

Reforma al presupuesto federal

José Gabriel Martínez González*

A partir de la propuesta del gobierno de reformar el presupuesto federal, se propone que definir mejor los programas, con una orientación de servicio, proveería una base superior para la evolución del presupuesto en función de resultados y para la aplicación de las metodologías de Presupuesto Base Cero. La estrategia de presupuestos programáticos y del Plan Nacional de Desarrollo es inflexible y no se orienta a medir la actividad del sector público como proveedor de servicios.

Introducción

En 2015, el gobierno federal mexicano tuvo que enfrentar un crecimiento en su déficit presupuestal y decidió hacerlo mediante un recorte de emergencia al gasto. Sin embargo, anunció también una reforma al proceso presupuestal a ser aplicada para el ejercicio 2016. Esto denota una preocupación por la existencia de problemas sistémicos (véase el Informe Trimestral de Finanzas Públicas de enero de 2015). Este ensayo revisa las principales estrategias presupuestales que se han seguido en los últimos años en México, para ponderar sus principales virtudes y deficiencias. Se presentan algunas recomendaciones generales para mejorar el proceso.

El concepto de “presupuesto basado en resultados” (PBR), que comenzó a emplearse hace aproximadamente una

década, requiere de precisiones, pero es una buena plataforma para la reforma. El gobierno anunció la adopción de procedimientos de “Presupuesto Base Cero” en la preparación del presupuesto para 2016. Esto debe entenderse en el marco del PBR. En un contexto público, el Presupuesto Base Cero llevará a que se definan escenarios de gasto de los programas para facilitar la toma de decisiones para el ajuste fiscal que se prevé. La Contraloría General del Congreso de Estados Unidos publicó un documento evaluando la aplicación del método en ese país, y una conclusión es que su utilidad en el ámbito público es, en efecto, definir escenarios de gasto para la toma de decisiones (Comptroller General of the United States, 1979). Otra conclusión crítica es que el éxito depende de alinear el proceso presupuestal a los de planeación y evaluación, pues de otra manera el presupuesto base cero se convierte en un obstáculo costoso y rígido que lleva a expectativas incumplidas y a pocos resultados.

Este artículo propone que definir mejor los programas, con una orientación de servicio, proveería una mejor base para la evolución del presupuesto en función de resultados y para la aplicación de las metodologías de Presupuesto Base Cero. La estrategia de presupuestos programáticos y del Plan Nacional de Desarrollo es inflexible y no se orienta a medir la actividad del sector público como proveedor de servicios. El reto más grande al buscar un cambio de política no radica en imponer nuevos procesos y obligaciones a los organismos públicos, sino en entender qué estrategias han dejado de ser vigentes y requieren ser remplazadas.

Los grandes problemas de gasto del gobierno provienen de decisiones estratégicas de largo plazo: los déficits de los sistemas de pensiones, las burocracias que no se dedican al servicio, proyectos de infraestructura fallidos. La estrategia programática que se emplea hace miopes a las entidades públicas al no medirlas integralmente

* Director de la Maestría en Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

y las desvías de los objetivos principales de la política al evaluarlas en torno a cuestiones operativas y al uso de insumos.

Antecedentes

La reforma al presupuesto para 2016 se plantea en un ambiente de disminución de recursos. Ello significa que no hay espacio para introducir ideas y métodos en programas nuevos y así lograr una evolución gradual. El gobierno ha anunciado que seguirá una metodología de “Presupuesto Base Cero”, lo que denota cierta urgencia de valorar programas y agencias en forma integral y de obtener algunos grandes ahorros en forma urgente. Si bien la situación monetaria y fiscal del país ha sido relativamente buena en las comparaciones internacionales, sin duda los problemas en varias naciones de Europa y Sudamérica están en el telón de fondo y elevan la percepción de que se necesita actuar.

