

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

PRESUPUESTO POR RESULTADOS, PROPUESTAS
PARA SU IMPLEMENTACION EN EL DISTRITO
FEDERAL

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO
EN ECONOMIA PRESENTA:

JOSE LUIS VELARDE FUNES

ASESOR: MTRO. JOSE LUIS PEREZ BERMUDEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

Justificación.....6

Introducción.....8

1. Las Políticas Públicas

- 1.1 Políticas Públicas.....15
- 1.2 Definición y principales áreas de análisis de las Políticas Públicas.....16
- 1.3 Instrumentos de acción de las Políticas Públicas.....18
- 1.4 Desarrollo y elaboración de las Políticas Públicas.....20
- 1.5 Análisis de las Políticas Públicas.....24
- 1.6 Evaluación, continuidad y cambio.....25

2. El Presupuesto y sus características

- 2.1 Etimología y concepto del presupuesto.....28
- 2.2 Definición de Gasto Público.....29
- 2.3 Ejercicio del Gasto Público.....31
- 2.4 Principios presupuestales.....38
- 2.5 Contenido del presupuesto.....42
- 2.6 Ciclo presupuestario.....43

3. Presupuesto por Resultados

3.1	Tipos de Presupuesto.....	45
3.2	Evolución de los Presupuestos.....	45
3.3	Presupuesto tradicional.....	47
3.4	Presupuesto Orientado al Desempeño (Performance Based Budget).....	50
3.5	Presupuesto por Programas.....	54
3.6	Gestión por Objetivos.....	63
3.7	Presupuesto Base Cero.....	66
3.8	Recortes presupuestarios.....	66
3.9	Presupuestos por resultados.....	67
3.10	El Presupuesto por Programas frente al Presupuesto por Resultados.....	71

4. El sistema presupuestario en México, propuestas para su implementación en el Distrito Federal

4.1	Problemática de la Gestión Pública en el Distrito Federal.....	78
4.2	Recomendaciones de la OCDE y el Banco Mundial.....	81
4.3	Presupuesto por Resultados, implantación y desarrollo en el Gobierno Federal.....	85
4.4	Sistema de Evaluación del Desempeño.....	92

4.5	Medición de Resultados.....	96
4.6	Indicadores de desempeño para la medición de resultados.....	101
5.	Conclusiones.....	109
6.	Bibliografía.....	114

Presupuesto por Resultados, propuestas para su implementación en el Distrito Federal

La **Hipótesis** que se plantea es que, el cambio de un sistema de presupuestación por programas a uno por resultados permitirá un manejo más racional eficiente y transparente de los recursos públicos.

El **objetivo general** es describir la evolución que ha tenido la técnica presupuestal hasta llegar al presupuesto por resultados, así como realizar propuestas para su implantación en el Gobierno del Distrito Federal (GDF).

Los **objetivos particulares**:

1. Definir el concepto de “Políticas Públicas” y explicar cómo la administración y gestión de los recursos públicos son sus instrumentos de acción.
2. Demostrar la importancia de la técnica de presupuestación por resultados y definir sus particularidades.
3. Explicar las diferencias que existen entre el Presupuesto por Programas y el Presupuesto por Resultados.

4. Proponer ideas sobre su implantación y puesta en marcha en el Gobierno del Distrito Federal (GDF).

La **Metodología** a emplear consistirá en la descripción de las diferentes etapas históricas de la gestión presupuestal con el propósito de conocer las técnicas de presupuestación y su evolución hasta llegar al presupuesto por programas (vigente en el GDF) y por último, se explicarán los motivos del cambio hacia un presupuesto por resultados en la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal (GDF).

Justificación

El Banco Mundial publicó en 1998 el estudio: "Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional", en él se discutía la necesidad de replantear el modelo de Administración Pública en América Latina con el fin de sustituir el "modelo jerárquico" por el modelo de la "Nueva Administración Pública". Entre las herramientas del nuevo modelo se resaltaba la manera en que los gobiernos de países avanzados estaban probando modificar la forma de realizar sus negocios, los autores del documento Burki y Perry escribieron los siguientes:

Hay un movimiento de nuevas ideas que se concentran en el mejoramiento del desempeño, trasladando el énfasis desde el control de los insumos al control de los productos, permitiendo así una mayor discreción gerencial y la promoción de mayor transparencia y responsabilidad (p. 140).

En el caso de México, y conjuntamente con las medidas de naturaleza económica desplegadas en los últimos años, se han ido ejecutando un conjunto de medidas de corte institucional que podrían constituirse en cimientos sólidos para la mejora de la gobernabilidad; principalmente en aspectos relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas y la efectividad del Estado.

Estas medidas de corte institucional coinciden con algunas de las principales recomendaciones del documento citado en un principio, al estar vinculadas con la necesidad de mejorar la administración pública e incluir el desarrollo de herramientas de gestión pública de diversa índole y su aplicación progresiva. La implementación de este conjunto de herramientas ha logrado alcanzar un estado de desarrollo tal que permitiría hoy a México enfrentar el reto de producir un cambio radical en el funcionamiento y operación de la función pública.

Actualmente el Gobierno de la Ciudad de México cuenta con las condiciones para dar inicio al cambio del modelo de Administración Pública centrada en los procesos hacia un modelo de Administración Pública por resultados e impactos, lo cual fomentará la cultura de rendición de cuentas y transparencia del gasto público al servicio de la ciudadanía.

Introducción

En los años ochenta se empezó a llevar a cabo un cambio de tipo integral en la Administración Pública de diversos países. Esta reforma en el proceso presupuestario ha sido guiada por diferentes criterios, según las ideas y avances en el estudio de la administración pública, al tener como común denominador lograr un mejor uso y aprovechamiento de los recursos públicos.

Las reformas presupuestarias han evolucionado generalmente en una de las siguientes categorías: 1) innovación en el formato presupuestario y 2) innovación en el mejoramiento del proceso presupuestario (Bland y Rubin, 1997). Ambas innovaciones constituyen un resultado directo del crecimiento y de la expansión del papel del gobierno en las políticas macroeconómicas; sobre todo en épocas recientes, pues la modificación en la composición de los gastos públicos y la preocupación por el crecimiento de las tasas de la deuda pública, generaron un torrente de ideas y estrategias dirigidas a reformar el gobierno. Globalmente, los gobiernos parecen encontrarse en el curso de una notable transformación; mientras que la gestión tradicional de gobierno (expresada en acciones tales como: garantizar la ley y el orden, elaborar e implementar las Políticas Públicas) permanece inalterada, aparece un nuevo paradigma

para la gerencia pública, caracterizado por algunos de los siguientes enunciados –publicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 1995:8)–, orientados hacia el desempeño y centrados en los resultados:

- Mayor atención a los resultados: en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio.
- Sustitución de estructuras organizacionales jerárquicas altamente centralizadas, por entornos gerenciales descentralizados, donde las decisiones acerca de la asignación de recursos y la provisión del servicio se toman en una instancia más próxima al punto de provisión, y que ofrecen un margen para la retroalimentación por parte de clientes y otros grupos de interés.
- Flexibilidad para explorar alternativas a la provisión y regulación directas, que podrían producir mejores resultados en las políticas desde el punto de vista costo-eficacia.
- Mayor orientación hacia la eficiencia de los servicios suministrados directamente por el sector público –incluyendo el establecimiento de metas de productividad y la creación de entornos competitivos dentro y entre organizaciones del sector público–, y

- Fortalecimiento de las capacidades estratégicas para guiar la evolución estatal, y permitirle que responda a los cambios externos y a los diversos intereses en forma automática, flexible y al menor costo.

En 1995, el gobierno federal inicia un proceso de reforma administrativa que implicó la transformación del aparato gubernamental en lo que se llamó "Programa de Modernización Administrativa 1995-2000". El diagnóstico elaborado por este programa mostró como resultado la necesidad de mejorar la eficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del sector público, por ello se propuso transformar la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura del servicio (Promap, 1996).

En el marco de la reforma administrativa se incluyó el tema de la reforma presupuestaria cuya finalidad es relacionar las funciones de presupuesto, contabilidad y programación en un sistema integrado y así poder establecer prácticas financieras básicas, similares a las del sector privado. Lo anterior con la finalidad de evitar la pérdida de millones de pesos por causa de fraude, despilfarro, corrupción y mala administración, así como la necesidad de reemplazar sistemas de gerencia finan-

ciera obsoletos e ineficientes que no suministran información consistente, confiable y oportuna.

En el año 2007, el Gobierno del Distrito Federal dirigido por el Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard, a través de la Secretaría de Finanzas, inició un programa de transformación en la administración del gasto público, que implica el cambio de un presupuesto por programas a un presupuesto basado en resultados. Con esta nueva concepción de la administración financiera se pretende evitar el despilfarro y la ineficiencia en el gobierno, la pérdida de confianza del público en la capacidad del gobierno para responder a las necesidades públicas, y la insuficiente articulación de las metas y del desempeño de los programas.

Esta nueva visión del presupuesto tiene como fin el establecimiento de metas programáticas, medir el desempeño e informar al público sobre el mismo; mejorar la eficacia de los programas y la responsabilización pública haciendo énfasis en los resultados, la calidad del servicio y la satisfacción del usuario; y mejorar la toma de decisiones tanto del ejecutivo como del ALDF, con base en una información objetiva sobre la eficiencia y la eficacia de los programas locales, que desplacen el énfasis desde los insumos hacia los resultados y el impacto.

Autores como Megisto y Pindur presentaron un documento en el congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), donde se menciona que algunos de los problemas a los que se enfrenta la implementación de estos cambios son:

- El gobierno sigue habilitando múltiples Unidades Ejecutoras de Gasto (UEG), en respuesta a problemas o necesidades, lo que da como resultado superposición y fragmentación de programas.
- Por otra parte, estas reformas no se dan sin una carga de trabajo adicional para las UEG locales. Las exigencias referidas a la elaboración de informes, contenidas en cada una de las reformas se suman a la habitual y, a menudo voluminosa documentación, implicada en una indagación del presupuesto de la misma. Esto genera una montaña de información a través de la cual deben moverse los funcionarios, lo que podría dar lugar a desconexiones entre los distintos documentos.
- Un reto que confrontan las UEG en la implementación de estas reformas es la dificultad para la identificación de medidas de desempeño y recabamiento de datos. Se carece de sistemas de contabilidad de costos adecuados en las UEG, lo

que obstaculiza una efectiva recolección de datos sobre costos/medidas.

- La reforma presupuestaria no se ha centrado en los marcos de responsabilización y transparencia, con lo cual el gobierno a nivel superior habilitaría a las diferentes UEG la flexibilidad necesaria para la utilización de recursos, a cambio de hacerlos responsables de los resultados obtenidos.
- La construcción de una perspectiva presupuestal de largo plazo en un formato plurianual. El objetivo de un marco presupuestario plurianual o de un marco de referencia de gastos de mediano plazo, es indicar el monto de los recursos financieros que se habrán de necesitar durante los próximos años (entre tres y cinco años), a efectos de cumplir con los compromisos financieros y las metas que han sido previamente aprobadas por el gobierno y la legislatura.

Las experiencias internacionales demuestran que no sólo se trata de cambiar la normatividad a partir de algún decreto, sino que involucra el cambio de actitud y comportamiento de los individuos e instituciones presupuestarias. También implica introducir nuevos valores y rediseñar la estructura de incentivos.

El primer capítulo de este trabajo hace referencia al concepto de Políticas Públicas, que son los productos de las acciones que realiza el gobierno, entre las que destacan: la planificación del presupuesto y la gestión pública.

En el segundo capítulo se define el concepto de presupuesto y se hace una descripción general de lo que se conoce como gasto público, la manera en que se clasifica y los principios que lo rigen.

El tercero corresponde al marco teórico y las características generales de la NGP. Se describirán los fundamentos económicos y organizacionales, así como la evolución que ha tenido la técnica presupuestal.

El último capítulo se centrará en problemática de gestión presupuestal de la Ciudad de México, el desarrollo del mismo en el Gobierno Federal y algunas consideraciones que se deben tomar en cuenta para su implementación en el Gobierno del Distrito Federal.

1. Las políticas públicas

1.1 Políticas Públicas

Uno de los elementos constitutivos de la noción de sistema político, son las llamadas "Políticas Públicas". Se encuentran en el elemento institucional, llamado Régimen Político. Tal como Alcántara (1995) lo señala:

son concebidas como "productos del sistema político", no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado.¹

En otras palabras podemos decir que las políticas públicas son las acciones de gobierno, es el gobierno en acción, que busca como dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, como señalan Chandler y Plano, se pueden entender como el uso estratégico de los recursos para aliviar los problemas nacionales.²

Con el crecimiento del Estado y de las tareas que este poco a poco va asumiendo como suyas, luego de pasar

¹ Manuel Alcántara Sáenz (1995), *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México.

² Chandler y Plano, 1988:107, en la obra de Manuel Alcántara, *op cit.*

del Estado Gendarme, o Estado Liberal, donde sus funciones básicas eran las de policía y defensa, al Estado Actual donde sus funciones son de mayor envergadura, donde el estado se va haciendo cada vez más intervencionista, de manera que participa en el quehacer diario de los ciudadanos, participando en la economía, la educación, el trabajo, la producción, la seguridad social, etcétera. En consecuencia, aumentan la cantidad de demandas y necesidades que el Estado necesita hacer frente, con lo cual comienza el mismo a captar grandes cantidades de dinero (en su mayoría originado de los impuestos) por parte de los ciudadanos, y lo regresa en forma de programas y servicios que dan beneficio a la población. Es así como a través de estos programas y servicios sociales surgen las Políticas Públicas, de allí su importancia de estudio a través de formas sistémicas y analíticas.

1.2 Definición y principales áreas de análisis de las Políticas Públicas

Las Políticas Públicas son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.³

³ Francesc Pallares (1988), "Las Políticas Públicas: el sistema político en acción", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 62. p. 141.

Pallares señala que a esta definición genérica de Políticas Públicas hay que agregarle algunas consideraciones:

1. Las Políticas Públicas deben ser consideradas como un "proceso decisional". Es decir, por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional.
2. Los casos de "inacción". Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo.
3. Para que una Política pueda ser considerada como Pública tiene que haber sido "generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales".

Las principales áreas de análisis de las Políticas Públicas son:

- a) El desarrollo social.
- b) La economía, la infraestructura carretera y la expansión de las vías generales de comunicación, de las telecomunicaciones, del desarrollo social, de la salud y de la seguridad pública, entre otras.

- c) Los planes de desarrollo, anuales, bianuales, quinquenales, etc.
- d) Los presupuestos anuales de los estados y las administraciones autonómicas y municipales
- e) La Administración Pública o sistema burocrático y sus planificaciones
- f) Los tratados internacionales y las declaraciones de principios de los estados individuales o unidos en agrupaciones regionales: Naciones Unidas, Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Unión Europea, etcétera, con énfasis en la cohesión social y la gobernabilidad para desarrollos integrales o totales.

