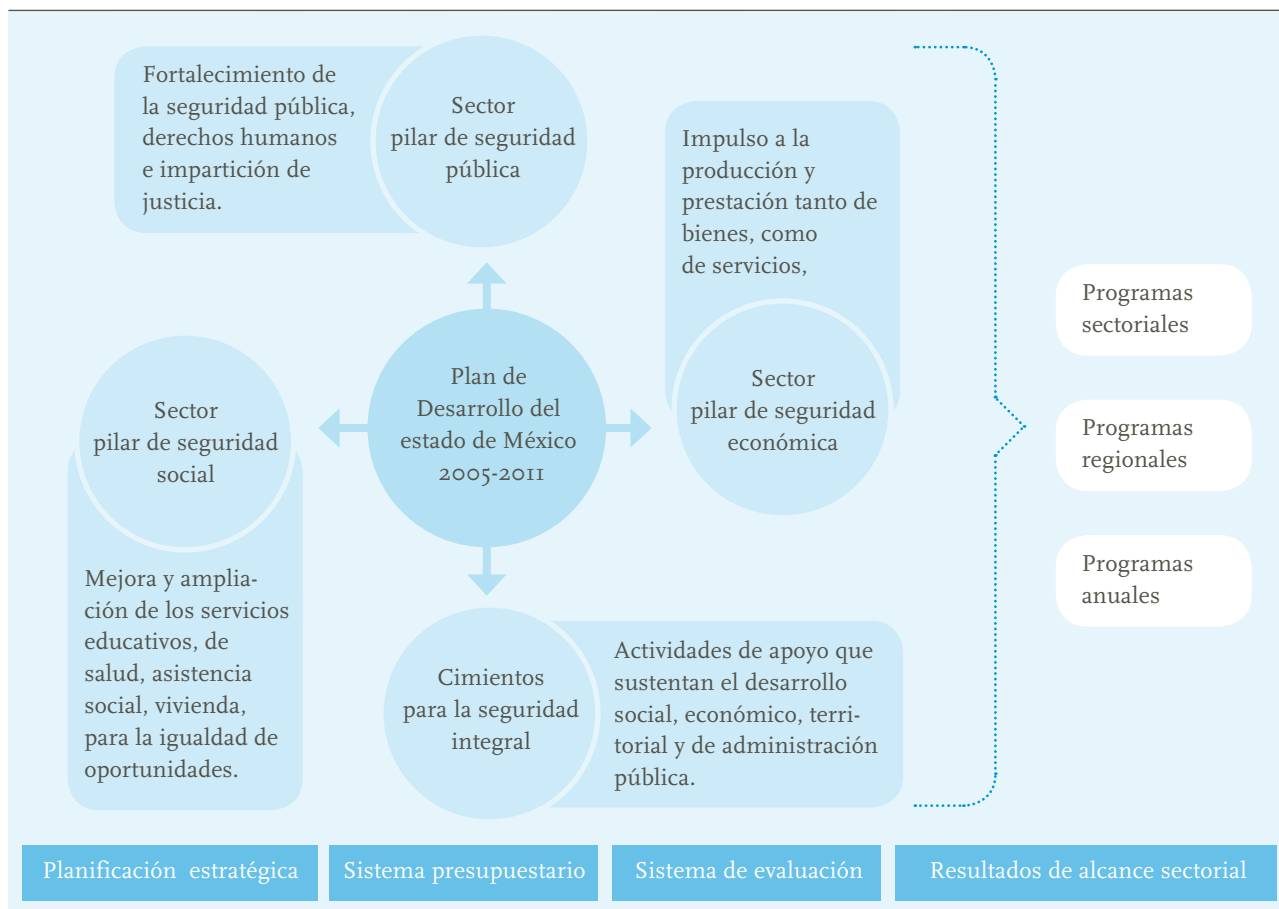
En los programas sectoriales se establecen objetivos, estrategias, indicadores y metas, los cuales se especifican en programas anuales detallados, para asegurar que su implementación arroje los resultados esperados. A la vez, los programas anuales integran información, diagnostican y proponen la estrategia de desarrollo, mediante metas pertinentes y plazos específicos, que permiten monitorear su desempeño, a través de indicadores que proyectan el alcance de logros y productos (Gráfico 45).

El Plan de Desarrollo del estado de México se caracteriza por su enfoque responsable y equilibrado. Seguridad social, seguridad económica y seguridad pública son los pilares de las políticas públicas que se fijaron para el período 2005-2011.

Es importante mencionar que la elaboración del Plan de Desarrollo contó con una amplia participación de la sociedad. Para captar y procesar las opiniones de los diferentes sectores sociales, se constituyó un Consejo Consultivo, al que concurrieron representantes de los tres Poderes de la entidad. Ellos convocaron a los mexiquenses para integrarlo, mediante el envío de propuestas específicas que se discutieron en tres foros temáticos, uno por cada pilar establecido.

\* Secretario de Finanzas del estado de México.

**Gráfico 45. El Plan de Desarrollo del estado de México, 2005-2011**



**La estrategia para alcanzar las metas:  
El presupuesto por programas**

Una vez que se consensuaron las metas y los objetivos de la administración, y que estos quedaron plasmados en el Plan Estatal de Desarrollo, se procedió a determinar el presupuesto, orientándolo al logro de dichas metas.

En este sentido, cabe recordar que el presupuesto orientado a resultados retoma de la técnica de presupuesto por programas, la determinación de acciones articuladas y complementarias, conectadas a un objetivo, de manera que el establecimiento de programas se enfoca a cumplir con los objetivos.