Algunos antecedentes son los siguientes:

- El gobierno federal ya ha hecho un esfuerzo a lo largo de varios años por adoptar formas más eficaces de presupuestar. Por ello surgen preguntas acerca de cómo han funcionado esas estrategias y de por qué es necesario revalorarlas. Durante la década previa se dio un proceso de reforma hacia “presupuesto basado en resultados” (resultados y desempeño son sinónimos en este caso), así como nueva legislación (leyes de responsabilidad fiscal, reforma fiscal integral y contabilidad gubernamental). El gobierno tuvo a la OCDE como asesor en eso, pero ahora se propone buscar la asesoría del Banco Mundial. Aún en 2014, la misma OCDE y el BID (2014) publicaron un reporte sobre América Latina, en el cual México aparece como líder en el uso de las recomendaciones de la OCDE sobre presupuesto basado en desempeño.
- Cuando se habla de reformar un presupuesto, surge como pregunta clave si se revisará el lado del ingreso; es decir, la forma en que se estructuran y cobran impuestos, derechos y otras tarifas públicas. En cualquier actividad, no tiene mucho sentido hablar de reformar cómo se gasta si no se tiene en orden cómo se genera valor; cómo se genera el flujo de efectivo para pagar los gastos. Es decir, no es posible lograr buenos resultados en la revisión del presupuesto si no se toca el tema de los ingresos. Por su parte, el gobierno federal impulsó una reforma fiscal de 2013, la cual no ha sido popular. Esa reforma fiscal buscó un incremento permanente y grande en los ingresos públicos, de manera que es difícil para el gobierno proponer a la ciudadanía nuevos aumentos en impuestos. Las estructuras del gasto y del ingreso no se pueden separar fácilmente, especialmente cuando se trata de actividades en que el Estado actúa

como proveedor de servicios. Una revisión profunda al tema del presupuesto de gastos obliga, en casos importantes, a pensar en qué va a pasar con los ingresos.

- El déficit público se ha incrementado por la caída en el precio del petróleo y la situación es tal que sería riesgoso esperar un nuevo *boom* en ese mercado para reactivar el gasto público. En ese contexto, un problema crítico para la estrategia del presupuesto es la forma en que se evalúan y aprueban grandes proyectos de inversión física. Parte del ajuste se concentra en proyectos que el gobierno consideraba muy importantes, como nuevos trenes de pasajeros. Las cancelaciones implican costos elevados en desarrollo de proyectos y ponen en duda la capacidad del gobierno para definir el valor y la viabilidad de los proyectos.

El presupuesto basado en resultados

Schick (2014) habla de una “existencia encantadora” de las estrategias de Presupuesto Basado en el Desempeño (PBD). La razón es que el concepto ha sido intentado en distintas versiones durante más de 60 años. La mortalidad de los esfuerzos de PBD es elevada, lo que motiva a que nuevos gobiernos proclamen innovaciones cuando en realidad están repitiendo estrategias que han sido intentadas en el pasado.

El mismo autor señala dos modelos de PBD que compiten por preeminencia en la actualidad. El primero busca asignar recursos con base en resultados actuales o esperados; el segundo sólo aspira a que el presupuesto emplee información de los resultados. Posiblemente, la mejor forma de entender el objetivo de PBD es integrar la administración al proceso de formación del presupuesto: no se busca asignar dinero con base en resultados, sino administrar para tener resultados. Los presupuestos programáticos tradicionales definen metas de insumos ligadas a renglones del gasto, pero, generalmente, no son útiles para valorar los servicios finales provistos por el Estado.

De lo anterior se han derivado otras posibles ventajas de PBD:

- Mejorar la capacidad de ajustar políticas y asignar recursos, ya que el PBD es un ejercicio técnico que puede actualizar información sobre resultados de política y presupuesto.
- Mejorar la rendición de cuentas, pues la evaluación *ex post* depende de la capacidad de contar con información confiable y oportuna y en la orientación y capacidad de las agencias de auditoría.
- Al nivel subnacional, PBD facilita que los ciudadanos tengan acceso a la información sobre resultados actuales y esperados, con el fin de motivar la participación.

¿Del presupuesto itemizado al de resultados?