1.3 Instrumentos de acción de las Políticas Públicas

Una vez establecida esta definición y sus principales áreas de análisis, tratará de abordar algunos de los instrumentos que utilizan las instituciones de gobierno para elaborar políticas públicas, y que vienen a ser instrumentos de acción de las mismas. Dichos instrumentos son: las normas jurídicas, los servicios, los recursos financieros y la persuasión.⁴

⁴ Francesc Pallares (1988), *op. cit.*

1. **Las normas jurídicas**, según señala Pallares, constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado.

Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan

2. En segundo lugar, **los servicios de personal**, elaborar las políticas requiere de servicios de personal, infraestructura humana, organizativa y de material. Son las distintas personas con grado de especialización, utilizadas en la Administración Pública; encargadas de elaborar las políticas: la realización práctica descansa sobre sus hombros.
3. Como tercer instrumento, aparece los **recursos materiales**, aquí se destacan principalmente los financieros. Para poder llevar a cabo las políticas públicas es necesario que la Administración tenga recursos, esta los obtiene en su mayoría del pago de impuestos de los ciudadanos. Sin recursos financieros, la Administración no podría realizar la inmensa mayoría de políticas que realiza.
4. Un cuarto elemento, es **la persuasión**, esta representa un instrumento efectivo muy importante, señala Pallares, ya que:

los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad.

1.4 Desarrollo y elaboración de las Políticas Públicas

Para desarrollar una Política Pública el autor Carlos Ruiz nos sugiere cinco pasos:⁵

1. *Identificación y definición de problemas.* Establecer claramente cómo altera la situación y cuándo se detecta, para conocer a quiénes se afecta, en dónde se presenta y cuánto miden las alteraciones que provoca.
2. *Descripción de las condiciones del ámbito de acción de la política pública:* cuatro factores fundamentales: estado previo de la Política Pública, factores condicionantes y determinantes de su ámbito, estructura y funcionamiento de su sistema de servicios, y las relaciones entre los productos de tal sistema.
3. *Selección de soluciones:* para encontrar el plan adecuado se señalan cuatro criterios; el respaldo

⁵ Carlos Ruiz Sánchez (1998), *Manual para la elaboración de políticas públicas*; DF: PyV-UIA.

ideológico-político, los valores del ámbito; valoración política, según su agregación, organización, representación, aceptación, sustentación, conflicto, costo social y legitimación; valoración técnica, en función de los recursos tecnológicos; y la valoración administrativa, comprendida por recursos y tiempos disponibles.

4. *Objetivos y metas preliminares*: siendo los primeros, expresiones de un fin y las segundas expresiones detalladas de las etapas de cumplimiento, ambos se cuantifican en términos de volumen, distribución y tiempo de aplicación.
5. *Preselección de medios inmediatos*: los recursos, en relación a su formulación, instrumentación y presupuestación.

A su vez, para elaborar una Política Pública recurrimos a un "análisis de políticas". El análisis de políticas es el estudio de su implementación, lo cual, en palabras de Eugene Bardach, representa más un arte que una ciencia propiamente dicha, porque el ámbito de la política pública es meramente práctica y repetición:⁶

1. *Definición*: elemento evaluativo, debe pensarse según los excesos y las deficiencias previas,

⁶ Eugene Bardach (1998), *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*, DF: CIDE-Porrúa.

cuantificando hasta donde sea posible. Las condiciones en el ambiente terminan convirtiéndose en otros problemas, así como la pérdida de alguna oportunidad.

2. *Obtención de la información*: no perder detalle de su contexto, usando analogías, con tal de obtener credibilidad y crear consensos mediante la fundamentación y el argumento.
3. *La construcción de alternativas*: según una interpretación personal, la potenciación de realidades posibles. Comenzar por lo general para desembocar en lo particular. Analizar las causas del problema (que suelen ser otros problemas por sí mismos), para así llegar a una reducción y simplificación de la lista de las alternativas.
4. *Selección de criterios*: la selección de criterios útiles debe basarse en la definición del problema, siendo esto un proceso continuo. Al respecto, la eficiencia suele ser un criterio evaluativo comúnmente utilizado en el análisis de políticas. Pero, si de lo que se trata es de evaluar el conflicto del ambiente, debemos recurrir al proceso político coyuntural de la Política Pública. Otros criterios son los prácticos, tales como la legalidad, la aceptación política, la solidez y perfectibilidad que pueda alcanzar ella misma.

5. *Proyección de los resultados*: (modelos causales o una matriz de resultados). Ambos deben incluir estimaciones de magnitud así como los principios de su investigación, los efectos secundarios no deseados y todos sus posibles costos éticos.
6. *Confrontación de costos y beneficios*: un problema casual suele ser la atribución múltiple de recursos siendo que éstos pueden optimizarse. Entonces, a pesar de la incertidumbre del medio social donde se aplica la Política Pública podemos analizar el "mínimo aceptable" o un "punto de inflexión" para comparar.
7. *Elección de la política pública*: este proceso de abogacía, defender una u otra opción varía según la coyuntura política y la propia experiencia de los administradores y políticos que intervengan.
8. *Transmitir la historia de la política pública*: o sea, mostrar el trabajo realizado, con cuadros, referencias y fuentes, con tal de coadyuvar en la mejora de la propia gestión pública.

1.5 Análisis de las Políticas Públicas

El punto de partida para el análisis lo constituye la idea del esquema "cíclico". Este enfoque o idea, intenta según afirma Pallares: "analizar los factores que inciden

en el desarrollo de una política a través de los diferentes estadios de su "proceso vital", es decir, desde su elaboración hasta su terminación o reciclaje".

El análisis de las Políticas Públicas no se debe plantear como algo estricto y rígido, sino como una sistematización que permita plantarse las cuestiones con posibilidades de anticipación y previsión. Una política se redefine continuamente en su proceso de aplicación y puede estar sujeta a cambios en función de su rendimiento, pero si no se han previsto mecanismos para su evaluación y cambio, este será más difícil y se hará con menor capacidad de orientación. El ciclo de las Políticas Públicas o fases en que puede descomponerse son las siguientes:

1. *Definición de la agenda*: se produce cuando un problema o cuestión suscita interés público, y reclama una intervención política. Entonces, se incluye en la agenda (entra en la agenda, pero no quiere decir que ese problema no existiera antes).
2. *Formulación de alternativas*: opciones que hay. "Alternativa 0" = no hacer nada (también es opción).
3. *Decisión*: se adopta una o varias de las alternativas.

4. *Implementación*: ejecución, puesta en práctica de la política. Suelen haber déficit de implementación (se implementa mal, no se implementa, o lo hace a medias).
5. *Evaluación*: se analiza cómo ha ido esa política, si ha funcionado, qué efectos ha tenido.
6. *Redefinición de la política*: se evalúan los resultados y se cambian si hace falta, para el futuro.

1.6 Evaluación, continuidad y cambio

Al respecto de la evaluación de políticas Pallares escribe:

referencia a los objetivos establecidos, pero sobre la base fundamental de los resultados alcanzados, tanto en los aspectos previstos como en los no previstos. La evaluación consiste, en el proceso necesario para medir el grado en el que están alcanzando las finalidades deseadas y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea de espera.

Es decir, la política que se ha puesto en marcha está resultando o no, sirve o no, qué es lo bueno de ella y dónde tenemos que cambiarla. ¿Es la misma coherente con los fines planteados o se tiene que modificar?, ¿Es eficaz o no?

Como hemos podido ver las Políticas Públicas representan un tema de mucha importancia en el estudio de la Ciencia Política, por qué implica una serie de conceptos básicos del sistema político. Una buena Política Pública ayuda a que esta idea de gobernabilidad se mantenga, es decir, que no sufra crisis o se vea afectada. Todo lo anterior implica que nos tengamos que meter en un contexto tanto interno como externo, que veamos lo endógeno como lo exógeno. Que se analice, por otro lado, la idea de cultura política, es decir, en este caso, ¿por qué unas sociedades exigen más que otras?, ¿por qué participan más que otras?

En general está es básicamente la idea de Políticas Públicas y su importancia a la hora de estudiarlas y analizarlas, como se ha señalado, sirven para evaluar el sistema político, es decir, que si las mismas andan bien pues el sistema por ende lo estará, por el contrario si estas no funcionan de forma adecuada, el sistema presentará ciertas interferencias que podrán ser, dependiendo del grado, crisis o movimientos fuertes, lo importante en esto es que si las autoridades logran detectar lo anterior, se entiende en buena lógica, que buscarán como corregirlo.

Como se mencionó anteriormente, la administración pública y la asignación de los recursos presupuestales es una decisión que se toma dentro de las Políticas Pú-

blicas de cada gobierno. Es en este marco donde el presupuesto por resultados sirve de herramienta para llevar a cabo una mejor asignación de los recursos y, a su vez, un mayor seguimiento y control de los mismos.

Capítulo 2

2. El Presupuesto y sus características

2.1 Etimología y concepto del presupuesto

La palabra **Presupuesto** se compone de dos raíces latinas:

Pre	Que significa antes de, o delante de, y
Supuesto	Hecho, formado

Por tanto, **Presupuesto** significa “antes de lo hecho”.

Algunas definiciones del concepto son las siguientes:

- En términos generales, Presupuesto es “La técnica de planeación y predeterminación de cifras sobre bases estadísticas y apreciaciones de hechos y fenómenos aleatorios”.
- Es el cálculo y balance previos de los gastos e ingresos del Estado y otras corporaciones públicas, que deben contener la expresión detallada de dichos gastos y de los ingresos previstos para cu-

brirlos durante un período determinado, generalmente de un año.¹

- Es el cálculo anticipado del costo de una obra y también de los gastos o ingresos de una empresa o colectividad.²

Refiriéndonos al presupuesto como herramienta de la Administración se conceptualiza, como: “La estimación programada, en forma sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo, en un periodo determinado”.

2.2. Definición de Gasto Público

El gasto público se refiere al valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un período productivo, esto incluye los gastos de inversión y de consumo. Sobre una definición más general, el gasto público consiste en:

- El gasto realizado por los departamentos gubernamentales en bienes y servicios, directamente a través de subsidios.

¹ *Diccionario Enciclopédico U.T.E.H.A.*, Unión Tipográfica, Editorial Hispano Americana, México, 1953, p. 4.

² J. Cásares, Real Academia Española, *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*, ED. Contables y Administrativas, S.A. 1982, p. 5.

- Los pagos gubernamentales para el bienestar o beneficio de la seguridad social, intereses por concepto de deuda, y otros pagos de transferencia.
- Los gastos de capital realizados por las empresas públicas (Ayala, 2000).

Las decisiones anuales acerca del destino de estos recursos moldean las características de cada país, y sus objetivos sociales y económicos tienen representación formal en el presupuesto nacional.

El presupuesto manifiesta en términos monetarios los objetivos del Estado, además es un indicador del arreglo político entre los diferentes actores que intervienen en su elaboración: el jefe del Ejecutivo, funcionarios de niveles medios y altos, las legislaturas y sus comités de análisis, grupos de presión y los ciudadanos; todos ellos representan y buscan sus propios fines o los que representan. El resultado final de este proceso es el decreto de presupuesto –federal, estatal o municipal– que establece el plan financiero del gobierno respecto a la cuantificación de todas y cada una de sus actividades de su programa anual de trabajo, que incluye las diferentes erogaciones que habrán de efectuar los órganos públicos con base en sus diferentes programas de trabajo.

2.3 Ejercicio del Gasto Público

El presupuesto público pasó de ser un expediente administrativo y contable, para autorizar gastos a ser una de las principales herramientas de política económica. Por lo mismo, la presupuestación está ligada al proceso de planeación nacional y responde a las demandas sociales, económicas y políticas que afectan la conducción de asuntos públicos. Por esto el presupuesto es mucho más que un instrumento de hacienda pública, es la herramienta por medio de la cual se establecen políticas sociales y se desarrollan programas gubernamentales sujetos a controles legislativos y administrativos.

El presupuesto –como expresión de un plan estructurado para hacer congruentes los objetivos previstos con los recursos disponibles– ha venido a constituirse en un elemento de planificación en cuanto establece metas que debe lograrse con recursos restringidos, una táctica para contrarrestar las fluctuaciones económicas, una estrategia con fines redistributivos y un mecanismo impulsor del desarrollo económico.

El presupuesto es también un recurso político, en tanto implica decisiones gubernamentales respecto a com-

promisos concretos y beneficios prometidos que se cumplen mediante el ejercicio del poder público.

El ejercicio del gasto comprende un conjunto de actividades operativas básicas, donde destacan dos aspectos: primero, lo concerniente a todas las actividades generales que implican el gasto público, las políticas, las negociaciones, la preparación del presupuesto de gastos, etcétera, y, segundo, los procedimientos administrativos utilizados para dar seguimiento adecuado a las diversas tareas y acciones que integran el gasto público.

Los procedimientos administrativos pretenden facilitar el ordenamiento, la identificación y registro del gasto, clasificándolo de manera administrativa, funcional, sectorial, por su objeto de gasto, programática y económica.

a) Clasificación Administrativa: la clasificación institucional o administrativa –organiza el gasto por dependencias– tiene como objetivo revelar quién efectúa la erogación y para quién la hace. Su finalidad es poner de manifiesto a los responsables de cada programa específico en relación con el cual debe adquirirse el bien o servicio que origina el gasto. El clasificador agrupa las distintas Uni-

dades Ejecutoras de Gasto (UEG) clasificándolas en el caso del Distrito Federal, en Delegaciones, dependencias, entidades, órganos autónomos y órganos desconcentrados, asignándoles a cada una de ellas una clave alfa numérica.

b) Clasificación Funcional: se entiende por función el conjunto de actividades establecido por la administración pública, con el propósito de cumplir en su jurisdicción, con la obligación gubernamental de cumplir con determinadas necesidades, prestando servicios públicos específicos. Atendiendo a este aspecto, la presentación del presupuesto, debe revelar claramente los recursos asignados a cada función, de acuerdo a la importancia que a éste le sea reconocida, sea que el gobierno preste el servicio o lo subsidie.

Esta clasificación es la máxima agregación de las actividades de la administración pública y puede variar según los diferentes modelos que se usen. A continuación se presentan los modelos propuestos por la Organización de la Naciones Unidas (ONU) y el INDETEC y el usado en el Gobierno Federal.