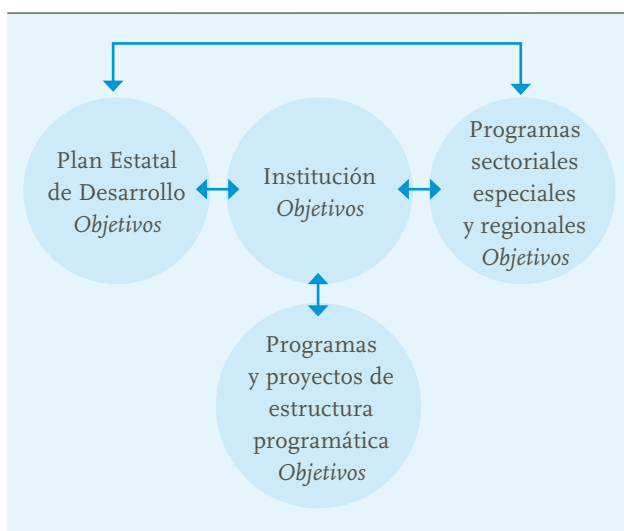
Siguiendo esta premisa, el proyecto de presupuesto se integró con base en un conjunto armónico de

catálogos y estructuras que agrupan las acciones y los recursos. Esto facilita, a la vez, el conocimiento de la orientación que se tiene en la asignación del recurso público pues, para cada conjunto de acciones e indicadores agrupados a nivel de categoría programática, se asignan los requerimientos de presupuesto técnicamente ligados al cumplimiento de las metas de desempeño, como se ejemplifica en el Gráfico 46.

De esta manera, al establecer el gasto por dimensión económica, se puede determinar en qué capítulos se gasta y verificar que la aplicación de los recursos es acorde a lo programado. Adicionalmente, la clasificación del gasto por dimensión administrativa permite identificar qué dependencia o entidad pública es la encargada de ejecutar el gasto, en tanto que la clasificación indica qué se logró al hacerlo.

Así el estado de México ha estado una constante evolución en la técnica de programación y presupuestación. Esto le ha permitido modificar sus alcances, al pasar de un control del ejercicio del gasto a una evaluación de los resultados de los programas y de la eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos.

**Gráfico 46. Vinculación de la planificación estadual y el presupuesto**



## Presupuesto por programas con orientación a resultados

Una vez que se han vinculado el proceso de planificación y el de presupuestación, la siguiente fase es la evaluación de los avances en la consecución de las metas y los objetivos trazados.

En este sentido, el presupuesto orientado a resultados retoma de las técnicas de presupuesto base cero la idea de un entorno dinámico que cambia continuamente, lo que obliga a modificar las estrategias planteadas.

Concientes de que el proceso de planificación y presupuestación se enfrenta a una realidad cambiante, en el estado de México se posibilita la adaptación de la estrategia a los nuevos entornos. La Ley de Planeación establece que una de las etapas del proceso de planificación para el desarrollo es la evaluación, que contempla

la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas y los objetivos trazados en el Plan Estatal de Desarrollo.

Ahora bien, el proceso de evaluación abarca desde el Plan Estatal de Desarrollo hasta el nivel de proyectos, debido a que conecta de manera técnica el “qué”, el “con qué”, el “cómo”, el “para qué” y el “para quién” en todos los niveles de la estructura administrativa. Esto permite mantener el presupuesto en línea con los objetivos planificados a través del monitoreo de resultados.

Dicho monitoreo se realiza con herramientas digitales automatizadas como: el Sistema de Presupuesto por Programas (SiPreP) y el SIED. El SiPreP es una herramienta de control del gasto que garantiza que los recursos se ejecutan de acuerdo al marco jurídico vigente, en tanto que el SIED es novedoso ya que permite tener una imagen fidedigna de la consecución de logros.

Cabe mencionar que el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) existe en el estado de México desde 2001, mientras que a nivel federal, la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), aprobada en 2006, proponía la creación, en 2008, de un Sistema Nacional de Evaluación y Desempeño.

En esta entidad, el SIED opera con una batería de indicadores clasificados en dos tipos: los estratégicos, que miden el cumplimiento de programas del plan, y los de desempeño, que miden los resultados de la aplicación del presupuesto, como se aprecia en el Gráfico 47.

El sistema está sustentado en una base promedio de 1.000 indicadores, que actualizan sus avances en forma permanente. Con ellos se miden el impacto y la cobertura logrados por las dependencias, las entidades públicas y los organismos autónomos, con la aplicación de los recursos ejercidos.

Cuando el diseño y la utilización de los indicadores de desempeño están a cargo de las unidades ejecutoras del gasto, estas son las principales beneficiarias de la introducción del sistema, ya que les permite tener una herramienta eficaz de control de la gestión interna.

Por ello el SIED ha permitido a las dependencias, las entidades públicas y los organismos autónomos establecer los compromisos y la magnitud de los retos, así como

detectar y/o prevenir desviaciones que impidan el logro de los objetivos, de manera que al final pueden autoevaluarse y mejorar los servicios en la operación diaria.

En caso de que no se cumplan las metas y objetivos, el capítulo cuarto de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (Del control, seguimiento y evaluación de la ejecución) establece que se deberán emitir dictámenes de reconducción y actualización de la estrategia, que deberán reflejarse en el Plan Estatal de Desarrollo.

