



Integrated Development
Services S.C.



comunidad
MEXICANA
DE GESTIÓN PÚBLICA
PARA RESULTADOS

REFLEXIONES SOBRE EL PRESUPUESTO BASE CERO Y SU CONVERSIÓN HACIA UN PRESUPUESTO POR DESEMPEÑOS

Salvador Delgado–Garza

Abril 07, 2015

Antecedentes

- Proceso presupuestario aplicado tanto en el gestión empresarial como en los programas presupuestarios públicos que exige la justificación detallada de la totalidad de sus requerimientos presupuestarios.
- En 1970, cuando su creador, Peter Pyhrr, lo introdujo en Texas Instruments y se extendió a otras grandes empresas como Westinhouse, Boeing o AT&T.
- En 1977, cuando Carter instauró esta técnica de elaboración del presupuesto en la Administración Federal para el ejercicio fiscal de 1979.

Análisis de Ventajas Comparativas

VENTAJAS

- Análisis de todos los gastos, incluso los existentes, por tanto no es incremental.
- Se trata de justificar todos los gastos, independientemente de su obligatoriedad e impacto económico - social.
- Se trata de reducir gastos, sin afectar actividades prioritarias, manteniendo los servicios y suprimiendo los de baja prioridad (no se trata de aplicar el COG)
- No se trata de aplicar reducciones conforme al COG, sino de eliminar programas sin rentabilidad social y gastos regresivos.
- Se identifica cada acción al 100%, como Centros de Costos y los métodos alternativos para el desempeño de esas funciones (Reingeniería de Procesos)
- Se ordenan en paquetes de decisión, conforme a las prioridades del gobierno
- La disciplina y la transparencia son elementos clave

DESVENTAJAS

- Su horizonte de acción es de un año, por tanto es reactivo a las condiciones prevalecientes.
- Consecuentemente, no toma en cuenta la planeación del desarrollo, la programación estratégica y la evolución histórica de las acciones y resultados.
- No considera las obligaciones que por ley ya se tienen pre-asignadas.
- Su aplicación estricta y reactiva, absorbe una enorme utilización del tiempo, en sus procesos de modificación, fusión, re sectorización o eliminación.
- En las experiencias que se han tenido, se observa que se genera una serie de datos inútiles y la fragmentación de acciones interinstitucionales, lo que genera la duplicidad de esfuerzos.
- También se parte de un gasto meta a reducir, en lugar de establecer cuales son las prioridades gubernamentales.

Reflexiones 1

- Un PBC es casi imposible de realizarse de un año a otro, por lo que se corre el riesgo que recaiga en una serie de recortes generalizados o selectivos, como se hizo con López Portillo y Miguel de la Madrid, lo cual lleva mas perjuicios que beneficios.
- No obstante, sin lugar a dudas, es necesario eliminar una serie de programas y proyectos (no gastos) que no generan rentabilidad social ni económica.
- También hay que eliminar una serie de gastos regresivos.

Reflexiones 2

- Los ingresos que se tienen pre-asignados, especialmente para el pago de pensiones, servicios de salud, educación y seguridad nacional, hacen que el margen de maniobra real para hacer una reducción sea inferior al 10%.
- Así el Art. 25 de la Ley de Educación establece que el gasto en este rubro no podrá ser menor al 8% del PIB.
- En tanto el Art. 20 de la Ley de Desarrollo Social, que el gasto en este campo no podrá ser menor, en términos reales, al del año pasado.
- Además hay muchas erogaciones duplicadas o que simplemente no se conocen, como es el caso de cientos de fideicomisos y de gastos etiquetados que van a los gobiernos subnacionales, pero que dependen directamente de la Federación, sobre todo en el caso de los gastos de inversión pública.