Funciones gubernamentales, diferentes clasificaciones

NACIONES UNIDAS	INDETEC	SHCP	GDF
Servicios Públicos Generales	Legislación	Legislación	Legislación
Defensa	Impartición de justicia	Soberanía	Impartición de Justicia
Orden Público y Seguridad	Procuración de justicia	Relaciones exteriores	Gestión Gubernamental
Asuntos Económicos	Seguridad pública	Hacienda	Orden y Seguridad Pública
Protección del Medio Ambiente	Coordinación de la política de Gobierno	Gobernación	Procuración de Justicia
Vivienda y Servicios Comunitarios	Administración de la Hacienda Pública	Orden, seguridad y justicia	Protección Social
Salud	Proporcionar servicios de educación cultura y deporte	Administración pública	Salud
Actividades recreativas, cultura y religión	Proporciona servicios de salud y asistencia social	Otros bienes y servicios públicos	Educación, Cultura y Deporte
Educación	Promoción del desarrollo urbano	Educación	Desarrollo Urbano
Protección Social	Preservación del ambiente y de los recursos naturales	Salud	Medio Ambiente y Recursos Naturales
	Preservar la soberanía del territorio nacional	Seguridad social	Promoción del Desarrollo Económico
	Generación y conservación de fuentes de energía	Urbanización, vivienda y desarrollo regional	
		Agua potable y alcantarillado	
		Asistencia social	
		Energía	
		Comunicaciones y transporte	
		Desarrollo agropecuario y forestal	
		Temas laborales	
		Temas empresariales	
		Servicios financieros	
		Ciencia y tecnología	
		Temas agrarios	
		Desarrollo sustentable	
		Costo de la deuda	
		Recursos a entidades federativas	
		Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	
		Saneamiento financiero	
		Apoyo a ahorradores y deudores de la banca	

Fuente: Realizado en base a documentos de la ONU, INDETEC, SHCP y GDF.

c) *Clasificación Sectorial*: es considerada una variante de la Clasificación Funcional, siendo su objetivo la de agrupar las distintas actividades del gobierno, no de acuerdo a sus propósitos, sino en relación a objetivos concretos, vinculando cada uno de los sectores a cargo de una determinada labor al sector al que corresponde. A continuación se presenta un ejemplo de clasificación sectorial:

1. Sector Económico (agricultura y ganadería, minería, comercio, servicios...).
2. Sector Social (educación, salud pública, previsión social...)
3. Sector Servicios Generales (administración general, justicia, seguridad, cultura...).

d) *Clasificación por Objeto de Gasto*: esta clasificación se enfoca en los aspectos contables de las operaciones gubernativas, que facilitan las actividades de fiscalización en la administración de los recursos públicos, identificando los materiales y servicios adquiridos, relacionando el monto del gasto con el objeto al que se destina. Con este propósito las erogaciones se catalogan de acuerdo con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplir los programas y

alcanzar sus metas, lo que implica un codificador adecuado a las características de los insumos.

Este catálogo clasifica los gastos enumerándolos de manera genérica, homogénea y coherente, y los identifica en grupos ordenados en capítulos, conceptos y partidas. Los capítulos se expresan en unidades de millar, los conceptos por la cifra que enumera las centenas y las partidas por los dos dígitos que describen las unidades y las decenas.

Capítulo: es el mayor nivel de agregación de esta clasificación que identifica el conjunto homogéneo, claro y ordenado de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, así como los bienes, servicios y obras públicas que solicitan las diferentes dependencias del gobierno.

Concepto: es el nivel intermedio de agregación que identifica el conjunto homogéneo, claro y ordenado, producto de la desagregación de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, así como de bienes, servicios y obras públicas que se consideran en cada capítulo de gasto, para la identificación de los recursos y su rela-

ción con los objetivos y metas programadas.

Partida; Es el nivel de agregación más específico que identifica y clasifica los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, así como los bienes, servicios y obras públicas de un mismo género, que son necesarios para la consecución de los programas y metas autorizados, cuyo nivel de agregación permite su cuantificación monetaria y contable. La partida que debe reportar cada erogación se determina atendiendo a la naturaleza y al objeto del gasto, según el artículo adquirido, el servicio contratado o la cantidad en dinero que se vaya a transferir, así como su destino y utilización.

e) *Clasificación programática:* esta clasificación sirve para exponer hacia donde se dirigen los fondos públicos, de acuerdo con las acciones que el gobierno planea realizar para solventar las necesidades colectivas y facilitar su identificación, justificación y evaluación. Esta exposición permite cuantificar las metas planteadas y los costos correspondientes porque identifica en cada progra-

ma las operaciones concretas que van a efectuarse como un conjunto de proyectos.

f) *Clasificación económica*: se basa en determinar la categoría económica de cada categoría de gastos, y se utiliza para conocer el efecto del gasto público en la actividad económica. El documento debe reflejar información acerca de tres conceptos: gasto corriente, gasto de capital y servicio de la deuda. El primero representa el costo de funcionamiento de la administración pública, el segundo se refiere al costo de inversión tanto financiera como física, y el último alude a las sumas reservadas para amortizar los compromisos financieros, que componen la deuda pública. La función importante de esta exposición es que permite comprender la influencia que tiene el gasto público sobre la ocupación de los factores de producción.

2.4 Principios presupuestales

Debido a la importancia del presupuesto como instrumento regulador de las acciones del sector público, surge la necesidad que se rija por normas que garanticen su racionalidad, para lo cual se establecen los llamados principios presupuestarios, que se encuentran encuadrados en tres grupos (Chapoy, 2003):

Relacionados con la Política Económica
y la Programación

- a) *Programación*: establece que el presupuesto debe adquirir la forma y el fondo de la programación, contener su orientación y afinar los detalles de ingreso y gasto, con la coherencia necesaria para configurar los programas, a partir de este principio, el presupuesto pasa a ser un instrumento de operación de la planificación.
- b) *Universalidad*: determina que el presupuesto debe abarcar toda la actividad financiera del gobierno, pero no de una manera rígida, que niegue todos los fondos extrapresupuestarios, sino en el sentido que incluya todas las operaciones que relacionen los programas entre sí. En conclusión, lo que persigue este principio es que todas las operaciones sean compatibles.
- c) *Exclusividad*: establece que el presupuesto sólo debe relacionarse con materias financieras y programáticas, y no con asuntos legales. Este principio tiende a evitar que se incluyan en la Ley de Presupuesto o en documentos equivalentes, normas relativas a otros campos jurídicos.

d) *Equilibrio*: este principio se refiere al aspecto financiero del presupuesto, en el Presupuesto por Programas debe existir equilibrio entre los objetivos y las metas programadas, entre el conjunto de programas y la política presupuestaria y, entre la disponibilidad de recursos y los programas globales de desarrollo.

Relacionados con los Mecanismos Administrativos

a) *Unidad*: se refiere a la necesidad de que cada una de las dependencias del sector público formen un todo orgánico y compatible para estructurarse de manera uniforme y coherente. Esto permitirá la correcta integración de los programas sectoriales en un programa global y así impedir un posible mal manejo de recursos, en acciones duplicadas o no debidamente ajustadas.

b) *Especificación*: la idea principal de este concepto, es describir el presupuesto en los documentos de ingreso y gasto, de tal manera que se reflejen los programas que apoya cada Unidad Ejecutora de Gasto, y a su vez, que la información pueda ser revisada tanto de manera global como detallada.

c) *Flexibilidad*: se relaciona con la etapa de ejecución del presupuesto y se refiere a ir ajustando su ejecución a las necesidades que se vayan presen-

tando y que no fueron programadas o, si lo fueron han variado. O sea, que se va a tener cierta elasticidad cuando se formulen y ejecuten los programas para así aplicar las correcciones y adecuarlos a la realidad cambiante.

- d) *Periodicidad*: este principio se relaciona con el de continuidad y establece la necesidad de que el proceso presupuestario sea fijado en períodos cortos e iguales, generalmente de un año; considerando en esto que mientras más largo es el tiempo para el que se proyecta, aumentan las posibilidades de error. Sin embargo existen excepciones, y se tiene como ejemplo la construcción de obras permanentes, donde se hace indispensable garantizar los fondos hasta la culminación de la obra, que puede extenderse durante varios años.
- e) *Acuciosidad*: establece que el presupuesto se debe preparar con el mayor grado de exactitud y precisión, además de evitar estimaciones demasiado optimistas o pesimistas, para que así los resultados a que se lleguen se aproximen a la realidad de la acción programada del gobierno.
- f) *Continuidad*: este principio es adoptado entre la etapa de planificación y formulación, para que su proceso sea de duración ilimitada, esto significa que si el presupuesto es formulado para un pe-

ríodo determinado, este no influya en la ejecución de planes o programas de mediano y largo plazos.

Relacionados con la claridad:

a) *Claridad*: esto se logra cuando se cumplen los principios antes mencionados, cuando el presupuesto refleja los programas, cuando es universal, cuando existe unidad, cuando las cuentas están bien detalladas. La claridad es un aspecto importante, pues se podrán llevar a cabo todas las etapas del presupuesto con mayor precisión, y así los niveles de decisión podrán normar su criterio racionalmente, y transmitir sus acuerdos de tal forma que quienes lo ejecutan capten con seguridad la intención de ellos, además de facilitar la evaluación de los documentos.

2.5 Contenido del presupuesto

El gasto público comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que en sus respectivas jurisdicciones realizan en el caso del Distrito Federal las Delegaciones, Dependencias, Entidades, Ór-

ganos de Gobierno y Autónomos, Órganos Desconcentrados y Fideicomisos.³

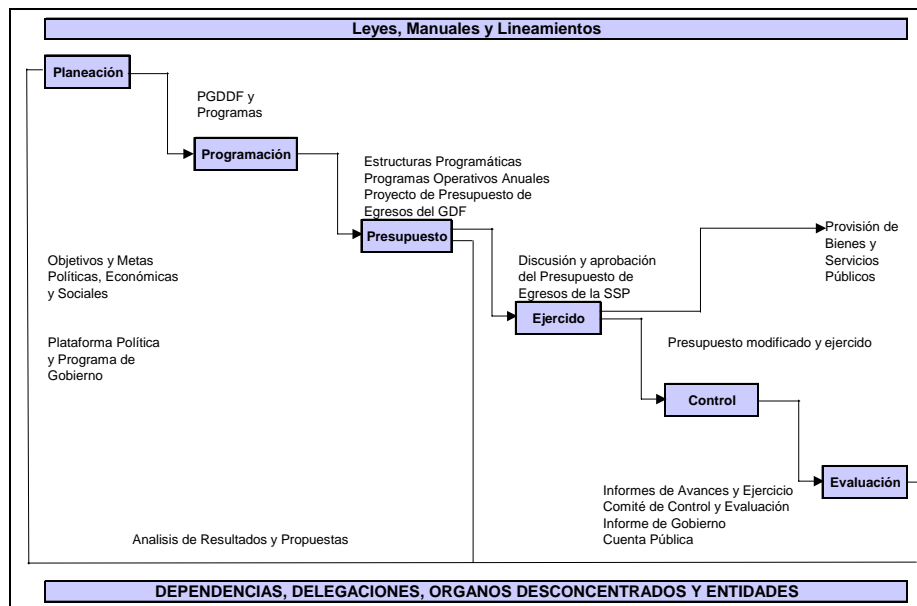
2.6 Ciclo presupuestario

El ciclo presupuestal consta de varias etapas, a ello se denomina ciclo presupuestario anual e involucra cuatro etapas (Arellano y Purón, 2004):

- a) Planeación: busca introducir la definición clara de objetivos, establecimiento de políticas de acción, previsión de futuro, coordinación horizontal, entre las acciones y consistencia interna a través del tiempo.
- b) Programación: consiste en la preparación de la acción concreta que se deriva de las políticas generales; racionalización de la relación entre objetivos, acciones, procedimientos, organización, dirección e insumos.
- c) Presupuesto: pretende construir un puente entre las instalaciones y posibilidades. Se concibió como un parámetro de intención-acción-objetivos-requerimiento-financiamiento.

³ "Artículo 3ro. de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de diciembre del 1998.

- d) Ejercido: en esta etapa las unidades ejecutoras de gasto ejercen los recursos que les fueron asignados.
- e) Control: en fase es un mecanismo para presionar la ejecución y lograr el producto esperado.
- f) Evaluación: se lleva a cabo una evaluación del impacto final del producto de cada acción.



Capítulo 3

Presupuesto por Resultados

3.1 Tipos de Presupuesto

La asignación de los recursos públicos siempre ha sido objeto de debates y polémicas ya que todas las dependencias gubernamentales, así como las entidades federativas funcionan y realizan sus tareas con base en los recursos que le son otorgados. En general, el presupuesto es un incentivo económico muy importante y se refleja en el comportamiento de todos los actores de un sistema político, por lo que la manera de llevar a cabo las asignaciones, no sólo es una cuestión técnica, sino también política. Este capítulo hará un breve recorrido por las diversas formas presupuestarias, destacando sus etapas, características y factores que determinaron su evolución.

3.2 Evolución de los Presupuestos

Para hacer la descripción de la evolución presupuestaria, se utilizan tres factores que son determinantes en los valores e ideas que definen los presupuestos.

- El primero hace referencia al contexto histórico y las preocupaciones del Estado para adaptarse en

cada período. Esto es importante porque los valores de interés del Estado, influyen al proceso presupuestario y se ven reflejados en sus formas de definición y asignación de los recursos.

- Segundo, es posible observar la influencia de las diferentes etapas de desarrollo y estudio de la administración pública en el proceso presupuestario.
- Tercero, en congruencia con las dos variables anteriores, se menciona claramente cual ha sido el énfasis puesto en cada etapa del proceso presupuestario.

Según la estructura de análisis de Robert Anthony (Schick, 1966), la cual revisa las formas presupuestarias, sostiene que en cada período la atención por parte de los niveles centrales de gobierno ha estado en el control del presupuesto, en otra ha estado en la gestión, y en una tercera etapa la planificación ha sido lo primordial en el proceso presupuestario.

Para una revisión de la evolución de los presupuestos, se citará lo escrito por Matías G. Durán en su tesis de maestría, y que toma como base lo hecho en Estados Unidos. Esto es debido a los factores de estudio de la administración pública y en general del Estado, y que han sido desarrollados ampliamente en ese país. Tam-

bién es ahí donde se han probado e implantado los diferentes tipos de presupuestos y que se han observado los resultados y su evolución.

3.3 Presupuesto Tradicional

Las características y acciones llevadas a cabo por lo que se llamó el *Estado Providencia*, tuvieron un claro reflejo en el presupuesto tradicional. La preocupación de este Estado dejó de ser exclusivamente por ofrecer seguridad, justicia o soberanía. Las crisis económicas obligaron a reconsiderar el papel que debía desempeñar el Estado. "Quedo de manifiesto que ni los mercados eran perfectos, ni el Estado podía circunscribirse sólo a una función de gendarme..." (Cabrero, 1995; p. 16). Las funciones del Estado se ampliaron y se inició en la producción de bienes y servicios, con lo que creció su tamaño y sus formas de intervención. La acción gubernamental requirió entonces de gastos, es decir, se necesitó adquirir diferentes insumos para llevar a cabo todas las acciones que debía realizar el gobierno, por lo que la atención estuvo en las cosas que el gobierno compraba, en los insumos. Es por eso que el énfasis se puso en el control legal y contable de las operaciones fiscales.

El estudio de la administración pública en esos momentos, se vio marcado por la idea de dicotomía entre la política y la administración (Wilson, 1887). Estas ideas se reflejaron en las reformas legales, de manera concreta con la creación de La Ley Federal de Presupuesto y Contabilidad en 1921. Con esa ley se creó por un lado, la Oficina del Presupuesto como entidad asesora del presidente y por otro, la Oficina General de Contabilidad, (Martner, 1981; p. 285). La oficina del presupuesto implicaba manejar los asuntos políticos que atañen al presupuesto (pues era un ente asesor del ejecutivo en la definición de las políticas de interés) así como la búsqueda de acuerdos con los demás políticos electos. Por su parte, la oficina general de contabilidad y concretamente el contador general, tienen claramente un matiz técnico y supuestamente neutral para la elaboración del presupuesto según la política definida. Las tareas de esta oficina eran proveer los sistemas financieros del gobierno y realizaba los procesos de auditoría fiscal.