Un concepto clave es el de presupuesto por renglón de gasto (PRG) o *itemizado*. El PRG asigna recursos de acuerdo con las clasificaciones contables convencionales, como servicios personales, inversión física, materiales y suministros, etc. Dentro de esos grandes renglones hay cientos de renglones más detallados que cada dependencia del gobierno requiere para pagar sus operaciones e inversiones. El PRG puede verse como una forma contable, que además se asocia a capítulos, ramos, sectores y otros conceptos en que se clasifica el gasto público. Sin embargo, el presupuesto itemizado es también el vehículo para la estrategia de presupuesto incremental que prevalece, pues facilita las negociaciones entre la autoridad presupuestal y las distintas entidades públicas. Esa inercia presupuestal es la que se busca cambiar.

El PBD es una estrategia para superar problemas que crea el presupuesto por renglón de gasto, entre los que se encuentra la inercia a gastar en programas y proyectos que se han hecho obsoletos, en lugar de invertir en nuevas posibilidades de mayor rentabilidad, y la señal hacia las dependencias de que el presupuesto futuro depende del gasto pasado, motivando gasto excesivo y otras estrategias de protección del presupuesto.

Por otro lado, no es fácil pensar en cómo un gobierno puede abandonar totalmente un presupuesto itemizado. Éste contiene información sobre el costo de los insumos (e.g. nómina, compras) y el control financiero y contable se beneficia de esa información. Un sector público más honesto y mejor capacitado, que funciona con mayor eficacia administrativa y transparencia, puede confiar más en controles indirectos y menos en los extensos controles directos que se aplican en México. De aquí surge una pregunta: ¿es el PBD un camino hacia una mejor administración pública o hay una causalidad opuesta? Es decir, ¿son los países que han adoptado PBD con éxito aquellos que cuentan con servidores públicos más honestos y mejor capacitados para la administración?

Presupuestos por programa

El PBD ha tenido históricamente dos acompañantes: el presupuesto por programa y el Presupuesto de Base Cero. El primero se ha establecido como un mecanismo principal para definir las metas públicas y en ocasiones importantes; la evaluación del desempeño es una parte importante del diseño del programa. El Presupuesto Base Cero, por su parte, busca extender la lógica de evaluar los programas año con año en forma integral, no sólo en las decisiones de incrementos presupuestales. Los presupuestos por

programa son una herramienta muy importante en los Estados contemporáneos; los Presupuestos Base Cero nunca se aplican en forma general y ni siquiera es claro si pueden aplicarse en programas específicos.

Hacia la fecha, tres décadas después de la fundación del grupo de trabajo de funcionarios presupuestales de alto nivel de la OCDE (evento que se llevó a cabo en 1980), se puede afirmar que la PBD no se ha convertido en el mecanismo principal de asignación de recursos de los gobiernos¹. Una posible explicación es el argumento de causalidad que dimos antes: si la aplicación exitosa de PBD depende de la calidad de la administración, los intentos por implantarlo sin que haya mejorado previamente la honestidad y calidad de los administradores terminarán siendo poco eficaces. También es posible que los requisitos de información y analíticos sean muy elevados, lo que hace difícil la aplicación de PBD. Otra explicación, relacionada con las dos anteriores, es que el PBD exige y deriva en más información, los gobiernos tienen agotamiento y se dan fases de ciclos en los que se busca la ampliación, seguidos de otras de deterioro en el esfuerzo.

Tenemos entonces que el PBD no es un método aplicado en forma consistente y se da un continuo desde su uso sólo para mejorar el flujo de información, hasta para la toma actual de decisiones de los productores del presupuesto. Así, el documento de la OCDE de 2007 habla de PBD “presentacional”, “presupuestos informados por el desempeño” y “PBD directo”.

En esta discusión, es útil distinguir entre “ministerios de línea” y la “agencia presupuestal central”. Usualmente, los ministerios de línea llevan a cabo la gestión de los programas directamente o juegan un rol en supervisar agencias y se encargan de negociar el presupuesto con la agencia presupuestal central. Cabe indicar —por su importancia en cualquier país— que algunas agencias son tan grandes y tienen legislación tan especializada que pueden jugar simultáneamente el rol de ministerio y agencia, como puede ser el caso en México de Pemex o del IMSS, instituciones que históricamente han tenido una gran independencia de las secretarías de Estado.