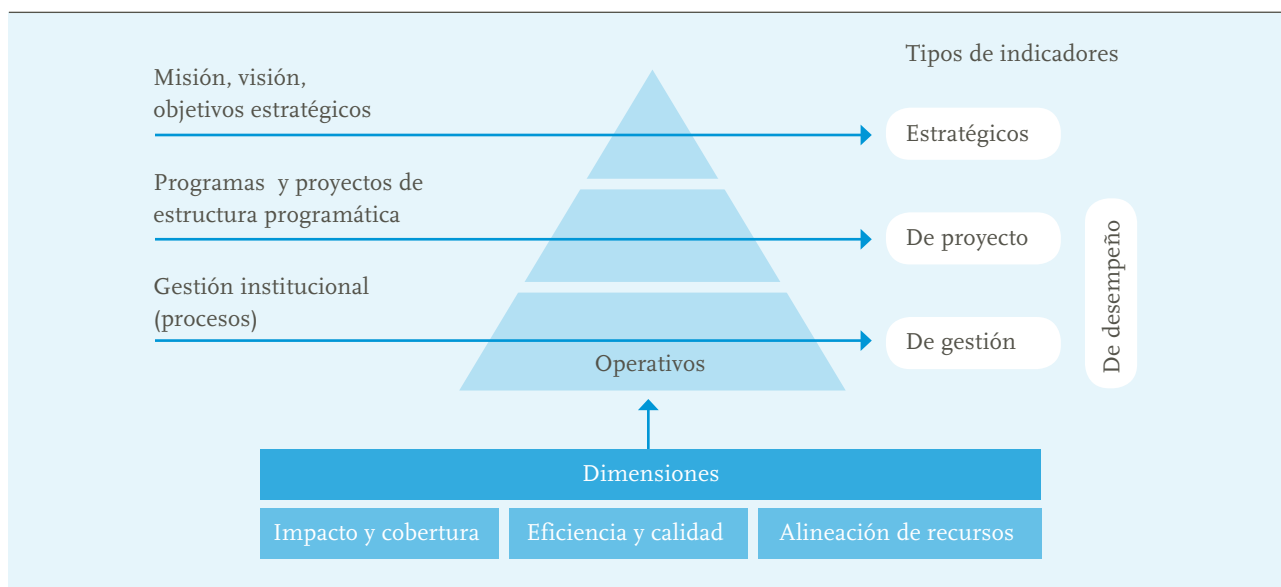
Por otra parte, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece sanciones para los casos

en que el incumplimiento de metas esté relacionado con el ejercicio de los servidores públicos.

Este sistema de presupuestación ha permitido que la actual administración centre las decisiones en objetivos y resultados en todas las fases del proceso presupuestario, gestionando y priorizando las acciones a instrumentarse, con una distribución equitativa del gasto público.

De esta manera, se han establecido mejores prácticas en la asignación, el ejercicio y la evaluación del presupuesto, ya que se usa la información de los resultados obtenidos para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

**Gráfico 47. Indicadores del SIED**



### Federalismo fiscal y evaluación

En lo referente al federalismo fiscal, es importante no perder de vista que hasta antes de 1980, la mayoría de las contribuciones eran estatales, y estas fueron cedidas al gobierno federal a partir de entonces, lo que dio origen a nuestro Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Mediante este sistema, los estados acuerdan no ejercer las potestades tributarias y ceden estas facultades a la federación a cambio de una participación de los

recursos recaudados. Surge de esta manera el concepto de participaciones dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación. Más adelante se fueron creando fondos mediante los cuales el gobierno federal hace aportaciones de los recursos a los estados —como es el caso del Ramo 33— con el propósito de hacer frente a gastos relacionados con funciones específicas como la educación, la salud y la seguridad pública, entre otros.

La reforma fiscal aprobada en 2007 contó con un pilar federalista que hizo una revisión profunda del Sis-



tema Nacional de Coordinación Fiscal mexicano, en busca de eliminar, de manera gradual, la inequidad e incluso la irracionalidad que prevalecía en la distribución de los fondos federales. Su aprobación plantea ahora la necesidad de crear un sistema que permita evaluar el desempeño de los recursos de procedencia federal que ejercen los estados. Es en este sentido que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, aprobada en 2006, propone la creación de un Sistema Nacional de Evaluación y Desempeño.

Aquí es importante mencionar que para lograr la mayor efectividad, el SIED debe ser establecido por las instancias locales correspondientes, y no las federales, atendiendo a las particularidades de cada entidad. Ello no implica que no deba haber una fuerte coordinación entre las entidades federativas entre sí, y de estas a su vez con el gobierno federal. De hecho, en el estado de México se ha logrado que el SIED unifique los criterios estatales con los municipales. Sin embargo, hay que resaltar que el estado de México es la única entidad federativa que cuenta con un sistema contable, uno presupuestal, una clasificación programática y una estructura de indicadores homogénea entre los ámbitos estatal y municipal, lo que permite armonizar la información que se genera respecto de la gestión gubernamental y el ejercicio de los recursos públicos.

En cuanto a las acciones para fortalecer el federalismo fiscal, la entidad ha participado en el diseño de indicadores para evaluar el desempeño en el ejercicio de los recursos derivados de los fondos federales. Al respecto, el estado de México requiere para el ejercicio de los recursos públicos federales, que antes de iniciar una obra pública exista un proyecto ejecutivo debidamente

integrado, acompañado de estudios de preinversión, de factibilidad técnica económica, de evaluación costo-beneficio y de impacto ecológico.

Para consolidar el federalismo fiscal en México es necesario fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en todos los ámbitos y en los tres niveles de gobierno, no sólo en el ámbito estatal. Los estados y los municipios ya están sujetos a lineamientos de gasto y de destino, como el gasto educativo, de salud, de seguridad pública, pero es necesario que el gobierno federal también los tenga.