Este presupuesto pone especial atención en la adquisición de los insumos, lo que obliga a una clasificación por objeto de gasto. El presupuesto tradicional da una ilusión de precisión y control legislativo al saber concretamente en que se está gastando (Martner, 1981). Sin embargo, aunque están presentes las otras dos áreas

administrativas de Anthony (gestión y planificación), su incorporación en el presupuesto es casi nula. En los hechos, es difícil interpretar la funcionalidad de los gastos por objeto pues no se tiene definido un plan de desarrollo que alinee los gastos con los objetivos; es decir, es sólo un instrumento administrativo y contable (Vázquez, 1979). En palabras de Schick (1966; p. 48) "... la clasificación por objeto es una base contable para las rutinas de los negocios gubernamentales, pero no provee la información requerida para las políticas."

Esquema de la Estructura Analítica de Robert Anthony

	Orientación a la Planeación	Orientación a la Gestión	Orientación al Control
Énfasis de los niveles centrales en el proceso presupuestario	Amplio rango de problemas. ¿Cuáles son las metas a largo plazo como deben relacionarse con el gasto?	Trata asuntos menos fundamentales: ¿Cuál es la mejor forma de organizarse para lograr una tarea prescrita?	Trata con interés relativamente pequeños: ¿Cómo pueden restringirse las agencias en el gasto?

Fuente: Durán, Matías (2005), Tesina para obtener el grado de Maestro: El presupuesto Mexicano: rasgos y matices del presupuesto por resultados, CIDE, México.

En los años veinte, la comisión Taft sobre economía y eficiencia, recomendó la introducción de reformas presupuestarias de acuerdo a las obras que el gobierno

hacia y no sobre los insumos que necesitaba para su accionar. Recomendaciones que comenzaron a incorporarse en la siguiente etapa que comienza en 1939.

3.4 Presupuesto Orientado al Desempeño (Performance Based Budget)

Como consecuencia de la intervención marcada y enfática del Estado en la etapa anterior, sus funciones y áreas de actuación comenzaron a crecer notablemente e incorporaron nuevas actividades de acción gubernamental. Así mismo esto se tradujo en una ampliación de la agenda de políticas y se mostró fiscalmente más activo. Era el inicio del *Estado Benefactor*.

En esta etapa, el Estado requirió de nuevas agencias gubernamentales para llevar a cabo todos los programas definidos por el gobierno, de esta manera el aparato burocrático creció considerablemente. El Estado incorporó la economía keynesiana, la cual da importancia a la relación que tiene el gasto público con la condición de la economía (Lyden y Miller, 1982). La administración pública continuó considerando la dicotomía y ahora se vio reforzada por el desarrollo de la *Administración científica*. Bajo esta corriente, se crea una acción mecanicista en donde se considera la existencia de una sola forma correcta para hacer las cosas. La idea

científica pretendía establecer líneas de acción que incrementarían la eficiencia de las organizaciones. Líneas que serían definidas y llevadas a cabo mediante un modelo con una estructura jerárquica rígida, en donde el poder es centralizado y con un control central, personal y burocrático. Se puede decir que esta corriente pretendió disminuir la actuación discrecional de los funcionarios públicos.

Estas ideas son compatibles con la manera en que se estaba llevando a cabo el presupuesto. Por un lado, la definición por objeto de gasto, había permitido que surgieran abusos administrativos. Por otro, el crecimiento de las actividades de gobierno hizo que la clasificación por objeto se volviera cada vez menos importante y significativa, mientras que el agregado de las actividades crecía en importancia para el gobierno. Es decir, el énfasis cambió a la necesidad de coordinar las actividades federales bajo el liderazgo presidencial (Lyden y Miller, 1982). En suma, el incremento en la intervención de las actividades gubernamentales (*Estado Benefactor*) y la necesidad de una definición y coordinación de manera central (*Administración científica*) hizo que se diera una perspectiva de *gestión* al proceso presupuestario que impulsara el desempeño administrativo.

Se puede decir que esta etapa surge con la perspectiva del *New Deal* y para señalar concretamente, con el Plan de Reorganización I en 1939. Con este plan se "...consagraron los poderes para que el presidente se transformara en el administrador general de la rama ejecutiva." (Martner, 1981; p. 286). Ya en 1935 se había mencionado que la importancia del gasto radica en lo funcional, en una cuenta de pagos de los servicios desempeñados por el gobierno (Schick, 1966); es decir, un *presupuesto por actividades*. Pero es hasta 1946, que se comenzaron a realizar acciones en este sentido. El departamento de Marina presentó un presupuesto basado en dos clasificaciones: uno por objeto y otro por resultados (Schick, 1966; Martner, 1981; Vázquez, 1979). El motivo por el que se inició esta forma presupuestaria en la Defensa, atiende a que la búsqueda estaba en la racionalización y control de los gastos, pero en términos funcionales; es decir, no solo por las adquisiciones hechas. Los cambios hechos por la Defensa, influyeron en las recomendaciones que hizo la comisión de la rama ejecutiva del gobierno (Comisión Hoover) en 1949. La comisión concretamente recomendó que todo concepto presupuestario en el gobierno federal debería ser reacondicionado bajo un presupuesto basado sobre funciones, actividades y proyectos y que llamó *Presupuesto por Desempeño* o lo que se había venido enten-

diendo de un presupuesto por actividades (Schick, 1966; Martner, 1981).

De acuerdo a la estructura de análisis de Anthony, y por las características antes señaladas, el presupuesto por desempeño está orientado a la gestión. "Su principal verdad esta en ayudar a los administradores a alcanzar la eficiencia en el trabajo de las unidades operativas mediante: 1) categorías presupuestarias en términos funcionales; y 2) otorgando medidas de costo por trabajo para facilitar el desempeño eficiente de las actividades ya preescritas." (Schick, 1966; p. 56). Es por eso que para la comisión Hoover, lo importante del presupuesto por desempeño es el trabajo o servicio a realizarse y lo que costara, pues es un presupuesto enfocado a los programas y funciones que toma como fines el trabajo por realizarse. Para Schick (1982; p. 58), el presupuesto por desempeño contribuyó en tres aspectos: primero, permitió la entrada de clasificaciones por actividades, en el sentido y orientación hacia la gestión que ya se ha mencionado. Segundo, las descripciones narrativas de los programas y del desempeño fueron añadidas al documento presupuestario. La última contribución se refiere al impulso que dio a la búsqueda de mediciones para el costo del trabajo.

3.5 Presupuesto por Programas

Las actividades del Estado en esta etapa son una continuación del carácter benefactor que caracterizó al desarrollo del presupuesto por desempeño. La intervención del Estado se consolidó y creció al grado de convertirse en un *Estado omnipresente*. La ruta de reconstrucción que siguió el Estado después de la guerra mundial, justificó su intervención para impulsar el desarrollo económico del país. Fue una participación como promotor y empresario en su intención de lograr un crecimiento acelerado. El gran tamaño del aparato burocrático hizo que las agencias públicas comenzaran a competir entre ellas por recursos, por lo que se iniciaron disputas y conflictos políticos debido a la diversidad de intereses y cuestionó la capacidad del gobierno para atender las necesidades y requerimientos del momento. Sin embargo, también el Estado se preocupó por otros problemas como fueron la desocupación y la concentración del ingreso. De esta manera, la visión de largo plazo (cuestión que se relaciona con una idea de *planeación* y que se revisa mas adelante) se ve reflejada en la política económica, la cual va dirigida a impulsar las clases populares, concretamente a superar el subempleo y la marginación social. De manera general, le preocupaba el impacto que pudiera tener el gasto público, mediante

la puesta en marcha de programas en los diferentes sectores de la ciudadanía (Vázquez, 1979).

Vázquez (1979; p. 7) comenta que la necesidad del Estado por acelerar la tasa de crecimiento, le obligó a establecer una política fiscal que permitiera incrementar la inversión pública en aspectos fundamentales para el desarrollo económico, así como lograr un incremento en la demanda efectiva a través de la redistribución del ingreso. La manera de hacerlo entonces, sería mediante una mejora en la administración pública, en la cobertura y progresividad del sistema fiscal y mediante un incremento en la productividad y eficiencia del gasto público. La última idea es principalmente, la que se ve reflejada en el proceso presupuestario en una visión que abarca el corto y el largo plazos.

Se puede decir que la tercera etapa en la evolución de los presupuestos, corresponde al desarrollo del presupuesto por programas que inicia en 1950, con la creación de la Ley Sobre Procedimientos Presupuestarios y Contables. Este ordenamiento legal incorporó las recomendaciones de la primera comisión Hoover, las cuales, como ya se ha dicho, ponían énfasis en lo funcional del gasto. En 1956 se dio un gran paso en el desarrollo del presupuesto por programas, pues la segunda comisión Hoover recomendó cambios al sistema de contabilidad

y estableció un presupuesto basado en costos para todas las dependencias gubernamentales. Fue la introducción de un presupuesto por programas sustentado en la medición de costos de las actividades a realizar, para cumplir con los programas, es decir, un presupuesto basado en los costos (Martner, 1981; p. 288). Parece indicar que estas modificaciones, respondieron a correcciones del primer intento por establecer un presupuesto de este tipo, pues es claro que no se había considerado los costos de los programas y por tanto, no se tenía una base para comparar el gasto y así asignarlo; por lo que la solución fue implantar un sistema de costos bastante complejo. Sin embargo, el mayor desarrollo del presupuesto por programas se dio en 1960 – por parte del Ministerio de la Defensa–, al establecer un sistema de planeación, programación y presupuestos (PPBS por sus siglas en ingles), el cual fue aplicado posteriormente, en 1965, a toda la administración pública federal mediante directiva ejecutiva (Martner, 1981). Se decía que el presupuesto por programas era mejor que el que se enfocaba en el desempeño, ya que en éste las actividades de trabajo que se median era simplemente el proceso mediante el cual los insumos eran convertidos en resultados. En cambio, el presupuesto por programas evalúa alternativas sustituibles y su contribución en los objetivos, logrando decisiones presupuestarias de alta calidad (Kelly y Rivenbark; 2003).

Schick (1966) menciona que hay tres desarrollos importantes que influenciaron en la evolución de una orientación a la gestión (presupuesto por desempeño), hacia una orientación en la planeación (presupuesto por programas): una corriente económica, otra de tipo tecnológica y finalmente una que hace referencia a la brecha entre la planeación y el presupuesto. En la primera de ellas, como ya se ha mencionado, los estudios económicos de Keynes dieron importancia a la función central presupuestaria, debido al alto desempleo provocado por la gran depresión de los años treinta. Así, en una dimensión macroeconómica, el presupuesto por programas siguió de manera explícita la utilización de la política fiscal para guiar la economía. En un nivel microeconómico, responde a los esfuerzos de los economistas del bienestar para construir una ciencia en finanzas basadas sobre el principio de utilidad marginal, es decir, de asignaciones eficientes (Schick, 1966; p. 61). De esta manera, el presupuesto por programas estructuró gastos dentro de categorías programáticas, analizando los costos y beneficios de varios sustitutos (racionalidad limitada), para utilizar el análisis marginal del presupuesto (visión incrementalista).

En lo que se refiere al desarrollo de nuevas tecnologías tanto de información, como de decisión, la segunda

guerra mundial permitió desarrollar técnicas y sistemas de investigación. El departamento de defensa desarrolló, junto a la investigación de operaciones, el análisis de sistemas. También el análisis llamado costo-beneficio tuvo una aplicación en los cincuenta, principalmente en inversiones de agua.

Finalmente, el tercer desarrollo de influencia fue la reducción de la brecha entre la planificación y el presupuesto. Esto no había sido así, debido a que en el pasado, cualquier rasgo de planeación se identificaba con un manejo socialista de la economía (Schick, 1966; p. 62). El autor menciona que entre los factores que ayudaron al acercamiento, fueron las inversiones de capital a largo plazo, implicaron proyecciones multianuales; la diversidad de agencias relacionadas en sus funciones, y el incremento de las actividades gubernamentales y sus gastos, así como la necesidad de contar con un sistema racional de asignaciones. Es evidente que la base de estructuración de un presupuesto por programas es la planeación.

Anteriormente, el gobierno ejercía el gasto y control de acuerdo al objeto. La dificultad de ligar esa información con las funciones del Estado era muy difícil y no permitía dar sentido al gasto público. Al introducir una visión de planeación, el gobierno tuvo la oportunidad de

orientar sus asignaciones a las funciones que realizaba y ordenarlo de acuerdo a las proyecciones de largo plazo. La intención estaba en enmarcar el presupuesto, en una idea de planeación nacional y permitir ver a la administración pública, como la maquinaria que lograba impactos sociales y económicos (Vázquez, 1979). En ese sentido, "...un plan de desarrollo económico debe expresarse en el presupuesto anual, de manera que refleje en la acción inmediata, las orientaciones y sentido de los planes a mediano y largo plazos. Estos planes, deben ser ejecutados en el corto plazo a través de programas específicos de acción inmediata." (Vázquez, 1979; p. 43). Los programas operativos anuales responden a esta idea de ejecución de corto plazo, pues son la expresión concreta de las actividades que lleva a cabo el gobierno, y tienen como características:

- a) Son una técnica auxiliar de la programación del desarrollo, y su tarea consiste en detallar al nivel de programas, actividades y proyectos, las decisiones de gastos públicos.
- b) Cubren el corto plazo, pues son actividades para cumplir los planes del año siguiente, principalmente.
- c) Es una técnica especializada, porque abarca sólo el sector público.

d) Utiliza dimensiones reales y financieras a la vez. Por una parte, la contabilidad para medir las transacciones fiscales y por otra, unidades físicas para fijar las metas sectoriales (Martner, 1981; p. 32).

De esta manera, se puede decir que la planeación contiene tres elementos necesarios para las necesidades de presupuestación: Primero, la planeación se orienta al futuro; conecta las decisiones presentes al futuro deseado sobre el estado de los asuntos. Segundo, integra todos los recursos para el logro de objetivos futuros. Tercero, se orienta hacia medios-fines. La asignación de los recursos se define estrictamente, de acuerdo a los fines que quieren ser logrados (Schick, 1966).

Es necesario resaltar otro aspecto al que ya se ha hecho mención, y que se refiere concretamente a la obligación de contar con un sistema de costos apropiado. Es cierto que este tipo de presupuestos pone atención a las funciones que realiza el gobierno, sin embargo, eso no implica olvidarse del costo que tiene la realización de los programas. Por el contrario, la necesidad de tener un sistema de costos, radica en que con ello, se puede comparar diferentes alternativas de programas que logren un mismo objetivo. Es decir, permite encontrar los programas con menor coste e igual im-

pacto, además que se puede llevar un control sobre los gastos de cada programa y evaluar su pertinencia. Al definir los objetivos y metas, se está en posibilidad de identificar los medios físicos para realizarse. "El presupuesto por programas se inicia con un cuidadoso análisis de los programas y actividades a fin de identificar las mediciones físicas que convengan mejor para su análisis, revisión y evaluación" (Vázquez, 1979; p. 38). Por tal motivo, implantar un presupuesto por programas obliga a redefinir las categorías programáticas. De esta manera se clasifican los gastos en funciones, programas, subprogramas, actividades y tareas. Así mismo, la medición de los costos puede hacerse de acuerdo al total del programa, al costo unitario, en referencia a la actividad, o los insumos (Vázquez, 1979; Martner, 1981).