Según un reporte reciente de la OCDE sobre PBD, en los años que siguieron a la crisis global que inicia en 2007, el control de la información de desempeño está, con mayor frecuencia, bajo el control del ministerio de línea y no bajo la agencia presupuestal, y se emplea relativamente poco en las negociaciones anuales. Esto describe una realidad: los ministerios de línea siempre tendrán mucha más información que la agencia presupuestal o que el Congreso sobre sus tareas, por lo que es erróneo pensar que el proceso presupuestal es un mecanismo eficaz para controlar la ac-

¹ Véase <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/workingpartyofseniorbudgetofficialsbo.htm>>.

ción de los ministerios de líneas. En el mejor de los casos, el proceso presupuestal sirve para poner restricciones a los ministerios y a sus programas, pero es poco útil para planearlos o evaluarlos.

En vista de lo anterior, se pueden listar tres prerrequisitos para la adopción exitosa de PBD, sea éste aplicado en su versión de “mayor información” o de “usado en toma de decisiones”:

- a. Requisitos institucionales y tecnocráticos, como un calendario oportuno, adhesión a prácticas contables, mediciones coherentes de costo.
- b. Características necesarias, como metas explícitas y coherentes e información confiable de los costos.
- c. Un servicio público motivado y adecuadamente normado.

Un mensaje importante de los autores que proponen estas listas (como Schick, 2014) es que el PBD no puede compensar o eliminar fallas del gobierno, sino que, más bien, las características del gobierno hacen más viable la estrategia. Buenos programas y ministerios eficaces llevan a un buen presupuesto, no al contrario.

De la discusión se obtiene una inferencia importante: la negociación de presupuestos suele inclinarse hacia cambios marginales para ajustar por inflación y cambios orgánicos de agencias y programas, pero posiblemente los grandes cambios en las estrategias del Estado se dan con mayor eficacia en ámbitos distintos al de la negociación presupuestal.

Hay razones adicionales por las cuales el proceso presupuestal puede no ser el espacio más conducente a la reforma del gasto público. Una es que el proceso presupuestal está sujeto a restricciones de tiempo que no son en general las requeridas para reformar los programas o las agencias del Estado. Una segunda razón es que las agencias y programas son administrados por burocracias que tienen un interés en la subsistencia y ampliación, por lo cual no tienen los incentivos correctos para proveer la información necesaria.

Esta discusión refuerza la importancia del diseño y evaluación de los programas, sea que éstos se encuentren dentro de ministerios de línea o de agencias descentralizadas. Una vieja visión del ministerio de línea es como una gran agencia con integración horizontal y vertical, que cumple funciones de gobierno y prestación de servicios y que recibe un presupuesto para cumplir con programas (de ahí la frase *presupuesto programático*). Esos programas usualmente se definen en términos de insumos (véase discusión arriba) y se confía en la calidad de la administración pública para proveer servicios.

Así, por ejemplo, el presupuesto de la Secretaría de Educación Pública se define en términos de gasto en personal, materiales y suministros, inversión y otros, y las metas programáticas usualmente se refieren a procesos adminis-

trativos y no contemplan la calidad de los resultados. Por ejemplo, en 2015, los objetivos en torno a los programas de libros de texto son los siguientes:

- Los libros de texto y materiales educativos editados responden a los planes y programas de estudio vigentes, y son producidos y distribuidos con suficiencia, oportunidad, eficiencia y calidad.
- Materiales educativos editados y seleccionados en distintos soportes y formatos.
- Libros de texto gratuitos y otros materiales educativos producidos y distribuidos con calidad y eficacia, excluyendo aquellos materiales que fueron enviados para cubrir alguna contingencia.
- Libros de texto gratuitos y materiales educativos entregados con oportunidad a fin de que todos los alumnos y docentes cuenten con sus libros el primer día de clases.
- Libros de texto gratuitos y materiales educativos suministrados con suficiencia, “Ningún niño sin sus libros”.