## Reflexiones finales

Si bien la trayectoria en el ejercicio del presupuesto orientado a resultados avanza por buen camino, estamos conscientes de que aún hay retos importantes que enfrentar para lograr que las finanzas públicas estén a la altura del desafío que implica alcanzar un desarrollo integral y armónico del estado de México.

Es necesario avanzar en la consolidación del sistema de presupuesto por programas con orientación a resultados, mediante la depuración, la construcción, y la redefinición de los indicadores, para asegurar que los resultados del indicador tomen en cuenta logros sustantivos. Asimismo, debemos fortalecer el proceso de vinculación del sistema automatizado SIED-SiPreP en el módulo de seguimiento y evaluación, para facilitar la operación, así como agilizar la comunicación y la difusión de los avances.

Es igualmente importante trabajar para lograr construir, a nivel nacional y de manera consensuada, un sistema que permita evaluar la aplicación de los recursos federales.

---

## Bibliografía

- Ayala, J. 2001. *Economía del sector público mexicano*. México, D.F.: Esfinge.
- Furubo, J. 2003. "The Role of Evaluation in Political and Administrative Learning and the Role of Learning in Evaluation Praxis", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, Nro. 3.
- Gobierno del Estado de México. s.f. *Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011*.
- Kristensen, J., W. Groszyk y B. Buhler, B. 2001. "Outcome focused Management and Budgeting", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, Nro. 4.
- Lienert, I. 2005. "Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?". FMI Working Paper 05/115.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo del 2006.
- Ley de Planificación del Estado de México y Municipios, Prontuario de Legislación Financiera 2007, Gobierno del Estado de México.
- Manual de programación y presupuestación del Gobierno del Estado de México. Manual para el ejercicio y control del gasto del Gobierno del Estado de México.*
- Martner, R. (ed.). 2008. *Planificar y presupuestar en América Latina. Serie Seminarios y Conferencias* Nro. 51. ILPES/CEPAL.
- Metcalf, L. 1993. "Public Management: from Imitation to Innovation", en Kooiman, J. *Modern Governance*. London: Sage Publications.
- Monasterio, C. 2007. *Descentralización y presupuestación por objetivos. Teoría y evidencia para el caso español*. CEPAL.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2004. "The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4, Nro. 3 (Special Issue).
- Sour, L. 2007. "Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México", en *Serie Gestión Pública*, Nro. 65. CEPAL.
- World Bank. 2001. *Features and Functions of Supreme Audit Institutions*. PREM notes, Nro. 59.
- Zapico-Goñi, E. 2007. *Del presupuesto por programas al management estratégico del gasto público: nuevo papel del Ministerio de Hacienda*. Instituto Europeo de Administración Pública.
-

Palabras de clausura



Marcelo Giugale\*

Me han pedido que en tres minutos articule algunas palabras de cierre para esta Conferencia Internacional sobre Presupuesto por Resultados. Permítanme decirles que, después de haber escuchado atentamente las presentaciones de los conferencistas internacionales y nacionales durante los dos últimos días, tengo la sensación de que esta sesión más que de cierre es de apertura.

Siento que esta conferencia ha sido todo un éxito. Nos ha permitido conocer experiencias internacionales, concentrarnos en los desafíos que el presupuesto basado en resultados enfrenta para su efectiva implementación y adentrarnos en identificar posibles soluciones que, si bien muchas veces no son las más “puras” en términos técnicos, son las posibles en cuanto a su viabilidad política.

En este sentido, esta conferencia ha logrado ir más allá de las generalizaciones y de la identificación de “mejores prácticas” para centrarse en desafíos de implementación concretos que la mayoría de ustedes debe enfrentar en el día a día. Coincido con nuestro orador principal, Graham Scott, cuando dice que estamos presenciando una “revolución” en el PBR. Y permítanme decir que, habiendo trabajado en varias regiones del mundo, tengo una absoluta claridad acerca de que la transformación de la administración pública hacia resultados es más que necesaria en América Latina y el Caribe.

Esta región enfrenta hoy desafíos importantes. Los niveles de pobreza continúan siendo altos, y la brecha entre ricos y pobres está lejos de comenzar a cerrarse. Nuestro capital humano, nuestra gente, cuenta con oportunidades limitadas para alcanzar su pleno potencial, lo que afecta nuestros niveles de competitividad y crecimiento. América Latina es la región más desigual del mundo y, a menos que nos concentremos en producir resultados concretos, continuaremos limitando nuestro potencial de crecimiento.

La falta de resultados y los, muchas veces, bajos niveles de transparencia sobre el desempeño de los programas de gobierno tienen efectos muy negativos no sólo sobre las posibilidades concretas de desarrollo económico, sino también sobre la consolidación de los regímenes democráticos en la región. Cuando los ciudadanos no perciben de manera concreta los resultados que ellos esperan de sus gobiernos, los niveles de confianza sobre las instituciones públicas decaen. De hecho, hemos encontrado una correlación muy alta entre la efectividad de los programas de gobierno y la confianza en las instituciones públicas.

Muchos de ustedes estarán pensando que para elevar la efectividad de los programas de gobierno, es necesario contar con más recursos. Y aquí es donde está la paradoja: los bajos niveles de confianza en las instituciones están estrechamente ligados con una baja recaudación tributaria.