Antes de dar una definición concreta, se enunciarán algunas características generales del presupuesto por programas.

- a) Esta forma de presupuestación pone atención a las cosas que el gobierno realiza, más que a las que compra.
- b) Los insumos que adquiere son medios para el cumplimiento de sus funciones.

- c) Se desarrolla y se presenta con base en el trabajo que debe ejecutarse, atendiendo a objetivos específicos y de los costos de ejecución. Dichos objetivos se elaboran en función de las metas a largo plazo (por ejemplo, los planes de desarrollo nacional) e implica por lo mismo que formen un conjunto coherente (Vázquez, 1979; p. 20).
- d) Otra idea es que los presupuestos por programas obligan a las agencias y funcionarios a contribuir en la definición de los programas para alcanzar las metas y objetivos que son definidos por ellos mismos. Una vez definidos los programas, son propuestos al ejecutivo para que a su vez sean presentados al congreso, ya aprobados se celebra una especie de contrato entre el legislativo y el ejecutivo comprometiéndose a otorgar cierto volumen de servicios (Martner, 1981). Esta idea, refiere una noción de autonomía, que será analizada más adelante, por lo pronto es suficiente hacer mención de ella.

En consideración de las características mencionadas, la definición de Smithies (Martner, 1982, p. 288), parece adecuada, porque define al presupuesto por programas como " ...un proceso a través del cual objetivos y recursos, y la interrelación entre ellos, son tomados en cuenta a fin de obtener un programa de acción com-

prehensivo y coherente para el gobierno en su conjunto". Así mismo, la definición de Vázquez (1979, p. 21), incorpora muy bien la esencia de los presupuestos por programas ya que menciona, "...es un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución a realizarse en el futuro inmediato."

Algunas reformas o modificaciones se hicieron al proceso presupuestario al tratar de introducir mejoras. Sin embargo, los cambios se realizaron tomando como base el presupuesto por programas y no modificaron su estructura de manera radical, por lo que se puede decir que estos presupuestos lograron ligeras transformaciones en aspectos del presupuesto por programas sin modificar su esencia. De esta manera, el período de los presupuestos por resultados abarca estas nuevas transformaciones y termina en su totalidad, solo hasta la incorporación de las ideas gerencialistas a finales de los setenta. Algunos de estos presupuestos son la llamada base cero, la gestión por objetivos y los recortes de presupuesto, los cuales se describen brevemente a continuación.

3.6 Gestión por Objetivos

Asignar el presupuesto de acuerdo a los programas establecidos por el gobierno trajo algunas dificultades que

obligaron a pensar en cambios al proceso presupuestario. Es la etapa en que el Estado comenzó a redefinir su tamaño y las actividades de intervención, fue el inicio del *Estado Modesto*. La administración pública se ve cuestionada en su tamaño y en su eficiencia, por lo que surgió la necesidad de legitimar su acción. Es cuando se dio una orientación hacia la Gestión Pública y se importaron técnicas de liderazgo, de gestión y de análisis del sector privado a la administración pública, se le conoció como la etapa de la *Gestión Pública*, la cual tiene como valor principal la eficiencia económica (Ramírez y Ramírez, 2004).

El interés en el proceso por parte del comité del congreso, grupos de interés expresados por la oficina del presupuesto, la disponibilidad de datos analíticos, la edad de la agencia o del programa y el apoyo de los altos oficiales, enturbiaron el desempeño y eficacia del presupuesto por programas y evidenció la imposibilidad de la burocracia, por dejar fuera a la política del proceso presupuestario, aún contando con la elegancia del proceso formal decisorio (Kelly y Rivenbark, 2003; p. 32). Esto hizo parecer a una administración pública desorganizada y fuera de control. Además la severa inflación de esos años, obligó poner atención a la productividad gubernamental. Es por eso que el presidente Nixon y su comité de reforma y reorganización guber-

namental, expresaron su deseo de incrementar el control ejecutivo sobre las agendas gubernamentales. Como consecuencia de ello, la comisión de 1970 recomendó reorganizar la oficina del presupuesto dentro de la oficina de gestión y presupuesto, lo cual mantuvo la sensibilidad hacia las prioridades del ejecutivo (Kelly y Rivenbark, 2003). De esa manera, la gestión por objetivos fue incorporada al proceso presupuestario en 1973.

Se argumentaba que las ventajas de este tipo de presupuestos eran los pocos requerimientos de información, así como el no requerir de los complicados análisis de actividad del presupuesto por programas. Pero la justificación de esto fue su propia limitante pues se hablaba de objetivos estratégicos pero muy generales para el país. En ese sentido, por un lado su crítica fue que la carencia de información y de análisis, resultaba ser una guía muy limitada para la toma de decisiones (Lyden y Miller, 1982). Por otro lado, las tensiones surgieron entre poderes, porque lo que era para el ejecutivo un objetivo importante, no lo era para el congreso y viceversa, además que la tendencia a establecer objetivos de medición fácil, no justificaba por sí misma su importancia (Kelly y Rivenbark, 2003).

3.7 Presupuesto Base Cero

Esta reforma presupuestaria corresponde al mismo contexto político y al estado de la administración pública que la anterior. El presidente Carter fue electo en medio de una recesión económica por lo que el énfasis de la reforma administrativa se orientó a reorganizar la burocracia para hacerla fuerte, y menos objetable. Para 1977 el gobierno federal introdujo el presupuesto base cero. Esta forma presupuestaria fue tomada del sector privado, concretamente de la empresa *Texas Instruments* quien lo implantó en 1970 (Lyden y Miller, 1982), se caracteriza por que en vez de haber ajustes incrementales a lo realizado, se exige a las agencias examinar las actividades en el nuevo año, a considerar nuevas maneras para lograr los beneficios al menor costo (Kelly y Rivenbark, 2003). Otra de sus ventajas es que el análisis del presupuesto comienza desde "abajo" y trabaja hacia "arriba", además que se centra alrededor de las comparaciones de diferentes niveles de gasto para un programa en particular (Schick, 1966 y Miller, 1982).

3.8 Recortes presupuestarios

Esta propuesta es una secuencia de las ideas, por las que se desarrollaron la gestión por objetivos del presu-

puesto y el presupuesto base cero. El énfasis para estos momentos es que el gobierno no es la solución, sino que es el problema, por tanto, reducir su tamaño es la demanda. Esto se refleja en la importancia que la oficina del presupuesto dio a los ahorros potenciales de costos. Ello implicó revisar las bases presupuestarias para identificar recortes potenciales, así como implantar un sistema de competencia entre los programas para allegarse de recursos. Algunas de las dificultades a las que se enfrentó este presupuesto fueron: la difícil decisión sobre si aplicar los recortes una vez identificados al gasto establecido o al discrecional; la dificultad matemática para definir los montos de esos pequeños ahorros; y las tensiones entre las recomendaciones de los expertos para realizar recortes donde los políticos no consideraban necesario (Kelly y Rivenbark, 2003).

3.9 Presupuestos por resultados

Consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos público, y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos.¹

¹ *Sistema de Evaluación del Desempeño*, SHCP, México, 2008.

El PpR significa un proceso basado en consideraciones objetivas para la asignación de fondos, con la finalidad de fortalecer las políticas, programas públicos y desempeño institucional cuyo aporte sea decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional sustentable; en otras palabras PpR busca modificar el volumen y la calidad de los bienes y servicios públicos mediante la asignación de recursos hacia aquellos programas que sean pertinentes y estratégicos para obtener resultados esperados. Algunas de sus características son:

- a)* Conduce el proceso presupuestario hacia resultados;
- b)* Considera indicadores de desempeño y establece una meta o un grupo de metas de actividades y programas presupuestarios, a las cuales se les asigna un nivel de recursos compatibles con dicha meta;
- c)* Provee información de datos sobre desempeño (permite comparaciones entre lo observado y lo esperado);
- d)* Propicia un nuevo modelo para la asignación de recursos, mediante la evaluación de resultados de los programas presupuestarios; y,

- e) Posibilita llevar a cabo evaluaciones regulares o especiales, acorde con las necesidades específicas de los programas.

La implantación del PpR en otros países ha generado diferentes resultados, sin embargo destacan algunos beneficios relevantes:

- Mejora la continuidad en el trabajo de las agencias gubernamentales, reduce la incertidumbre de su administración y control a través del establecimiento de objetivos claros, e impulsa el enfoque hacia resultados,
- Otorga gran énfasis en la planeación, en el diseño e 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 a las metas y prioridades de gasto, y de cómo 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 especí-

ficos, 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; y,
- Genera vínculos más fuertes entre la planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación, lo que obliga a una discusión de política pública más integral y coordinada.

Pensar únicamente en otorgar recursos por el cumplimiento de los resultados no es suficiente para consolidar un presupuesto de este tipo, inclusive puede acarrear problemas y cambios no buscados. Ya que este tipo de presupuestos lleva consigo otorgar mayor autonomía y flexibilidad de acción a las agencias gubernamentales, debe acompañarse necesariamente con un adecuado control y evaluación. Ciertamente, el reto está en equilibrar esos componentes; el control al dejar de observar los procesos y enfocarse sólo en los resultados, deja abierta la puerta de la discreción para el uso de los recursos siempre y cuando se cumplan los resultados. Es decir, la dificultad está en lograr que aún cuando se alcancen los resultados, el uso y destino de los recursos sea el adecuado. La evaluación del desempeño y la rendición de cuentas (*accountability*) son los instrumentos que acompañan a este tipo de reformas.

Sin embargo, pareciera ser que las reformas en este sentido necesitan un poco más que eso, necesitan estar sustentadas en una definición clara de los valores que impulsen las reformas. Algunos autores (Christensen y Laegreid, 2001, Arellano, 2004) mencionan la importancia de los valores en ese sentido y su dificultad para definirlos debido a lo intangible y en especial a su carácter no neutral y por ende, la disputa que hay por ellos (Dahl, 1947). Así tenemos que la tarea de lograr un adecuado presupuesto en todas sus etapas, involucra y requiere una definición de valores por lo que el componente político no es ajeno en cada una de ellas.

3.10 El Presupuesto por Programas frente al Presupuesto por Resultados

Las reformas presupuestarias, a lo largo de su evolución han introducido diferentes valores al proceso que, en algunos casos, han modificado de manera radical el presupuesto. Sin duda que el paso de la construcción de un presupuesto por objeto o insumos (presupuesto tradicional) a lograr un presupuesto sobre las actividades que el gobierno realiza (presupuesto por programas), fue un gran avance en la utilidad de los procesos presupuestarios. Como ya se mencionó, la presente investigación se interesa por los presupuestos dirigidos a

resultados, los cuales han sido propuestos en las últimas dos décadas. Sin embargo, cuando se dice que el presupuesto por programas se interesa por los resultados que puedan obtener, la distinción con los presupuestos de la NGP no es clara y la mayoría de las veces causa confusión. De ahí que algunos gobiernos estén llevando a cabo reformas en una forma asimétrica. Impulsan por un lado mecanismos de la NGP, pero por otro, las inercias de las estructuras de los presupuestos por programas limitan las nuevas reformas y dan origen a efectos negativos no esperado. Consideración lo desarrollado en la sección anterior, esta tiene por finalidad presentar las diferencias entre ambos presupuestos. En una primera visión parecieran tener los mismo objetivos, pero una revisión a detalle arroja diferencias provenientes de su propuesta teórica y de su operatividad.

Para iniciar el análisis, retomo algunas de las características de los presupuestos por programas ya descritas en la sección anterior.

- El presupuesto por programas "...es un conjunto armónico de programas proyectos con sus respectivos costos de ejecución a realizarse en el futuro inmediato" (Vázquez, 1979; p. 21).

- Da importancia a los resultados obtenidos.
- Basa su operación en el cálculo de costas.
- Implica cambios en la contabilidad al introducir los costos de los programas y sus efectos directos e indirectos.
- Permite producir bienes y servicios a los mejores costos y con eficiencia, y emplear recursos para cumplir con los objetivos señalados en los programas y proyectos.
- Es una acción de corto plazo alineada a un plan, pues el trabajo propuesto, su objetivo y costos, están en función de las metas a largo plazo.
- Impulsa a que los directivos en cada nivel de la organización, formule y coordine los programas.

De las características señaladas, se pueden extraer varias conclusiones que diferencian al presupuesto por programas del presupuesto por resultados. Me parece que la diferencia más importante está en la condición de mercado que existe en la propuesta de la NGP y que no es observable en el enfoque a los programas. Esto tiene implicaciones pues, aunque el presupuesto por programas argumenta su efectividad para producir bienes y servicios a los mejores costos y con la mejor eficiencia, ese enfoque es limitado a la agencia gubernamental encargada de producirlos. Es decir, hay una

condición de monopolio de cada organización de gobierno, por lo que aun cuando el presupuesto por programas pone énfasis en la revisión y control de los costos, no existen los incentivos con los impactos suficientes para desempeñar de manera eficiente, no sólo un programa sino la actividad de toda la agencia. De lo anterior se desprende otro punto y tiene que ver con la importancia de los sistemas de costos. Para el presupuesto por programas, el contar con un sistema que clasifique y controle los costos totales en que incurre un programa, es esencial para su funcionamiento, una vez que los costos son los que le permiten hacer comparaciones entre diferentes programas. El enfoque está en qué procedimientos se realizarán para cumplir ciertos objetivos; es decir, es un control sobre los procesos y los programas. Cuestión que se vuelve compleja debido a la gran cantidad de programas que un gobierno requiere para actuar. El presupuesto por resultados en cambio, supone que los incentivos para enfocarse en una reducción de costos y actuar con eficiencia en general, vienen dados por los incentivos inherentes al sistema de competencia y estructura de mercado.

La autonomía que los presupuestos por programas suponen en la definición de programas y objetivos, es otra diferencia. Aún cuando estos presupuestos impulsarán en realidad esa autonomía en la *definición* de ob-

jetivos, la poca autonomía de *acción* limita considerablemente este factor. Retomando la estructura de análisis de Anthony, el presupuesto por programas supone que la función de planeación sería centralizada, mientras que las responsabilidades de gestión y control, serían delegadas a los niveles supervisores y operativos respectivamente. Sin embargo, debido a la complejidad por la diversidad de programas que el gobierno requiere para funcionar y de los actores que intervienen, no existe una clara distinción de funciones entre los participantes, lo que hace que la planificación, la gestión y el control, sean realizadas por el nivel central (Schick, 1966).