Si bien estos objetivos y sus metas programáticas pueden ser propios de cierto control administrativo, en general se trata de objetivos relacionados con insumos a los programas y no se contempla el tema de la eficiencia del libro en el aprendizaje. Hasta donde hemos podido investigar, no existe una evaluación del programa de libros de texto que cumpla con los requisitos generalmente aceptados en las ciencias sociales contemporáneas. Es claro que para dar el paso a un PBD los objetivos programáticos pueden servir, en el mejor de los casos, para una estrategia informativa, pero no para tomar decisiones presupuestales estratégicas.

Presupuesto Base Cero

Cuando se intenta pasar al uso de PBD como herramienta presupuestaria, se debe enfrentar el reto de definir desempeño. En un caso extremo, se podría intentar que el presupuesto se elabore sobre una “base cero”, lo que obligaría a obtener información sobre desempeño y su relación con el presupuesto con una profundidad y amplitud tal que posiblemente todo el esfuerzo estaría destinado al fracaso.

En la realidad, una gran parte del gasto público no va a cambiar en forma importante de un año a otro, por lo cual aplicar el PBD puede derivar en pocos resultados favorables. Por ejemplo, el gasto en mantenimiento de escuelas o en salarios de profesores, en pensiones de la seguridad social o en salarios de médicos y enfermeras. Si bien los programas de educación y seguridad social deben evaluarse en forma regular, es difícil pensar que en el proceso de negociación anual del presupuesto pueda lograrse algún cambio en los patrones de gasto, excepto en forma marginal.

Lo anterior no significa que el PBD no pueda ser valioso en algunos campos. Una clase importante de programas puede ser afectada en forma importante en el mediano plazo como consecuencia de decisiones presupuestales anuales. Por ejemplo, los programas de ministerios de línea con frecuencia no tienen leyes orgánicas u otra normatividad que imponga un nivel de gasto (como, por ejemplo, el caso de las pensiones). En temas de migración, policía, servicios por las secretarías de Estado, por dar algunos ejemplos, el presupuesto puede proveer el apoyo a cambios ejecutivos en política y el PBD puede ser una herramienta para enmarcarlos con evaluaciones. El gasto de las oficinas centrales de las secretarías de Estado, de las empresas paraestatales, del Congreso y de otras instancias que no prestan servicios finales puede someterse con mayor facilidad a un proceso de Presupuesto Base Cero.

Una estrategia que puede ser de utilidad es enfocar el PBD en aquellos resultados que pueden o no ocurrir dependiendo de las decisiones presupuestales. Esto nos lleva a distinguir en general el gasto relacionado con derechos de los ciudadanos del gasto discrecional. Hay obligaciones que el gobierno no puede denegar, como el pago de pensiones, el financiamiento a la seguridad social con base en las contribuciones, los pagos a beneficiarios de algunos programas de transferencias de efectivo, gran parte del gasto educativo (por ejemplo, el presupuesto operativo de las escuelas). En otros casos, el gobierno tiene cierta discrecionalidad para ampliar, contraer, crear o eliminar programas y agencias; por tanto, debe enfocarse a una estrategia de Presupuesto Base Cero: las obras públicas, los gastos ceremoniales, los gastos de instancias políticas, las oficinas administrativas de los tres poderes, los gastos de provisión de servicios de los ministerios de línea.

Una pregunta muy simple pero de gran importancia es qué programas o agencias, incluso renglones de gasto son los que pueden proveer algunos de los resultados deseados. Si hay objetivos de contención del gasto por razones macroeconómicas, aspectos como el uso de ciertos beneficios de los funcionarios ("perks") pueden ser simbólicos pero no aportar grandes cambios. Tampoco es útil concentrarse en algunos aspectos que si bien son grandes, pueden ser sumamente difíciles de modificar, como es el caso de las pensiones de la seguridad social o las compras de medicamentos por las instancias públicas.