Reflexiones 3

- Lo anterior, conlleva que se deba actuar de forma realista y para ello, se tiene que actuar con una visión de mediano plazo (cuando menos), a través de una presupuestación que genere una cultura basada en el Valor Público y que conlleve reformas estructurales en los planos normativos, administrativos y técnicos.
- Esto no es nuevo, es una preocupación constante en el mundo y se le conoce como **“Presupuestación por Desempeños”** y sería la fase mas **avanzada de la lógica del Presupuesto para Resultados** que pensamos que es lo que en realidad quiere lograr el Gobierno Mexicano, pero se le esta confundiendo con una vieja y rebasada técnica de “Presupuestación Base Cero”.
- En esta técnica se lleva camino recorrido, con resultados exitosos y México paradójicamente, lleva la delantera con los métodos instrumentados en CONEVAL y en la ASF, pero que al parecer no han sido lo suficientemente valoradas, porque los desempeños se han entendido solo como una serie de indicadores, sin incidencia en las demás fases del ciclo presupuestario.

Que es lo que se piensa afuera?

- En cambio, la UE ha puesto énfasis en la capacidad del gasto público de cumplir los objetivos de largo plazo y en la revisión del volumen y composición del gasto en cuanto a su asignación. A ello se le conoce como la “Calidad en el Gasto Público” en donde se debe analizar si los recursos se traducen en resultados beneficiosos para los ciudadanos (UE-2012). En consecuencia, la calidad del gasto público esta relacionada con el presupuesto y su gestión.
- Así, el presupuesto no es un ejercicio que se hace cada año, sino es un proceso compuesto por complejos intercambios y decisiones, que resultan en un equilibrio y un acuerdo sobre las prioridades gubernamentales y la correspondiente financiación de las acciones y programas (Marcel, Sanginés, & Martínez, 2010).

- El logro de una mayor calidad en el gasto público, persigue tres elementos clave: i) el mantenimiento de la disciplina fiscal agregada (límites al gasto); ii) la eficiencia en la asignación, conforme a prioridades estratégicas debidamente programadas y iii) la eficiencia operativa, maximizando los beneficios y minimizando los costos.
- Estos elementos conllevan lo que se conoce en la OCDE, la UE y las agencias internacionales, como el “Desempeño Presupuestario”.
- Arizti(2010), dice que este término se *utiliza para expresar que los logros importan tanto como la probidad y eficiencia en el uso de los recursos, que existe un estándar que se espera alcanzar, y que las mejoras gerenciales deban ser dirigidas hacia ese fin. En otras palabras, se va más allá de los insumos, como productos (output), resultados (outcome), y en algunas circunstancias, los acuerdos y procesos gerenciales.*

- Así, el nuevo enfoque pone el énfasis en el desempeño, reflejando el estrecho vínculo entre la asignación de recursos y los resultados deseados para aumentar el desarrollo socio-económico, haciendo uso de la información del desempeño en el ciclo presupuestario.
- Los elementos mínimos, para medir el desempeño presupuestario, son:
 - Economía: la relación entre costos e insumos;
 - Eficiencia: la relación entre insumos y productos (outputs);
 - Efectividad: la relación entre los productos y los resultados (outcomes);
 - Productividad: la relación entre productos y costos;
 - Valor por dinero: la relación entre resultados y costos;

Medición del Desempeño Presupuestario

- Adicionalmente, se debe considerar:
 - La diferenciación entre resultados intermedios y finales (que da lugar a las Cadenas de Valor Público que son el complemento del análisis del Marco Lógico);
 - La diferencia entre valores previstos en la programación y los efectivamente alcanzados en la ejecución.
 - La efectividad de la calidad de los servicios generados (cobertura, focalización, satisfacción de los usuarios, participación social y sostenibilidad en las acciones públicas)

Funciones Generales de la Información del Desempeño



Adaptación por Artizi
(2010)

Como mejorar la calidad del gasto público a través de los desempeños?