Los presupuestos orientados a los resultados, por su parte, suponen que la autonomía, la flexibilidad y la discreción para actuar y decidir, tienen un impacto positivo directo en el aumento de la eficiencia (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2004). Es decir, al presupuesto por programas le sigue interesando la manera en que las agencias logran los objetivos y con base en ello, el ejecutivo aprueba o no los programas para su presentación al congreso (Martner, 1981); se trata de un control sobre los procesos. Al presupuesto "gerencialista" le interesan los resultados que las agencias puedan "vender" y que sean de utilidad para contribuir a los objetivos generales; es decir, se olvida de los procesos

y se interesa por los productos, otorgando la flexibilidad y discreción necesarias para lograrlos.

Las diferencias pueden ser consideradas una cuestión en la definición de incentivos. El presupuesto por programas utiliza los costos de cada uno de ellos; sin embargo, no existen incentivos claros que impulsen el logro de los objetivos o metas, pues no hay una condición para no seguir recibiendo recursos en caso de no cumplir con los objetivos. Dicho de otra manera, el presupuesto por programas lo que hizo fue alinear los gastos públicos a un punto en específico con algún sentido racional. Sujeto los gastos a los programas y estos a sus objetivos, pero no se definen los incentivos adecuados para el logro de los resultados, ni para un verdadero uso eficiente de los recursos. Inclusive, pueden haber incentivos negativos: mientras no se cumplan los objetivos de determinado programa, se justifican sus costos (pues son los mínimos necesarios) y por ende las asignaciones; es decir, hay incentivos a la permanencia. En general, no queda claro cuándo se seguirá asignando recursos para cumplir las metas y cuándo se cambiarán los programas. Nada garantiza que dicho programa y actividades sean los más adecuados para cumplir con las metas; de hecho hay incentivos para establecer diversidad de actividades dentro de un programa que, siendo eficientes, implican mayores asigna-

ciones. Esto tiene que ver con la información que provee la agencia encargada de determinado programa, lo cuál limita potencialmente la evaluación de ellos. El presupuesto por resultados elimina estas tensiones, pues cualquier ministerio puede adquirir el producto que necesita a cualquier agencia gubernamental (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2004; p. 173); a aquella que sustente el mejor precio (Sistema de Mercado).

La idea sobre el presupuesto por programas es un instrumento diseñado para acomodar las múltiples funciones de la presupuestación (Schick, 1966), lleva a suponer que incorpora aspectos técnicos, de planificación, de control, evaluación, así como también la dinámica política. Esa pretensión excesiva de incluir todos esos aspectos, es su principal limitante.

Capítulo 4

El sistema presupuestario en México, propuestas para su implementación en el Distrito Federal

4.1 Problemática de la Gestión Pública en el Gobierno de Distrito Federal (GDF)

El Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Finanzas, tiene entre sus responsabilidades dictar las normas y lineamientos de carácter técnico presupuestal a que deberán sujetarse las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, para la formulación de los programas que servirán de base en la elaboración de sus respectivos anteproyectos y proyectos de presupuesto, así como también para un óptimo control del ejercicio presupuestal, su ejecución y la evaluación de sus resultados,¹ ha iniciado un proceso de cambio equivalente al Gobierno Federal y de algunos estados de la república con la finalidad de reducir las limitaciones y deficiencias en su gestión presupuestal, a continuación se detallan algunas de las problemáticas que pretende resolver:

¹ "Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal", publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de diciembre de 2000.

1. Reducida flexibilidad en la autonomía del ejercicio de los recursos públicos por parte de las dependencias y entidades del gobierno.
2. Falta de información que permita responder de manera oportuna y transparente a los cuestionamientos sobre las asignaciones presupuestarias bajo criterios de efectividad, equidad y planeación.
3. La definición de metas son pronunciamientos políticos, y no necesariamente suponen una definición clara, medible y transparente de los objetivos y resultados por alcanzar.
4. Inexistencia o insuficiencia de programas de mediano plazo para las dependencias y entidades del gobierno.
5. Tiempos muy reducidos para realizar actividades de planeación y programación. La actualización de los instrumentos de apoyo al proceso integral de programación y presupuesto son semiautomatizados y complejos, con la participación de muchos intermediarios. En general, la actividad de planeación, programación y presupuesto se caracteriza por un excesivo proceso de trámites y papeleo.
6. El presupuesto se convirtió en un trámite para asegurar recursos que no revelan las prioridades

del gobierno. Se asignan por inercia y está basado en las asignaciones y operaciones históricas.

7. La evaluación de las auditorías se basan en el cumplimiento de las normas y procedimientos basados en informes extensos, sin retroalimentación o información útil para la planeación y definición de estrategias.
8. Centralismo en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos, lo cual incide en la falta de oportunidad y de espacios para planear y operar las políticas públicas conforme a sus requerimientos.
9. Tardía capacidad de respuesta a los servidores públicos en los trámites presupuestarios debido a la centralización de la toma de decisiones en el marco normativo inflexible o con incongruencias.
10. Falta de mecanismos de control y evaluación de las acciones y resultados obtenidos por los servidores públicos.
11. Carencia de un sistema de incentivos para los servidores públicos, que fomentará la superación, permanencia y promoción basada en los resultados de su actuación.

En respuesta a lo anterior, se han iniciado una serie de cambios en el manejo de la administración pública que

empezaran a ser aplicados a partir del próximo año fiscal. Esta iniciativa contempla un cambio en la manera de llevar la gestión presupuestal, pasando del método por programas hacia el de resultados.

En este capítulo se hará referencia a los avances y cambios que se han presentado en el gobierno federal y las consideraciones que se deben de tomar en cuenta de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto Latinoamericano u del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas (INDITEC) entre otros, con la finalidad de mejorar la aplicación y desarrollo de estos cambios dentro de la administración pública del GDF.

4.2 Recomendaciones de la OCDE y el Banco Mundial

La OCDE con su programa Public Management (PUMA)² ha realizado estudios en sus países miembros y muestra resultados favorables que “deberían ser tomados como ejemplo” por aquellos países que busquen consolidar una reforma administrativa eficiente. Lo cierto es que

² OCDE, Public Management Studies (PUMA) (1994) *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results - Oriented Management*, Paris, Francia.

se presenta una muestra de los posibles resultados que la aplicación de las herramientas de la gestión pública pueden producir y no lo que seguramente producirán. Algunos de los factores críticos que presenta la OCDE son:

- Instrumentos de mejora: *a)* de la economía; y *b)* del desarrollo administrativo.
- Se busca efectividad en los programas y orientación hacia los resultados.
- Definición clara de los objetivos y delegación de responsabilidades.
- Analizar los costos y los beneficios de los programas y políticas públicas.
- Dar información adecuada.
- Rendición de cuentas: *a)* en el desempeño; *b)* en la base de costos; y *c)* en los resultados.
- Se busca consolidar un sistema de incentivos y sanciones.
- Mayor discrecionalidad en el manejo de los recursos.
- Autonomía de gestión de los administradores (unidades responsables).

- Considera el contexto cambiante mediante un proceso adaptable.
- Medición y evaluación del desempeño por medio de medidas e indicadores.
- Medir la calidad de los servicios públicos. Visión cliente–ciudadano.
- Administración por resultados. Sistemas basados en el desempeño por medio de reportes, objetivos, auditorias, contratos y presupuestación.
- Un staff especial, capacitado y entrenado para realizar las funciones que implica todo el proceso de control de gestión y evaluación del desempeño.
- Evaluación parlamentaria por medio de mayor autonomía e independencia de la misma, reduciendo las aprobaciones detalladas, realizando evaluaciones multianuales y auditorias.

Por su parte, el Banco Mundial, por medio del *Informe del Desarrollo Mundial* elaborado en 1997, establece que cualquier proceso de reforma no puede limitarse a reducir la función del Estado. En cambio, apuesta a un acomodo de la función del Estado a su capacidad y su-

giere aumentar la capacidad mediante la revitalización de las instituciones públicas.

La primera parte, propone acomodar la función del Estado, y sugiere que este debe concentrar toda su capacidad en las tareas que puede y debe realizar; en otras palabras, deberá ser selectivo y concentrado en los aspectos fundamentales. Para ello, deberá asentar bien los cimientos por medio de los siguientes puntos:

- a)* Establecimiento de un ordenamiento jurídico básico.
- b)* Mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica;
- c)* Inversión en servicios básicos e infraestructura;
- d)* Protección de los grupos vulnerables;
- e)* Defensa del medio ambiente;
- f)* Encauzar la fuerza de la opinión pública;
- g)* Conseguir una reglamentación más flexible;
- h)* Aplicar mecanismos autorreguladores; y
- i)* Elegir instrumentos eficaces y basados en el mercado.

El siguiente paso –hablando sobre la capacidad del Estado–, es el construir sobre estos mismos cimientos, es decir, cuando el Estado no tiene exclusividad y el monopolio se deberá contar con:

- a) Una política social global que acabe con la inseguridad económica en el hogar;
- b) Reglamentación eficaz;
- c) Política industrial;
- d) Gestión de la privatización entre nosotros.

4.3 Presupuesto por Resultados, su implantación y desarrollo en el Gobierno Federal

La modernización administrativa en México inicio en 1995 y se denominó Programa de Modernización Administrativa,³ comprendió dos grandes apartados: el primero incluye una reforma legal y normativa que pretende dar transparencia a las acciones del sector público y el segundo comprende la reingeniería organizacional para elevar la calidad de los bienes y servicios. Dentro de la reingeniería organizacional se contemplo una

³ *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México D.F., Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996.

reforma al sistema integral de planeación-programación-presupuestación.

En México, la estructura de Presupuesto por Programas inició su implantación en 1976 y fue complementada con una nueva estructura programática definida en la reforma presupuestaria de 1998, que introdujo nuevos elementos de planeación estratégica y una mayor precisión en el uso de los objetivos, indicadores y metas. En el 2005 se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que ha permitido realizar avances en la integración, eficiencia y transparencia de la gestión pública, al establecer: una mayor vinculación del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y con los recursos, metas e indicadores de los programas; el envío periódico al Congreso de información sobre la ejecución presupuestaria y su desempeño; y la realización de evaluaciones de resultados que deben retroalimentar el proceso de formulación y programación del presupuesto.

Aunado a lo anterior y con el objetivo de tomar las medidas administrativas necesarias para su cabal observancia, se han promulgado una serie leyes entre las de destaca la Ley Federal de Presupuesto y Responsabili-

dad Hacendaría⁴ que pretende reglamentar la programación, presupuesto, aprobación, ejercicio, contabilidad, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

A finales del 2007 el Congreso de México aprobó una reforma constitucional que obliga a los tres niveles de gobierno a asignar el presupuesto con base en resultados, con lo cual cada programa y fondo deberá tener objetivos, indicadores y metas específicas que serán evaluadas.⁵ Adicionalmente, la SHCP publicó el pasado 31 de marzo de 2008 en el *Diario Oficial*, un acuerdo que establece las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que incluye las responsabilidades institucionales, instrumentos y sistemas para impulsar el Presupuesto basado en Resultados en el país.

Las instituciones principales en el ciclo del gasto (planificación, presupuesto, ejecución y evaluación) son la Presidencia de la República, la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Consejo Nacional de Evaluación

⁴ "Ley Federal de Presupuesto y Reforma Hacendaria", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de marzo de 2006, la última reforma a la misma fue hecha el 13 de noviembre de 2008.

⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de octubre de 2007.

de la Política de Desarrollo Social (Coneval), y el Congreso de la Unión. La Presidencia elabora el PND con los insumos enviados por los entes sectoriales. La SHCP, que dirige la ejecución financiera, es responsable de la programación y presupuestación del gasto federal, que debe basarse en la evaluación de los avances logrados en relación a los objetivos y metas del PND y los programas sectoriales con base en el SED. La SFP, mediante acuerdo con la SHCP, emite las disposiciones para la aplicación y evaluación de los indicadores del SED y promueve la mejora de la gestión pública. El Coneval tiene entre sus funciones el normar y coordinar la evaluación de los programas sociales de la APF. Finalmente, el Ejecutivo debe proporcionar al Congreso de la Unión informes trimestrales del avance de las acciones emprendidas y presentar la rendición de cuentas.

A partir del año 2005 el Banco Interamericano de Desarrollo en conjunto con el Gobierno de México ha trabajado en el Programa de Apoyo al Presupuesto Basado en Resultados, financiado con recursos del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (PRODEV),⁶ donde firmaron dos cooperaciones técnicas,

⁶ El Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (PRODEV) es una iniciativa del BID que abarca una serie de acciones específicas que procuran fortalecer la efectividad de los gobiernos de la región, a fin de que puedan alcanzar mejores resultados en sus intervenciones de desarrollo.

la primera ya ejecutada, se incluyó la elaboración de un plan de acción para el fortalecimiento del Presupuesto Basado en Resultados (PpR) en la Administración Pública Federal (APF) el cual fue validado por la autoridades mexicanas en 2007; y la segunda, en ejecución tiene como objetivo ayudar al gobierno para instrumentar la gestión por resultados en la APF.

El sistema de evaluación de Gestión para Resultados del PRODEV, aplicado recientemente en México ha calificado el país en 3.2 puntos (de un total de 5.0); por encima del promedio regional latino-americano (PR) que es de 2.1. Las áreas consideradas más avanzadas fueron la de gestión financiera, auditoría y adquisiciones con 4.0 puntos (PR 2.0) y la planificación estratégica con 3.4 (PR 2.5). El área de monitoreo y evaluación fue calificada con 3.2 (PR 1.7); la de gestión de programas y proyectos con 2.7 (PR 2.0); y la de PpR con 2.6 (PR 1.5). Los desafíos descritos a continuación son consistentes con esta evaluación. 2.6.⁷

La gestión por resultados se encuentra en diferentes grados de evolución, según el país. El PRODEV cuenta con herramientas flexibles de apoyo, las cuales permitirán que algunos países logren el nivel deseado de gestión pública, en menor tiempo que otros.

La implementación del Programa pasaría a formar parte integral de las estrategias de país del Banco. El PRODEV se encuentra en el Sector de Capacidad Institucional y Finanzas.

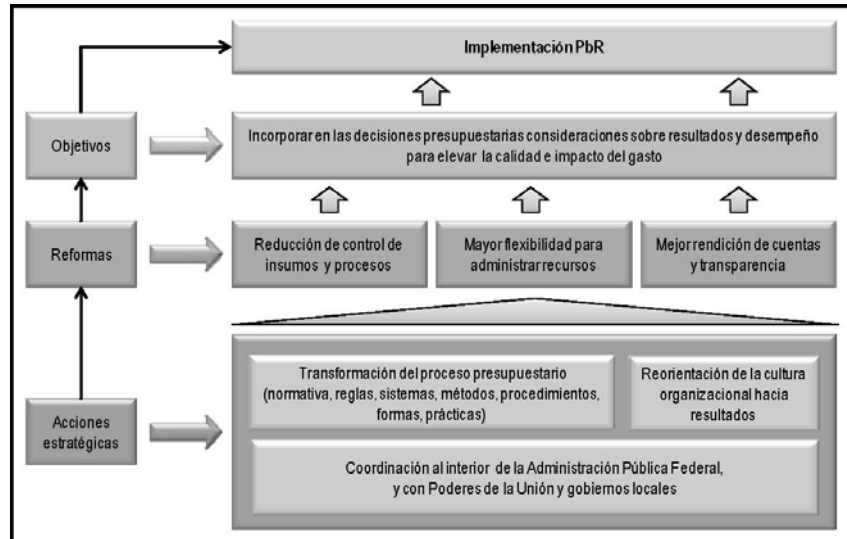
⁷ *Programa de Apoyo al Presupuesto Basado en Resultados*, ME-L1047 – Perfil de Proyecto (PP), BIB 2008.