En cambio, puede haber gran espacio para discutir los programas discrecionales, en los que usualmente los actores políticos tienen interés especial. Existen porque son buenos candidatos para que los opositores los recorten. Los programas de infraestructura son un candidato ideal. Las razones para construir una carretera, una aduana o un edificio público no cambian de un año a otro, son más bien altamente elegibles para una evaluación sistemática, pública, transparente. Sin embargo, los programas de infraestructura

tienen sellos altamente políticos, se definen por sexenios presidenciales y no existe ningún proceso competitivo para la toma de decisiones. El Congreso recibe las propuestas del Ejecutivo y efectúa negociaciones al margen. En la práctica, hay problemas de costos excesivos, proyectos fallidos y corrupción. Los procesos de planeación, licitación y gestión de proyectos de infraestructura han quedado, en general, al margen de la modernización económica del país. El presupuesto es resultado de negociaciones entre ministerios de línea y la autoridad presupuestal, sin que se hayan adoptado mecanismos competitivos para la selección o marcos modernos de regulación. Por ejemplo, las concesiones carreteras siguen el principio de garantizar una tasa de retorno y se permite la renegociación de costos y tarifas, lo que abre la puerta a la ineficiencia y a la corrupción. Los procesos vigentes tienen un sesgo hacia grandes proyectos que no han sido adecuadamente planeados y costeados. Este es un problema vigente en muchos países (Flyvbjerg, 2005).

Revisemos un ejemplo específico de cómo el presupuesto no es la herramienta para generar valor social, promover la actividad económica y lograr proyectos rentables y, más bien, se puede sesgar hacia proyectos demasiado grandes, con previsiones inadecuadas de costos. Se afirma que el proyecto del nuevo aeropuerto para la ciudad de México será uno de los tres más grandes del mundo, lo que evidentemente no se puede lograr, pues el tráfico aéreo lo colocará, cuando mucho, entre los 40 o 50 más grandes. Sólo para la primera etapa se ha anunciado un costo de \$169,000 millones, que representa más del presupuesto anual del Seguro Popular y del programa IMSS-Prospera (los dos principales programas para financiar servicios de salud a población de bajos ingresos). En cambio, la política de aviación del país ha sido muda ante los grandes cambios en la industria, lo cual ha significado que el tráfico de pasajeros en todo México ni siquiera supere uno solo de los principales aeropuertos de Estados Unidos, que el negocio de conexiones (de *hubs*) se haya establecido en Panamá, Chile e incluso otros aeropuertos de Centro y Sudamérica, y que el negocio de carga se haya ubicado en Florida y otros lugares ante la prohibición a empresas globales para invertir en México. Este es un ejemplo de cómo al definir un gran presupuesto de infraestructura se pretende generar una actividad económica rentable, siendo que primero tiene que haber una industria que sea negocio para que haya demanda por servicios aeroportuarios. Mientras el mundo se ha movido hacia una aviación competitiva (OCDE, 2014), la regulación deja a México como un territorio cerrado, lo que hace poco probable que la industria tenga un crecimiento importante en los próximos años. El proyecto de nuevo aeropuerto se ha planteado a partir de proyectos arquitectónicos (véase <<http://www.aeropuerto.gob.mx/>>); no obstante, sin demeritar la valía profesional de quienes

participaron en ese ejercicio, la decisión de construir un aeropuerto no se puede basar en un proyecto arquitectónico, sino que debe partir de la demanda de la industria por servicios. Así, el presupuesto para el nuevo aeropuerto será evaluado en función de los logros en su construcción, lo que es un insumo, ignorándose el tema del servicio final.

Como vemos, los aspectos macro no son los únicos a considerar. Una buena reforma busca encauzar las acciones por un camino de consistencia en el largo plazo, de manera que, a pesar de que no se tengan todos los efectos deseados de inmediato, se evite incurrir en situaciones que dificulten lograr la eficiencia en el futuro. La consideración de la regulación y el diseño de programas e industrias debe jugar un papel previo al rediseño del presupuesto. Los programas deben tener objetivos de servicio, no de uso de insumos: sea un aeropuerto o un libro de texto, el objetivo debe ser el servicio.