Con base en el estudio muy reciente del BID sobre el tema de la presupuestación por el desarrollo en la América Latina, Marcel, Guzmán y Sanginés (2014), se consideran los elementos siguientes:

RESUMEN DE APLICACIONES PARA UN PRESUPUESTO BASADO EN DESEMPEÑOS	
FASE	APLICACIÓN
Programación	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar la programación estratégica considerando la información sobre el desempeño de los programas y proyectos con indicadores y las evaluaciones ex ante y ex post • Vincular los recursos y los desempeños a través de documentos marco, elaboración de convenios de desempeños, y suscripción de compromisos y metas para el logro de resultados.
Formulación Presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar la asignación de recursos a programas y proyectos con base en la información del desempeño. (Estructura Programática por Desempeños o Resultados) • Eliminar programas y proyectos que no respondan a objetivos programáticos ni prioridades como sería la rentabilidad social y económica y gastos regresivos. • Asignación de recursos a programas y proyectos, conforme a desempeños y prioridades • Presentación de los indicadores y metas de desempeño respecto al uso de los recursos públicos, • Condicionamiento de la entrega de recursos a cumplimiento de los desempeños y, en el caso de programas y proyectos nuevos, al diseño y preparación con base en desempeños. • Elaboración de presupuestos a niveles mas agregados (programa y proyecto) y dotar de facultades para reasignar fondos entre usos alternativos, que no alteren la programación estratégica.
Sanción Legislativa	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación y revisión de la información del desempeño del ejercicio anterior y de compromisos o metas de desempeño para el ejercicio fiscal que se presupuesta, • Presentación y revisión del condicionamiento para la entrega de recursos según el cumplimiento de los requisitos de desempeño en el diseño y preparación. • Identificación y acuerdo de programas, proyectos u organizaciones que deben ser evaluados.
Ejecución y Control	<ul style="list-style-type: none"> • Reingeniería de procesos utilizando la técnica de MPR con base en el mejoramiento de los desempeños. • Suscripción de contratos sobre niveles y estándares de producción de servicios y obras, a cambio de los recursos presupuestarios (comprende a los agentes públicos y privados) • Mejoramiento del diseño, procesos y mecanismos de gestión orientados a mejorar el desempeño de programas y proyectos • Aplicación de esquemas de retribución y reconocimiento al desempeño.
Monitoreo y Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas respecto de los resultados obtenidos y de los desempeños observados, conforme a la aplicación de recursos públicos en los programas y proyectos.

Mejorar la calidad del gasto público no es labor única del Ejecutivo

Elaboración basándose en Arizti y Thomas (2010), Arizti y Castro (Arizti & Castro, Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México, 2012) y (Marcel, Guzmán, & Sanginés, 2014)

Usuario	Ámbito Ejecutivo	Ámbito Legislativo	Entidad de Fiscalización Superior
Fase del ciclo presupuestal			
Programación estratégica	<ul style="list-style-type: none"> Diseña, prioriza, modifica y vincula las políticas y acciones designadas a los objetivos estratégicos, dadas las estimaciones del techo fiscal disponible 	<ul style="list-style-type: none"> Controla o impulsa cambios en el diseño de las políticas, considerando los resultados logrados, las prioridades políticas y las expectativas electorales 	<ul style="list-style-type: none"> Controla si las estrategias corresponden a la realidad observada, monitorea la coherencia entre las intenciones declaradas, las acciones designadas y la financiación correspondiente
Formulación y aprobación	<ul style="list-style-type: none"> Establece la asignación de recursos, considerando la información del desempeño pasado, fijando condiciones para la entrega de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> Apoya el entendimiento de los parlamentarios de los objetivos y las acciones en el presupuesto anual y aumenta el control legislativo en cuanto al vínculo entre asignación y resultados deseados 	<ul style="list-style-type: none"> Verifica la viabilidad y calidad de las medidas de desempeño seleccionadas, y vigila que se pueda realizar la rendición de cuentas
Seguimiento y "reporting" de ejecución	<ul style="list-style-type: none"> Establece la necesidad de cambios en el diseño o la gestión de los proyectos o programas, así como monitorea el cumplimiento de los convenios o contratos de desempeño (si existen) 	<ul style="list-style-type: none"> Se orienta a asegurar durante la discusión sobre los informes del seguimiento, que se cumplan, según lo planeado, no sólo las metas financieras, sino también los objetivos del desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> Orienta a un seguimiento mejor de las políticas o programas de gran interés público, basándose en el cumplimiento con los estándares de servicio declarados
Monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> Se analiza la calidad y la viabilidad de la información del desempeño y financiera, y se hacen recomendaciones específicas para aumentar la calidad de la entrega de servicios y de la medida del desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> Se orienta a evaluar las cuentas públicas, los resultados logrados por el gobierno, para vigilar si las recomendaciones de la auditoría externa se realizan, y para concluir puntos clave para la próxima etapa de aprobación 	<ul style="list-style-type: none"> Verificar el desempeño / el valor por dinero real de los programas públicos, para requerir la rendición de cuentas y vigilar y solicitar cambios en el diseño y la financiación de las políticas y programas públicos
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Demuestra el logro respecto a los resultados y objetivos deseados, para la rendición de cuentas por parte de los gerentes de los programas y realizar los cambios necesarios 	<ul style="list-style-type: none"> Se orienta a buscar la rendición de cuentas del gobierno a nivel de los mandos medios superiores, para constatar si hay una necesidad de cambiar las prioridades estratégicas 	<ul style="list-style-type: none"> Constata el cumplimiento de las promesas del gobierno, para solicitar la rendición de cuentas.