Si bien es que se han llevado a cabo acciones que facilitan los cambios de un presupuesto por programas a uno por resultados y sus procesos, es evidente que estos han sido limitados en su alcance y logros. La evaluación realizada por el PRODEV al proceso de presupuestación presenta que los avances obtenidos conllevan las siguientes deficiencias:

1. *PpR*: insuficiente correspondencia de los programas presupuestarios con el PND; discusión legislativa del presupuesto poco orientada a resultados; poca difusión; cultura de los funcionarios públicos no volcada a resultados; poco uso de la información sobre resultados en el proceso de toma de decisión, dispersión institucional; SED no consolidado; seguimiento limitado de las recomendaciones de las evaluaciones y del cumplimiento de las metas; desalineación con el calendario presupuestario; insuficientes elementos metodológicos para la valoración del desempeño; inexistencia de instrumentos de evaluación institucional; desalineación de estrategias de mejoramiento de la gestión con las estrategias para la política de austeridad; poca claridad en incentivos; y sistemas informáticos de soporte presupuestario no adaptados al PpR y SED.

2. *Evaluaciones*: pocas evaluaciones externas; insuficientes metodologías, guías y capacitación; e inexistencia de mecanismos para la formación de evaluadores externos.
3. *Sistema de Inversión Pública*: insuficientes metodologías de análisis en todo el ciclo de proyecto (priorización, ejecución y evaluación), incluyendo las Alianzas Público-Privadas y la cuantificación de los costos derivados de los riesgos de los proyectos.
4. *Entidades Federativas (EF's)*: si bien la Constitución ha definido que el PpR sea extendido a las EF's, todavía no se ha implantado mecanismos de apoyo desde la SHCP, y presentan marcos normativos y Planes de Cuentas Contables distintos, dificultando implantar una presupuestación y evaluación para resultados.

Objetivo y reformas de la implementación del un PpR



Fuente: *Sistema de Evaluación del Desempeño*, SHCP, México, 2008.

4.4 Sistema de Evaluación del Desempeño

Como ya se ha dicho, las reformas en el sistema integral de planeación-programación-presupuestación implicaron transformaciones en el sistema de administración financiera, el empleo de la planeación estratégica para orientar el rumbo del sector gubernamental, cambios en la política de recursos humanos, y la implantación en todas las dependencias y entidades de la nueva estructura programática y el Sistema de Evaluación del

Desempeño (SED), a través de indicadores (SHCP, 1998).⁸

Una de las vertientes de esta modernización administrativa es la modificación de los mecanismos para formular y ejercer el gasto, ya que en la elaboración del presupuesto no se indicaba en qué medida las metas establecidas contribuirían a alcanzar los objetivos sectoriales y era difícil identificar los costos de cada acción.

Otras deficiencias en la elaboración del presupuesto eran: la insuficiente información programática para controlar la orientación e impacto en la política de gasto; la concentración de la negociación presupuestaria en la adquisición de insumos; la falta de relación entre el contenido programático y el ejercicio del gasto, lo cual no permite identificar resultados desfavorables en los programas; y el énfasis de la evaluación en el cumplimiento de normas más que en la obtención de resultados.

De esta manera, el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (PRONAFIDE) puso en marcha dos innovaciones, la primera es un replanteamiento integral

⁸ Gil Arellano, Ramírez y Rojano (2000), "Nueva Gerencia Pública en Acción: Procesos de Modernización Presupuestal. Una análisis en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia, México), Publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 17, Caracas, Venezuela.

de la clasificación y concepción de las actividades del sector gubernamental y la segunda es la introducción de indicadores estratégicos, de tal manera que se logre una administración de los recursos públicos orientada a resultados.

Esta reforma consolidó la implantación de una nueva estructura programática y promovió la evaluación del desempeño como procedimiento para dar continuidad y cumplimiento a la misión y objetivos de las dependencias y entidades. Esto implicó un cambio cultural en las etapas del proceso presupuestario que se consiguió con la adopción de categorías y elementos programáticos.

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) realizará el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y 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 se derivan de éste. El SED brindará la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las Políticas Públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.⁹

⁹ *Sistema de Evaluación del Desempeño*, SHCP, México, 2008.

Con la implantación del SED en la APF se busca:

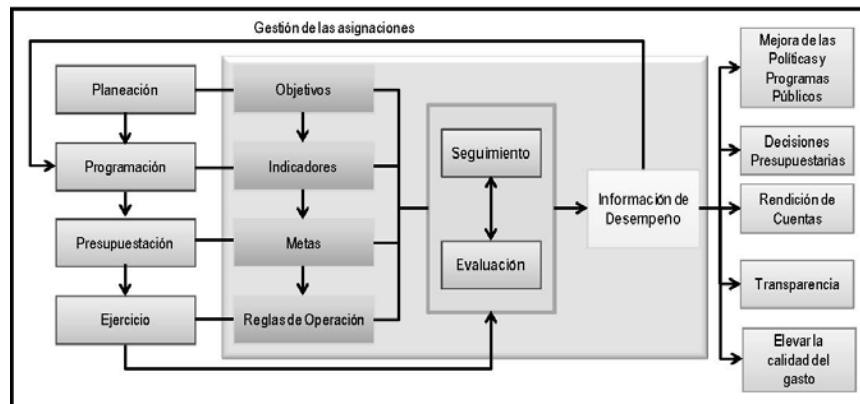
- Propiciar un nuevo modelo gubernamental para la gestión de las asignaciones presupuestarias, orientado al logro de resultados;
- Elevar la eficiencia gubernamental y del gasto público y un ajuste en el gasto de operación;
- Contribuir a mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos; y,
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

El SED tiene dos componentes principales:

1. Uno, de la evaluación de las Políticas Públicas y programas presupuestarios, mediante el cual se verificará el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión; y,
2. Otro, de la gestión para la calidad del gasto, mediante el cual se impulsará la puesta en marcha de acciones que incidan en el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas, a fin de que éstas eleven sustancialmente su eficiencia y eficacia; modernicen y mejoren la prestación de los servicios a su cargo; y, promuevan la produc-

tividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de su gasto de operación.

Conjunto de Elementos Metodológicos del Componente de Evaluación de Políticas Públicas y Programas Presupuestarios del SED



Fuente: *Sistema de Evaluación del Desempeño*, SHCP, México, 2008.

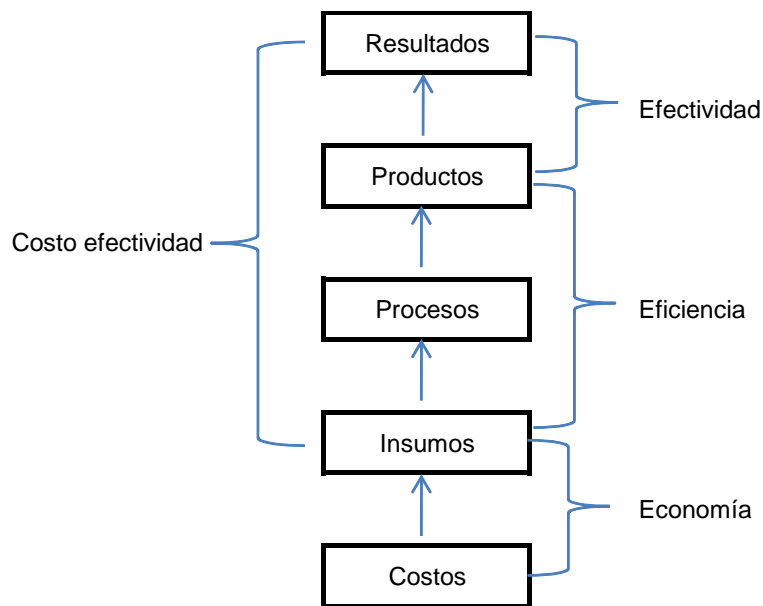
3.5 La Medición de Resultados

En un texto publicado por el ILPES en el 2004¹⁰ se menciona que el primer paso adoptado por los gobiernos para evaluar la asignación de recursos entre usos alternativos es la definición y medición sistemática de los productos de las agencias gubernamentales. La distinción entre productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*) tiene una larga trayectoria de discusión entre académi-

¹⁰ Instituto Latinoamericano u del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), *Boletín del Instituto* 13 LC/IP/L. 237, noviembre 2003, Santiago de Chile, Chile.

cos y funcionarios públicos. En esencia, los productos están relacionados con los bienes y servicios generados directamente por un organismo público, en tanto que los resultados se relacionan con los objetivos finales de la política gubernamental.¹¹ A modo de ejemplo, en un programa de erradicación del trabajo infantil el producto es la entrega de becas escolares a estudiantes que viven en condiciones de riesgo de trabajo infantil, en tanto que el resultado se puede expresar mediante la disminución del trabajo infantil o de la deserción escolar.

¹¹ La OCDE ha intentado ordenar esta prolífica y diversa nomenclatura. En primer lugar asume que los insumos son recursos que la organización o un gerente tiene disponibles para lograr un producto o resultados. Los insumos pueden incluir los funcionarios, equipo e instalaciones, materiales fungibles y los bienes o servicios recibidos. Los costos constituyen los gastos incurridos al usar los insumos. Los productos están relacionados con los bienes y servicios producidos directamente por un organismo público para los ciudadanos, negocios y otras agencias gubernamentales. Los resultados se relacionan con los impactos o consecuencias para la comunidad de los productos o actividades del gobierno. Los resultados reflejan los impactos intencionados y no intencionados de las acciones gubernamentales, siendo los causantes de las intervenciones gubernamentales. El esquema siguiente presenta la interrelación entre los cuatro conceptos y las relaciones que establecen los indicadores de eficiencia, efectividad, economía y costo-efectividad.



Fuente: Kristensen, Groszyk y Bühler (2002).

Los indicadores de resultados generalmente miden el impacto de las políticas sobre el contexto social, por lo que son de difícil aplicación en las decisiones presupuestarias. La principal limitante estriba en el hecho de que los resultados de un determinado programa escapan habitualmente al control directo del ministerio que ejecuta el programa y resultan de una convergencia de factores exógenos y no simplemente de la intervención del gobierno en la política sectorial respectiva. Generalmente al utilizar estos indicadores resulta difícil identificar una relación de causalidad entre los cambios que se producen a nivel de las políticas y la situación social.

Si bien todos los países coinciden en la comparación de resultados, cada uno tiene un esquema distinto. En el Reino Unido se define un pequeño número de metas de gestión para cada agencia y luego éstos son publicados anualmente en un documento único de todo el gobierno que compara los objetivos y resultados del año y fija nuevos objetivos para el año siguiente. La ventaja de las metas es que están muy acotadas, pero su desventaja es que pueden excluir elementos importantes del desempeño. En el caso de Estados Unidos cada ministerio o agencia debe producir un plan anual de desempeño, en el cual se analiza qué se espera cumplir en el año siguiente y un informe de desempeño que evalúa aquello que efectivamente se cumplió (Ruffner, 2003).¹²

¹² Michael Ruffner (2003), *“Overview of Results-Focussed Management and Budgeting in OECD Member Countries”*, en Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, Serie de Seminarios y Conferencias núm. 29, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/9/LCL1949P/SYC_29.pdf

Ejemplos de tipos de metas de desempeño que se incluyen el proceso presupuestario

	Mayormente Productos	Mayormente Resultados	Una combinación de Resultados y Productos en algunos Programas	Una combinación de Resultados y Productos en la mayoría de los	Ninguno
ARGENTINA	X				
BOLIVIA				X	
CHILE				X	
COLOMBIA					X
MÉXICO				X	
URUGUAY			X		

Fuente: OCDE/World Bank Survey on Budget Practices and Procedures, 2003.

En la medida en que los informes de desempeño y las metas de gestión se generalicen, es probable que estos sean verificados por auditores externos respecto de la exactitud de los datos y de las interpretaciones que se hacen. Es también probable que se desarrollen normas sobre la compilación y análisis de la información relativa al desempeño. Sin embargo, es poco probable que estos estándares lleguen a tener el peso que tienen las normas y procedimientos que rigen los informes de los resultados financieros.

Más allá de las discusiones de nomenclatura, lo que importa es pensar en los resultados como señal de dirección, más que como afirmación de causalidad. En este sentido, es relevante al momento de formular el presupuesto saber si la tasa de deserción escolar aumenta o

disminuye, más allá de si este dato es imputable o no a un determinado programa. Además de señales direccionales, los indicadores de resultados pueden establecer metas *ex-ante* a alcanzar en términos de productos por parte de los gobiernos, lo cual compromete decisiones presupuestarias.

4.6 Indicadores de desempeño para la medición de resultados

Un requisito previo para formular indicadores de evaluación del desempeño es que la institución pública defina los objetivos que orientaran en el mediano y largo plazos su accionar, y que estos objetivos se traduzcan en planes de acción con metas concretas y verificables. La metodología más difundida para obtener estas definiciones al interior de las instituciones públicas en los últimos quince años ha sido la planificación estratégica.

La planificación estratégica es un proceso estructurado que permite a la organización especificar su misión y papel dentro de la estructura del Estado. A partir de esta misión, se definen sus objetivos estratégicos y se establecen metas de gestión, estos insumos orientan y priorizan el proceso de construcción de indicadores al

concentrar los recursos y la evaluación del desempeño en las áreas estratégicas.¹³

Una vez definidas la misión, los objetivos estratégicos y los productos relevantes de la institución, se requiere establecer metas de gestión que establezcan los logros que se quiere alcanzar en cada una de las áreas o ámbitos de acción que surgen a partir de los objetivos estratégicos.¹⁴

A partir de la concepción de los objetivos y metas, el siguiente paso es crear una serie de instrumentos de medición, los cuales permitan evaluar las principales variables asociadas al cumplimiento de lo que se pretende alcanzar. Este proceso tiene como propósito llevar a cabo un juicio sobre el desempeño y responder a interrogantes de cómo se ha llevado a cabo la intervención, en qué medida se cumplieron los objetivos y el nivel de satisfacción de la población objetivo.

¹³ *Idem 14.*

¹⁴ A continuación se detallan y definen los conceptos que sirven como base para la evaluación del desempeño:

Misión Institucional: Definición del propósito o razón de ser de un servicio que permite orientar las acciones que realicen los funcionarios hacia el logro de un resultado esperado.

Objetivos Estratégicos: En el contexto de la administración pública son la expresión de los logros que se espera que las Secretarías y sus servicios alcancen en el mediano plazo.

Productos Relevantes o Estratégicos: Son aquellos bienes y servicios que materializan la misión institucional y cuyo objeto es satisfacer las necesidades de sus clientes, beneficiarios o usuarios.