Escenarios y evaluación dinámica

Finalmente, debemos señalar que una visión constructiva involucra la construcción de escenarios base y de marcos de gasto de mediano plazo. A partir de ellos se pueden producir proyecciones que empleen el mejor conocimiento de las ciencias sociales y de las finanzas para generar escenarios de cambio en dinero, en los servicios provistos y en los resultados. De lograrse lo anterior, es posible pensar en generar escenarios de impacto posible de cambios en política.

El gobierno federal ha avanzado en la elaboración de proyecciones presupuestales de mediano plazo pero en forma limitada, principalmente a nivel macro, del gasto total. Evidentemente, la previsión ha sido insuficiente, como lo demuestra el hecho mismo de que ante la caída en precios del petróleo (que era un evento previsible a largo plazo) se han realizado ajustes fiscales de emergencia.

Es necesario avanzar hacia la elaboración de escenarios dinámicos de política a nivel de programa y entidad. De este modo, se tendrán previsiones más oportunas y se forzará a cada dependencia a revisar su presupuesto en forma permanente y continua.

Conclusiones y recomendaciones

Fortalecer la estrategia de PBD puede ser el camino más rentable para la reforma presupuestal. El origen del problema actual es, de forma inmediata, la crisis de ingresos que enfrenta el gobierno, pero detrás está una visión que ha impulsado el gasto "hasta el límite": gastar todo lo que se pueda mientras aguante la deuda.

Una estrategia basada en resultados requiere que cada peso de gasto público se justifique en su rentabilidad pues, al final, cada peso que no lo hace termina siendo un impuesto para los ciudadanos.

Una serie de recomendaciones es la siguiente:

- Definir, en el mayor grado posible, los programas del gobierno con un enfoque contractual y de servicio. Esto permitirá la definición de metas de mediano y largo plazo y la evaluación de la rentabilidad programa por programa. En la medida en que las entidades y programas tengan metas de servicio final, se eleva su responsabilidad ante la ciudadanía y se simplifica el control.
- Incorporar los mecanismos de generación de ingresos en el análisis presupuestal siempre que sea posible. Cuando el Estado es proveedor de servicios (que es el caso que aplica a la mayor parte del presupuesto), no tiene sentido analizar estrategias de gasto si no se contempla la forma en que se generan los ingresos. Los incentivos a contener costos y a innovar dependen de esas fórmulas, no sólo los flujos de ingresos. Por ejemplo, no tiene sentido hablar del presupuesto de gasto en sistemas de agua o carreteras sin hablar de las tarifas o hablar del gasto en proyectos de energía sin hablar de la regulación de precios.

Mejoras institucionales:

- Introducir instituciones independientes de evaluación, con rigor académico, no politizadas, que se aboquen a evaluar los programas en forma integral.
- Fortalecer las instancias del Congreso de evaluación presupuestal.
- Dejar atrás la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo y los enfoques programáticos. Razones: el enfoque sexenal es una mala idea, seis años es mucho tiempo para revisar prioridades, hay un sesgo hacia grandes proyectos y es necesario resolver los problemas de servicio y regulación antes de tomar decisiones sobre proyectos de infraestructura.

Referencias

- Comptroller General of the United States (1979). *Report to the Congress of the United States. Streamlining Zero-base Budgeting-Will Benefit Decision-making*. PAD 79-45.
- Flyvbjerg, B. (2005). "Policy and Planning for Large Infrastructure Projects: Problems, Causes, Cures", *World Bank Policy Research Working Paper* 3781.
- OECD (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. París: OECD Publishing.
- OECD/BID (2014). *Government at a Glance. Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management*. París: OECD.
- Schick, A. (2014). "The metamorphoses of performance budgeting". *OECD Journal on Budgeting* 13 (2). Recuperado de <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/the-metamorphoses-of-performance-budgeting_budget-13-5jz2jw9szgs8#page1>.