Esto nos coloca en un círculo vicioso: los gobiernos requieren contar con más recursos para mejorar la calidad de sus programas pero la baja calidad de los mismos afecta la confianza que los ciudadanos tienen en sus gobernantes lo que, a su vez, se traduce en bajos niveles de recaudación tributaria y limita la obtención de recursos necesarios para mejorar la calidad de los programas.

El caso en América Latina y el Caribe es paradigmático: la baja confianza en las instituciones públicas viene acompañada de una tasa de recaudación muy débil, con un promedio regional del 18% del producto interno bruto y un gasto público de sólo el 24% del PIB, comparado con el 44% en promedio que gastan los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Dada la magnitud de los desafíos actuales y atentos a las expectativas que tienen nuestros ciudadanos sobre el desempeño de sus gobiernos, contar con más

\* Director del Departamento de Reducción de Pobreza y Gestión Económica para la región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

recursos es una condición necesaria pero no suficiente. Durante la conferencia, tuvimos oportunidad de escuchar a mi colega y amigo, Nick Manning, cuando mencionó que el presupuesto basado en resultados es una herramienta que puede contribuir a “gastar mejor”, algo que los economistas llamamos “mejora en la calidad del gasto público”.

También tuvimos oportunidad de concentrarnos en el uso que diferentes actores pueden darle a la información sobre desempeño y como esta información, cuando es confiable y transparente, puede enriquecer el trabajo del Poder Legislativo y otorgar poder a la sociedad civil para demandar un mejor uso de los recursos públicos. La transparencia en la asignación de recursos y la publicación de información sobre el desempeño de los programas de gobierno son elementos fundamentales para mejorar la calidad del gasto, limitar la influencia de los grupos de interés y, así, contribuir al buen funcionamiento de la gobernabilidad democrática.

Por otro lado, hoy contamos con una serie de conocimientos y herramientas que contribuyen a la eficaz implantación de la agenda de resultados. A partir de numerosas evaluaciones en el campo de las políticas públicas, en la actualidad tenemos una mayor claridad sobre la existencia de “cadenas causales”, sabemos cómo diseñar e implementar mecanismos de monitoreo y evaluación, y estamos en condiciones de establecer estándares de calidad de servicios públicos y medir su alcance. En otras palabras, sabemos que la calidad del agua es esencial para reducir la mortalidad materno-infantil, que un niño de segundo grado debería estar en condiciones de poder leer al menos 60 palabras por minuto, y que tener pisos firmes en los hogares reduce enormemente el riesgo de contraer enfermedades en niños y adultos.

En resumen, la experiencia internacional demuestra que mejorar la calidad del gasto y transparentar el desempeño de los programas de gobierno pueden repercutir en la obtención de recursos adicionales y en elevar los niveles de confianza sobre las instituciones públicas y los regímenes democráticos. Sumado a esto, los desarrollos conceptuales y tecnológicos de los últimos tiempos nos permiten utilizar herramientas de

planificación y de gestión pública a las que no teníamos acceso pocos años atrás.

El camino que tenemos por delante es largo y no está libre de obstáculos. Como presenciamos en el caso de Canadá o en el de Reino Unido, la implementación del presupuesto basado en resultados puede llevar más de una década y su construcción es permanente. No está de más mencionar que no existen recetas mágicas ni soluciones perfectas que puedan exportarse a todos los países.

Sabemos que lo ideal es enemigo de lo posible, y por eso es necesario que cada país pueda formular las soluciones que den respuesta a sus características específicas y a los desafíos concretos que les toca enfrentar. Y en esa tarea estamos comprometidos todos los aquí presentes.

Para nosotros, en el Banco Mundial, es un honor y un privilegio el poder acompañar a los países que servimos en este camino, ya sea en el nivel nacional, como cuando tuvimos oportunidad de evaluar el Programa de la Mejora de la Gestión (PMG) de Chile o contribuir al diseño del PBR y el PMG en México, o en el nivel subnacional, como en el caso del apoyo que hemos venido dando al Estado de Minas Gerais en Brasil para la implementación de un modelo de gestión para resultados. Estas experiencias nos confirman que no partimos de cero y que es posible construir sobre un camino ya iniciado.

Luego de escuchar las distintas presentaciones y de tener la oportunidad de dialogar con muchos de ustedes durante las comidas y los cafés, nos llevamos un mensaje positivo de esta conferencia. Me voy con la sensación de que nuestros países ya están transitando el camino correcto y que hoy contamos con el liderazgo necesario para traducir los planes, las políticas y los programas de gobierno en resultados tangibles para nuestros ciudadanos. Tal vez así, logremos que América Latina y el Caribe deje de ser “la región del futuro” para convertirse en “la región del presente”.

Quiero concluir agradeciendo al gobierno de México y, en particular, al Subsecretario de Egresos Dionisio Pérez-Jácome, por haberse sumado a la aventura de organizar esta megaconferencia, y felicitar al resto de las organizaciones convocantes —a nuestros amigos del BID, la OCDE, el Departamento para el Desarrollo Interna-

cional (DFID) y el muy querido Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)— por el éxito de esta actividad.