Clientes / Beneficiarios / Usuarios: Son aquellos que reciben o utilizan, los productos relevantes que se generan bajo la responsabilidad de la institución.

La medición y alcance de los objetivos se debe realizar mediante la creación de indicadores, estos deben permitir medir resultados como la calidad y no sólo la cantidad, de los bienes y servicios provistos; la eficiencia de las actividades desempeñadas por las dependencias y entidades; la consistencia sus procesos; el impacto social y económico de cada acción gubernamental; y, los efectos de la implantación de estas mejoras. Los indicadores, y sus respectivas metas, deben estar relacionados a un índice, medida, cociente o formula que permite establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr, expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad.

Un indicador de evaluación del desempeño debe ser sencillo y expresar la realidad que mide. Un mismo indicador puede expresar significados y criterios diversos, dependiendo de lo que se quiera medir y de los elementos que se desee incluir en su análisis. La visión tradicional sobre la cual se han construido los indicadores es sobre la dimensión de la eficacia y eficiencia que se describen a continuación:¹⁵

Eficacia, miden si la intervención alcanzó los cambios que se requieren y generó un grado de

¹⁵ *Idem 14, p. 24.*

cumplimiento de los objetivos predeterminados. A su vez este indicador puede subdividirse de la siguiente manera:

- ✓ *Indicadores de Cobertura:* son aquellos que reflejan la relación entre la demanda total por los bienes o servicios que ofrece la institución y la cantidad efectivamente entregada. En otras palabras, el porcentaje de cobertura o porcentaje de la población objetivo atendida es una comparación entre la situación actual y el potencial máximo que se podría entregar.
- ✓ *Indicadores de Focalización:* como se indica anteriormente, la eficacia incorpora una definición precisa de beneficiarios. Por tanto, los indicadores de focalización miden el nivel de precisión con que los productos y servicios están llegando a la población objetivo que inicialmente se definió. Existen distintas formas de medir la focalización, todos ellos se centran en medir las filtraciones, identificando la fuga de beneficios del programa a los usuarios no elegibles (error de inclusión), o bien en la cantidad de usuarios elegi-

bles que no acceden a los beneficios del programa (error de exclusión).

- ✓ *Indicadores de capacidad para cubrir la demanda Actual:* las instituciones que otorgan autorizaciones a los privados o procesan expedientes de diverso tipo en ocasiones no son capaces de responder a la demanda total de los usuarios en condiciones de tiempo y calidad adecuadas. En estos casos, ya sea para generar mejoras en la gestión o para evaluar procesos de optimización de tramitación de expedientes, los indicadores de capacidad permiten medir los niveles de demanda que se pueden asumir.
- ✓ *Indicadores de Resultados:* como la eficacia se relaciona con el logro de los objetivos, resulta medular que los indicadores de evaluación del desempeño deban centrar su atención en el efecto final o intermedio de la intervención que se está evaluando. Los resultados se deben relacionar con los impactos o consecuencias que tienen para la comunidad los productos o actividades de las instituciones públicas.

El otro tipo de indicadores son los de **eficiencia**; estos indicadores se relacionan con la maximización del impacto del gasto público. Esta maximización se puede medir desde dos ángulos distintos: a) si se está produciendo la mayor cantidad de productos o prestaciones posibles ante el nivel de recursos de que se dispone, o b) como alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible. El indicador de eficiencia más utilizado es el costo unitario de producción, el que relaciona la productividad física con los costos directos e indirectos utilizados en la entrega del producto o servicio.

No obstante que la mayor profusión de indicadores se da entre la relación de eficacia y eficiencia de mejoramiento de la gestión, la necesidad ha empujado a los gobiernos a medir otras dimensiones que den cuenta de la multiplicidad de objetivos de la gestión orientada a los resultados. Las principales dimensiones de evaluación del desempeño que se han introducido son las siguientes:

- ✓ *Calidad en la prestación de los servicios*: estos indicadores están relacionados con las características de como está siendo provisto el producto o servicio, para lo cual busca cuantificar la capaci-

dad de los organismos públicos para responder en forma rápida, directa y adecuada a las necesidades de los usuarios. Estos indicadores pueden ser evaluados a través del nivel de satisfacción manifestado por los beneficiarios de los servicios sobre determinados aspectos de la provisión de bienes y prestación de servicios, tales como la oportunidad (tiempo de espera o tiempo de respuesta), simplicidad de postulación o tramitación, accesibilidad, amabilidad de la atención de público, exactitud y continuidad en la provisión del servicio.

- ✓ *Indicadores de Desempeño Presupuestario*: consiste en la capacidad de una institución para generar y utilizar adecuadamente los recursos financieros para el cumplimiento de su misión institucional. En esta categoría, las instituciones públicas que tienen atribuciones legales para generar ingresos propios establecen indicadores de autofinanciamiento; las organizaciones que otorgan préstamos miden su capacidad para recuperar los créditos otorgados y el manejo de cartera de pasivos; toda organización que administra fondos puede establecer una relación entre los gastos administrativos y los gastos totales, lo cual en términos agregados se puede utilizar como un proxy de las ganancias de eficiencia del sector público; relevante para este tipo de indica-

dores es la comparación entre los gastos ejecutados y los programados; tema sensible tanto para el gasto corriente como para el de proyectos de infraestructura que suelen terminar a valores muy superiores de la programación respectiva; por último, para medir la inversión en los recursos humanos, se pueden establecer indicadores que relacionen los gastos en capacitación con los gastos totales en personal.

Conclusiones

La implementación del PpR conlleva un cambio fundamental en las maneras de pensar, actuar y administrar del sector público. La naturaleza integradora de todo el ciclo de la gestión que aporta este instrumento afecta a todas las instituciones en todos sus niveles y transforma la cultura de las organizaciones. La experiencia en el ámbito internacional muestra que los países que han intentado esta vía han observado cambios profundos. Se trata de un proceso de largo plazo con beneficios en el futuro mediato.

De las iniciativas desarrolladas en diferentes países ha quedado demostrado que el fracaso de los sistemas de gestión estratégica se deben mas a una mala implementación que a un diseño inadecuado. El diseño del modelo plantea importantes retos, muchas veces nada fáciles de resolver. Sin embargo, de superarse estos escollos, seguirá siendo cierto que un buen diseño no asegurara, en ningún caso, una buena implementación. El modelo es complejo, pero el grado de impacto en la organización y la profundidad del cambio que comporta hacen mucho más difícil su implementación y, sobre todo, su difusión.

Para poder llevar a cabo la implementación del PpR en el GDF se deben tomar en cuenta varios factores que

permitan aumentar las posibilidades de éxito en su implantación, tales como:

a) La implementación debe ser flexible, no es un modelo rígido a seguir aunque si debe tener una clara estructura del proceso y del objetivo a conseguir. Por ser un modelo abierto, conlleva muchas variables, y no será posible copiar exactamente un modelo que haya tenido éxito en su aplicación en otros gobiernos, es por esto que ameritara un diseño propio. Sin embargo para su diseño habrá que tomar en cuenta los siguientes factores:

- ✓ Compromiso y gestión de cambio del conjunto de la Administración Pública.
- ✓ Apoyo e implicación de las autoridades políticas.
- ✓ Promover la iniciativa de los servidores públicos para adaptar y formular propuestas a los programas del gobierno.
- ✓ Tener en cuenta que los resultados de su aplicación no se verán a corto plazo y prever que la primera parte de este proceso será larga y compleja.

- ✓ Ser flexible en su implantación y adaptarse al entorno.
- ✓ En la implementación del modelo en las diferentes áreas del gobierno habrá algunas que presenten menos resistencia y tengan mejores herramientas para su aplicación, sin embargo, no hay que perder de vista la búsqueda de un equilibrio que permita el avance continuo de todas las instituciones.
- ✓ Un factor que no se debe de pasar por alto es disponer de un plan de aplicación, ya que la transición debe de ser objeto de examen, evaluación y revisión periódicos, que brinde la oportunidad de definir lo que de buen resultado y lo que no, y en qué forma se puede mejorar.
- ✓ Es muy importante no olvidar que todas estas reformas deben estar apoyadas por cambios legales como normativos para que sean obligatorios en todos los ámbitos.

b) Por lo que respecta a los programas se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- ✓ Todas las acciones del gobierno deben estar comprendidas en programas;

- ✓ Cada programa debe tener un gerente;
- ✓ Los programas deben estar en concordancia con las orientaciones estratégicas y las proyecciones de los ingresos del gobierno;
- ✓ Debe existir una evaluación anual de cada uno de los programas.

c) En cuanto a la clave presupuestal, es necesario crear las bases para la concertación de una nueva estructura programática con el propósito de dar orden y dirección al gasto público.

- ✓ **Orden**, al establecer una clasificación uniforme bajo un mismo lenguaje de las actividades gubernamentales en términos monetarios por medio de categorías programáticas, las cuales se integran al cuerpo de la clave presupuestaria. La clave implica un código único que da cuenta sobre el destino del gasto.
- ✓ **Dirección**, definir cualitativamente los elementos programáticos: misión, visión, propósito institucional, objetivos de los planes y programas gubernamentales, así como los indicadores estratégicos y sus metas.

d) Dentro de lo que conocemos como planeación estratégica, es necesario buscar continuidad en los mecanismos de la formulación y ejercicio del gasto, ya que existe una fragmentación del proceso presupuestario desde la planeación hasta la evaluación, esto debido a que la elaboración del presupuesto no indica en qué medida las metas establecidas contribuyen a alcanzar los objetivos sectoriales y es difícil identificar los costos de cada acción.

e) Generar una continua mejora y actualización de los principales instrumentos presupuestarios:

- ✓ la estructura de la clave presupuestaria;
- ✓ clasificación por objeto de gasto;
- ✓ los catálogos de categorías programáticas, y
- ✓ la factibilidad de la creación de algunas medidas de programación-presupuestación, como por ejemplo: asociaciones entre objetivos y categorías programáticas, baterías de indicadores.

f) Los indicadores de resultados generalmente miden el impacto de las políticas sobre el contexto social, por lo que son de difícil aplicación en las

decisiones presupuestarias. La principal limitante estriba en el hecho de que los resultados de un determinado programa escapan habitualmente al control directo de la dependencia que lo ejecuta y resultan de una convergencia de factores exógenos y no simplemente de la intervención del gobierno en la política sectorial respectiva. Generalmente al utilizar estos indicadores resulta difícil identificar una relación de causalidad entre los cambios que se producen a nivel de las políticas y la situación social.

El gobierno debe invertir recursos, tiempo y el compromiso necesario para preparar los marcos políticos, legales e institucionales adecuados. Debe también desarrollar las herramientas apropiadas y evaluar su propio desempeño en lo que respecta a la aplicación de estos cambios. La falta de una adecuada planeación en las políticas públicas o un diseño deficiente e inadecuado en lo que respecta a la administración de los recursos públicos puede minar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos. Es obligación del mismo informar, consultar y comprometer a los ciudadanos para mejorar la calidad, credibilidad, legitimidad de sus decisiones políticas y de esta manera poder responder de manera conjunta a los retos que la sociedad demanda.

Bibliografía

1. Arellano, David (2004), *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la Nueva gestión Pública y Presupuesto por Resultados en América Latina*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.
2. Arellano, David (2004), "¿Soluciones Innovadoras o Nuevos Dogmas?, Cinco debates necesarios sobre la gestión Pública", *Management Internacional*, Quebec, Vol. 5 núm. 1.
3. Arellano, Gil, Ramírez y Rojano (2004), "Nueva Gestión Pública en Acción: Procesos de Modernización Presupuestal. Una exploración en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia, México", en Arellano (coordinador), *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la Nueva gestión Pública y Presupuesto por Resultados en América Latina*, México.
4. Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, Ed. AEFÉ-Esfinge.
5. Bland, Robert L. y S. Rubin Irene (1997), *Budgeting, A Guide for Local Governments*, Washington D.C.: International City/County Management Association.
6. Burki, Shahid Javed y Guillermo Perry (1998), *Más allá del Consenso de Washington: La hora de la reforma institucional*, Banco Mundial.

7. Cabrero, E (1995), *Del Administrador al Gerente Público*, ed. INAP, México.
8. Cásares, J. Real Academia Española, *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*, ED. Contables y Administrativas, S.A. 1982.
9. Chapoy, Dolores (2003), *Planeación, Programación y Presupuestación*, Ed. UNAM, México.
10. Christensen, T. y Per Laegreid (2001), *New Public Management, the transformation of ideas and practice*, Ashgate Publishing Limited, Londres.
11. Cunill, Sonia y Nuria Ospina (2003), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Caracas: CLAD.
12. Dahl, R. (1947), "The Science of Public Administration: Three Problems", en *Public Administration Review* (winter).
13. *Diccionario Enciclopédico U.T.E.H.A.*, Unión Tipográfica, Editorial Hispano Americana, México, 1953.
14. Durán, Matías (2005), Tesina para obtener el grado de Maestro: *El Presupuesto Mexicano: Rasgos y Matices de un Presupuesto por Resultados*, CIDE, México.
15. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Decreto de Presupuesto de Egresos Del Distrito Federal Para El Ejercicio Fiscal 2008, México D.F. 27 de diciembre 2007.

16. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (2004), *Panorama de la gestión pública* (LC/IP/L.243), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
17. Kelly, J. Y W. Rivenbark (2003), *Performance Budgeting for State and Local Government*, USA, M.E. Sharpe.
18. Lyden, F. y E. Miller (1982), *Public Budgeting: program, planning and implementation*. 4th ed., Prentice Hall, USA.
19. Martner, G. (1981), *Planificación y Presupuesto por Programas*, ed. Siglo XXI, México.
20. Mengistu, Berhanu y Pindur, Wolfgang, "Reformas en la Gerencia del Gasto Público", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* núm. 14 (jun. 1999) Caracas, Venezuela.
21. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2002a): "Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2003: Anexo de Metas e Prioridades", Ley N° 10.524 de 25/7/2002, Brasil. (Ver en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/anejos/L10524-02-Anexoii.pdf)
22. Ramírez y Ramírez (2004), "Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno",

en Arellano (Coordinador) *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la Nueva gestión Pública y Presupuesto por Resultados en América Latina*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.

23. Ruffner, Michael (2003): "Overview of Results-Focussed Management and Budgeting in OECD Member Countries", en *Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual*, Serie Seminarios y Conferencias núm. 29, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
24. OCDE/PUMA (1998), "Best Practices Guidelines for Evaluation". *Policy Brief*, núm. 5. París.
25. OCDE (1995), *Governance in transition, Public Management Reform in OCDE Countries*, París.
26. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (1996), *Diario Oficial de la Federación* 28 de mayo de 1996. México.
27. SHCP (2008), *Sistema de Evaluación del Desempeño*, México.
28. SHCP (2000), *Reforma al Sistema Presupuestario*, México.
29. Schick, A. (1996), "The road to PPB: The Stages of Budget Reform", en Lyden, F y E Miller, *Public Budgeting: program, planning and implementation*, 4th ed., Prentice Hall, USA, 1982.
30. Vázquez, F. (1979), *Presupuestos por Programas para el Sector Público de México*, 3ra. Ed., UNAM, México.