Tipos de Evaluación

- Ex ante: se llevan a cabo antes del inicio de un programa o proyecto, con el fin de verificar el marco lógico, la relevancia del programa previsto (cadena de valor público) y pronosticar el proceso de implementación;
- De medio plazo: Se desarrollan a mitad del periodo previsto para el proyecto o programa, con el fin de verificar si la implementación sigue según el plan inicial, si se están cumpliendo los objetivos y productos previstos a medio plazo, y si hay factores que impiden el seguimiento o permiten una mejora en la ejecución. Se centran también en aspectos de eficiencia y relevancia.
- Ex – post: Se realizan tras el fin del programa. Su objetivo es realizar una investigación profunda en cuanto a los logros e impactos obtenidos. Dan una valoración sobre la eficiencia, eficacia y efectividad observadas, y normalmente incluyen recomendaciones para el diseño de programas y servicios similares en el futuro.

El monitoreo de estos indicadores (cuantitativos y cualitativos) permite verificar el cumplimiento progresivo desde diferentes perspectivas, mientras que la evaluación investiga el éxito de los programas y proyectos en relación con los objetivos previstos inicialmente. De este modo, se produce información de manera permanente para la toma de decisiones, la modificación o suspensión de políticas y programas existentes o la creación de nuevos .

Utilidad de la aplicación del Desempeño

Presupuestario: Evidencia Empírica 1

- Se ha detectado que la gestión orientada a resultados es un proceso inherentemente político, en el cual los objetivos pueden ser a la vez, ambiguos o contradictorios, por eso el éxito, está más allá de los retos en la adopción del PpD (Nielsen & Baekgaard, 2013), (Heinrich, 2012) (Frederickson & Frederickson, 2006)
- La transparencia y rendición de cuentas se pueden considerar mejorados debido a una mayor disponibilidad de la información del desempeño, no se puede concluir lo mismo sobre la programación estratégica, el rendimiento operativo y la asignación del gasto.
- Si se puede constatar una relación entre la información del desempeño y la asignación de recursos, esto afectaría a la eficiencia asignativa, que es uno de los elementos claves para el aumento de la calidad del gasto

Utilidad de la aplicación del Desempeño

Presupuestario: Evidencia Empírica 2

- En el caso de los EUA, un estudio de Heinrich (2012) analizó como la información del desempeño (método PART) puede influir en las decisiones presupuestarias y la conclusión fue que no se puede constatar una relación lineal entre las dos variables, aunque los resultados de un análisis estadístico descriptivo mostraron una correlación positiva entre la información del desempeño y un aumento en la eficiencia en la asignación presupuestaria.
- En el ámbito subnacional, se ha constatado que la información de desempeño es utilizada de manera comprensiva por los administradores y se puede observar un efecto positivo en la eficiencia de la asignación de recursos públicos (Melkers & Willoughby, 2005).
- A nivel más agregado, un efecto en la eficiencia en la asignación de recursos se deriva del estudio de Crain & O’Roarck (2004), que examina el impacto del PpD en el tamaño del gasto público de los EUA. Los autores concluyen que para el periodo 1970-1997 la introducción del PpR ha tenido un efecto positivo en el gasto público per cápita, aumentando al menos en dos puntos porcentuales.
- Lo anterior queda confirmado por otro estudio que utiliza un modelo estadístico de efectos fijos, y que constata también como la implementación de un PpD en los gobiernos subnacionales y la introducción de una medición del desempeño presupuestal sistemática tiene un efecto positivo en el gasto público per cápita, especialmente cuando está inscrito en la ley de presupuesto (Klase & Doherty, 2008).