### Los diez mensajes que me llevo de esta conferencia

- i) Hoy estamos viviendo en un equilibrio de bajo nivel originado por la falta de confianza en las instituciones y el pobre desempeño de los programas de gobierno.
- ii) ¡Paciencia! El PBR es un sistema complejo, que debe construirse de manera incremental y lleva tiempo.
- iii) Las recetas mágicas no existen y es importante adaptar las buenas prácticas a las realidades locales.
- iv) Hoy tenemos mucha información sobre causalidad y atribución que podemos utilizar en la definición de indicadores y metas.
- v) La transparencia en la información sobre desempeño contribuye a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, a acotar el poder de los grupos de interés y a fomentar la gobernabilidad democrática.
- vi) Existen estándares que permiten generar un nivel de expectativa realista sobre los resultados que deben generarse a partir de los programas de gobierno.
- vii) La agenda de resultados puede comenzar en cualquier nivel de gobierno, hay casos exitosos a nivel subnacional.
- viii) La participación del Congreso y de la sociedad civil es un elemento crucial para el éxito de la gestión para resultados.
- ix) Cuando se trata de información de desempeño es necesario ser selectivos y estratégicos: ¡menos es más!
- x) El PBR puede ser una buena herramienta para establecer un nuevo “contrato social” que permita recuperar la confianza en las instituciones.

Esta Conferencia que hoy llega a su fin ha generado un caudal de ideas y compromisos con nuestras instituciones y con nosotros mismos. Compromisos de continuar avanzando para superar los desafíos que los países de la región en general y México en particular deben enfrentar a fin de alcanzar un potencial pleno de crecimiento. La Conferencia nos ha dejado una importante enseñanza sobre los problemas de implementar y la necesidad de transformar los sistemas de presupuesto.

En el caso de México, llevamos varios años trabajando en esta dirección con el objetivo de avanzar en la implementación de un presupuesto basado en resultados, y, en este sentido, el progreso más importante es la reforma constitucional publicada en mayo de 2008.

El objetivo de esta reforma es mejorar la calidad y eficiencia del gasto, construir indicadores de desempeño y avanzar en la elaboración de mejores sistemas de evaluación.

La mejora del gasto público es un proceso de cambio ineludible.

El presupuesto por resultado es una necesidad para mejorar la eficacia de los programas y también la calidad del gasto público. Esta es una herramienta eficaz cuya instrumentación requiere un proceso gradual con objetivos de mediano y de largo plazo. En este sentido, el BID ha demostrado un compromiso en toda la región. Cada país tiene sus propias características y diferente grado de desarrollo, pero con la colaboración del PRODEV se están realizando avances significativos.

Como se ha visto durante la Conferencia, los problemas no son menores pero es alentador observar cómo las diferentes experiencias muestran algunas soluciones prometedoras. Por ejemplo, es necesario atacar el problema de la falta de transparencia y la rendición de cuentas. Este tema ha sido destacado durante el encuentro y debe continuar fomentándose en los países. Es de suma importancia que el trabajo de los gobiernos, en los diferentes niveles, sea conocido, para aumentar la confianza ciudadana y, por ende, afianzar la democracia.

El reto más importante es promover el cambio cultural de las dependencias hacia un enfoque de resultados, capitalizar el conocimiento y la experiencia, avanzar en la innovación y en la medición de riesgos y eliminar la discrecionalidad en el ejercicio del gasto público.

Este proceso toma tiempo y para avanzar necesita un compromiso político de los mandos superiores —en particular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en México— y una gran responsabilidad por parte de todos los ejecutores del gasto, a nivel de todas las dependencias y a todos los niveles de gobierno: federal, estadual y municipal. Sólo de esta forma podremos avanzar en la consolidación de una cultura de gasto orientada hacia resultados e institucionalizar el proceso.

Sin duda la Conferencia ha dejado un mensaje positivo: existe un camino que ya fue recorrido, falta mucho por transitar aún, pero también tenemos una señal clara por dónde avanzar y cómo hacerlo.



Cuando veo aquí a los soldados, a los miembros de la marina, que están frente a mí, recuerdo a Robert McNamara. Uno de sus legados fue el llamado *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS). Robert McNamara fue un predecesor de lo que llamamos ahora presupuesto basado en resultados.

Hace 35 años, me contrataron para trabajar con el gobierno de Estados Unidos como evaluador de programas. Yo había estudiado matemáticas y finanzas, y no evaluación de programas. Pero estaba con un grupo de personas contratadas para hacer evaluaciones de programas que no tenían que ver con la defensa. Y recuerdo algunos de los proyectos en los que trabajé entonces. Por ejemplo, el análisis de costo beneficio para los cinturones de seguridad, cuál era el impacto normativo del Concord y cuáles eran las mejores técnicas para los sistemas de viviendas para gente con menos recursos.

Con todos estos antecedentes, es sorprendente para mí ver el público que está aquí presente, y el número de personas en este salón y en otros lugares que están interesados en lo que es el PBR. Hace 35 años no creo que hubiese tanta gente en el mundo interesada en las posibilidades de mejorar el servicio de desempeño del gobierno.

En forma coherente con una de las cuestiones que se han tratado (la implementación y sostenimiento de un presupuesto en forma sencilla), hemos escuchado durante dos días a expositores que vienen de diferentes lugares y han planteado situaciones muy diversas. Pero si puedo parafrasearlos utilizando un slogan de campaña de Obama, quisiera decir que lo dicho durante los últimos dos días se podría resumir en tres palabras: "Sí, se puede".

Fue hace 35 años cuando estábamos luchando para conseguir las herramientas que pudieran darnos una evaluación de los programas gubernamentales. Ahora escuchamos que en los países y gobiernos de diferentes partes del mundo el PBR es algo que está aquí para quedarse. Si se quiere realizar con éxito, ciertamente es preciso analizar cómo se va a implementar, seleccionar las medidas que se van a utilizar, reconocer que se van a producir cambios con el tiempo, y que va a llevar tiempo lograr resultados. Pero sí se puede hacer, y claramente vale la pena hacerlo.

Estoy muy contento de haber sido parte de este proceso de implementación de PBR y, obviamente, quisiera decir que me gustaría ver cómo México implementa este programa.

Gracias.

---

\* Jefe de la División de Presupuesto y Gastos Públicos, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

En las aulas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) usualmente mencionamos la famosa frase de un viejo analista de políticas públicas (Lasswel, por supuesto) quien nos dice que no hay una manera racional de resolver el dilema entre poder y conocimiento. Que cuando hablamos de gobierno, poder y conocimiento hablamos de tres elementos íntimamente entrelazados, lo que evita que exista alguna fórmula mágica —ninguna receta única, técnica, lineal, directa— que pueda resolver este dilema. Creo, en realidad, que efectivamente cuando se trata de presupuestos formulados en sociedades democráticas, plurales, heterogéneas, estos son afectados por los actores políticos y jalonados por múltiples intereses. Así lo estarán siempre, la presupuestación es una dinámica política por excelencia. Pero es una actividad técnica también. En la dinámica sin duda el conocimiento y la técnica tienen algo en qué ayudarnos como una base, justamente, para el debate, para la discusión entre las diferentes facciones, entre los diferentes intereses.

Me parece que, en el caso mexicano, es una gran noticia que este tema, el debate sobre el presupuesto, reviva. Hace 10 ó 12 años algo de la discusión de un presupuesto por resultados comenzó a surgir en México; se intentó implementar algo al respecto pero, desafortunadamente, no generó el suficiente cuerpo para sostenerse. En la actualidad, dicha lógica presupuestaria la tenemos en ley. Se tiene voluntad política y se ve un proceso donde varias secretarías de estado están en el proceso de implementarlo, de llevarlo hasta sus últimas consecuencias, lo cual, repito, es una muy buena noticia.

Observo, después de la discusión que aquí hemos llevado a cabo estos días, cuatro lecciones para el caso mexicano. ¿Por qué el caso mexicano? No solamente porque yo soy de México y porque es el tema que me interesa como académico, sino sin lugar a dudas, porque este evento tiene que ver con un aprendizaje que nosotros tenemos que recuperar con espíritu autocrítico, con gran claridad, y con mucho esfuerzo que requeriremos para llevar a cabo un presupuesto de este tipo.

Hablaría, entonces, de cuatro lecciones para el caso mexicano:

- Hay un gran dilema técnico y político de encadenamiento. Pasar de los programas a las acciones, a los productos, a los resultados, al impacto no es algo trivial —tal como lo hemos discutido en estas mesas— y esto va a requerir un gran esfuerzo de inteligencia, de paciencia, de construcción que llevará tiempo. No siempre tendremos las bases de datos listas, por lo tanto, no siempre los indicadores que construyamos van a ser los adecuados la primera vez. Vamos a tener que rehacerlos, reconstruirlos, tirar algunos a la basura, rehacer otros y rehacer el proceso mismo, generando las condiciones para que el encadenamiento crítico se genere.
- Un segundo punto que me parece muy importante es el asunto de la inteligencia y el riesgo como variables críticas de un presupuesto basado en resultados. Hemos hablado mucho en el caso mexicano de innovación, hemos hablado mucho de buen gobierno. Hay un paso crítico que tenemos que dar en ese sentido. No hay innovación sin riesgo. Si queremos que los servidores públicos, si queremos que nuestros funcionarios, que nuestros políticos generen innovaciones, generen nuevas ideas, tengan nuevas soluciones, tenemos que dar los espacios de flexibilidad y discrecionalidad necesarios para tomar decisiones con riesgo. Cómo vamos a hacer para, como sociedad, tener un espacio donde nuestros servidores públicos y nuestros políticos puedan tomar decisiones riesgosas para resolver nuevos problemas es un punto que en el caso mexicano no tenemos resuelto. La gran desconfianza que existe en las acciones gubernamentales es un limitante para generar, en realidad, una visión de riesgo, de inteligencia, de innovación a través de estos procesos. Flexibilidad y discrecionalidad a veces parecen malas palabras en el ámbito público político mexicano, pero si queremos que se resuelvan problemas importantes tenemos que otorgar discrecionalidad

y flexibilidad a los que toman decisiones en nuestros gobiernos.

- El tercer elemento que apareció varias veces en nuestras mesas estos días es el papel de los congresos. En el caso mexicano hay un debate muy interesante en los diferentes congresos, tanto en el congreso nacional como en los congresos locales. Es esta una discusión importante: ¿cuál es el papel final del Congreso?, ¿cuál es el papel de la vigilancia, de la auditoría, a diferencia de la evaluación?, ¿debería la Auditoría Superior de la Federación tener parte en la evaluación de los resultados, o no? Hay un debate muy significativo en el caso mexicano. Realmente debemos generar los puentes entre Poder Ejecutivo Federal, Congreso Federal y entre poderes ejecutivos locales y congresos locales, para discutir estos elementos. Sin lugar a dudas, esta cuestión va a ser fundamental. Comprender los presupuestos por resultados como auditorías, como algo que se resolverá básicamente en la forma de castigos y premios, es destruir el espíritu propio y la viabilidad práctica de este tipo de presupuestos.
- El último punto que quisiera destacar es uno práctico: el dilema de la información y la normatividad.

En el caso mexicano, requerimos urgentemente de una reconsideración, una desnormativización. Si queremos realmente que se tomen decisiones inteligentes, si queremos que se tomen decisiones informadas, lo más complicado va a ser el hecho de que las nuevas iniciativas añadan más información, más formatos, más tareas a la ya de por sí cargada agenda normativa de muchos de los servidores públicos de nuestro país. La sobrecarga de información fue uno de los temas que se trató en el día de ayer, y me parece uno de los puntos críticos que tenemos que enfrentar.