Utilidad de la aplicación del Desempeño

Presupuestario: Evidencia Empírica 3

- En el caso de Chile, un estudio realizado por Zaltsman (2009), concluye la existencia de una relación inversa entre el elevado desempeño en la entrega de servicios y los recursos asignados, simplemente por razones políticas.
- En tanto en Dinamarca, el estudio de Nielsen y Baeckgaard (2013), basándose en un diseño estadístico experimental con grupos de control, muestra que los resultados obtenidos sugieren que un desempeño alto tiene un impacto positivo en la actitud de los políticos a la hora de asignar recursos.
- En el caso de Australia, se estima que el 75% de estos recursos se han visto influidos por consideraciones en cuanto al desempeño (Australian Commonwealth Department of Finance, 1994)
- Finalmente, un estudio más reciente y desagregado del año 2012 sobre el PpD en los EUA, demuestra que, en el caso de la aprobación de gastos financiados por el Fondo General (dónde el control del Congreso es más estricto), la incorporación de información del desempeño en los documentos presupuestarios ha resultado en una reducción perceptible de los gastos, lo que significa que Congreso puede emplear correctamente la evidencia del desempeño para llevar a cabo su función de control (y restricción) presupuestario (Qi & Mensah, 2012). Un estudio de la United States Government Accountability Office, concluye que los legisladores consideran especialmente útil, la información sobre los desempeños en las deliberaciones sobre propuestas de nuevos programas, así como para aprobar reducciones de los costos preservando la efectividad de las programas.

Utilidad de la aplicación del Desempeño

Presupuestario: Evidencia Empírica 4

En resumen, la evidencia científica en cuanto a sus conclusiones sobre el impacto de la información del desempeño en la calidad del gasto, demuestra tres puntos importantes.

- El primero, a nivel agregado, la introducción de un PpD se puede relacionar con un aumento en los gastos per cápita, que es un efecto decisivamente positivo para el bienestar de la ciudadanía.
- En segundo lugar, aun cuando la relación estadística entre la información del desempeño y la eficiencia asignativa no se puede establecer sistemáticamente, estudios cualitativos confirman el valor de dicha información tanto para el Poder Ejecutivo en cuanto a la toma de decisiones de financiamiento y la asignación presupuestal, como para los legisladores en cuanto a sus funciones de control y vigilancia durante el debate del proyecto del presupuesto.
- Finalmente, el tercer punto clave es que la evidencia parece más escasa e inconcluyente en cuanto a la eficiencia operativa. No obstante, a través del ejercicio del monitoreo se puede lograr una reducción de la duplicidad de servicios. Tendiendo en cuenta los efectos más directos de la incorporación de la información del desempeño al presupuesto, para la transparencia y la rendición de cuentas, dicha evidencia señala el beneficioso impacto potencial que se puede obtener a través de reformas como el PpD.

El conclusión, se considera que las autoridades mexicanas debieran cambiar su enfoque de un Presupuesto Base Cero al de un Presupuesto por Desempeños en los programas y proyectos públicos, con el fin de hacer mas racional las asignaciones presupuestarias, bajo un concepto de una mayor calidad en el gasto público, en lugar de un enfoque eminentemente financiero de reducción de los presupuestos “per se” que impactaría a acciones gubernamentales y a sectores y ciudadanos claves para el desarrollo nacional.



Integrated Development
Services S.C.



Muchas Gracias!

salvador@idssc.com

Móvil: 333.137.5890

El presente documento, fue realizado por IDS Consultores para la Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados y se prohíbe la reproducción total o parcial, a través de cualquier medio, sin permiso expreso del autor.