Dicho esto, me parece que todos son dilemas que pueden ser enfrentados, tanto en el caso mexicano como en todos los países de América Latina. Estos dilemas no son irresolubles, vamos a requerir, repito, tiempo y paciencia, sin lugar a dudas esto no se va resolver en pocos años. Un sistema que permita aprender, que permita tomar decisiones es la variable crítica de un presupuesto por resultados. Las fuerzas que empujarán a una lógica mecánica de supervisión y auditoría son muy grandes. Esto va a requerir tiempo. Si tenemos esta idea clara desde el principio, estos son dilemas pueden ser afrontados.

Gracias

Llegó el momento de concluir la Conferencia Internacional sobre presupuesto basado en resultados. Han sido dos días intensos, pero muy fructíferos, en los cuales tuvimos la oportunidad de profundizar sobre diversos aspectos de esta herramienta técnica y conocer la experiencia de varios países acerca de la implementación del modelo de presupuestación con visión de resultados.

Estoy muy contento porque claramente se han cumplido los objetivos y las metas que nos fijamos cuando iniciamos los trabajos y la organización para hacer realidad este evento.

En primer lugar, quiero decirles que para nosotros ha sido un verdadero placer haber sido anfitriones. Agradezco una vez más a todos los asistentes y a los co-organizadores el haber hecho posible realizar la conferencia. En particular, reitero mi especial agradecimiento al Banco Mundial, al BID, a la OCDE, al Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, y al CIDE.

Haber contado con más de mil asistentes de más de 40 países habla de la importancia que tiene en las sociedades modernas la entrega de mejores resultados producto del gasto público. En el nivel nacional, hemos contado con la presencia de diputados federales, representantes de varias dependencias y entidades federales; de los estados y los municipios, así como de instancias no oficiales que juegan un papel clave en la implementación de esta herramienta, como son las instituciones académicas y las organizaciones no gubernamentales.

El interés y la participación de los organismos internacionales que han organizado la conferencia, ha sido un factor clave para poder reunir a un grupo de reconocidos expertos, quienes compartieron sus experiencias con nosotros. Gracias a ello, hemos podido aprender de los aciertos y errores que han vivido otras naciones en el esfuerzo de satisfacer mejor las necesidades sociales.

Entre las lecciones que nos deja esta reunión, encontramos que la participación del Congreso será clave para contar con un esquema en el que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo formen parte de un esfuerzo conjunto en beneficio de la sociedad. Si bien, el PBR es

una herramienta que requiere de conocimiento técnico, también lo es el hecho de que el esfuerzo técnico no impactará como se espera si no existe el liderazgo político para avanzar en el camino de la transparencia y la rendición de cuentas.

El PBR es una realidad jurídica que rebasa la aspiración práctica de ofrecer resultados. En México, la reciente reforma constitucional obliga al gobierno federal, a los gobiernos locales y a los municipales a adoptar y utilizar esta herramienta.

La conferencia nos confirmó que el PBR es una realidad en países desarrollados y en desarrollo, y que su correcta implantación no está exenta de importantes retos. Aunque hoy sabemos que el PBR no es una herramienta a mediano plazo, México realizará los esfuerzos necesarios para lograr que sus beneficios se comiencen a manifestar lo antes posible. El objetivo último es lograr beneficios directos y tangibles para los ciudadanos. Se busca que el niño enfermo se cure; que el estudiante termine su educación con conocimientos que les sirvan de base para lograr un trabajo en el futuro; que la familia en situación de pobreza encuentre la salida y sea dueña de su vida.

Entre las principales lecciones que nos deja la reunión, quisiera mencionar las siguientes:

- El proceso de adopción del PBR requiere de un firme compromiso político y de perseverancia en la instrumentación.
- Los instrumentos de desempeño deben pertenecer, en primera instancia, a los ejecutores de gasto como herramientas para administrar mejor sus programas. A partir de ahí, la Secretaría de Hacienda, el Congreso y los órganos fiscalizadores deben contribuir a esta mejor aplicación de los recursos públicos.
- Es importante vincular la reforma del presupuesto y las finanzas públicas con reformas más amplias de gestión del sector público.
- Los cambios normativos deben adaptarse a las circunstancias concretas de cada país. Se señaló en reiteradas ocasiones que no hay fórmulas ni recetas

\* Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

mágicas para el éxito del modelo de presupuestación basado en resultados.

- Es necesario un cambio cultural, el cual requiere tiempo, paciencia y persistencia. La implementación del PBR es un ejercicio gradual, que debe ajustarse con el tiempo.
- Es preciso usar información para la toma de decisiones y desarrollar la capacidad de las instituciones para generar y usar información sobre desempeño. La información sobre desempeño debe retroalimentar el proceso presupuestario.
- Es necesario establecer incentivos para los ejecutores del gasto y de suma importancia es presentar

información a la ciudadanía de forma tal que pueda ser entendida y utilizada.

- Finalmente, señalaría el uso de información sobre desempeño por el Congreso y el rol activo que este debe tomar en el PBR.

En resumen, estoy seguro de que para todos los que atendimos la Conferencia Internacional quedó muy clara la necesidad de realizar mejores presupuestos, de asegurarnos que los recursos públicos se asignen de manera más eficiente y con orientación a lograr los mejores resultados posibles. Todo ello, siempre en busca del mayor beneficio de la población.

Muchas gracias a todos.

