



PbR Estrategia para Mejorar la Gestión del Gasto Público

Andrés Miranda Espinosa

Con el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, se establece una estrategia que refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario y las actividades de planeación, programación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de las políticas y programas así como de las propias instituciones públicas. Con estas mejoras se pretende incrementar la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos, eficientar el gasto administrativo y de operación gubernamental, promover las condiciones para el desarrollo económico y social, y sobre todo, generar un mayor impacto de la acción del gobierno en el bienestar de la población.

“Con el Presupuesto basado en Resultados, los servidores públicos asumen un cambio de actitud y un reforzamiento de habilidades”

INTRODUCCIÓN

Ante la inminente necesidad de mejorar la calidad del gasto público, México decidió implantar la metodología del Presupuesto basado en Resultados, mismo que se encuentra en proceso de fortalecimiento en las diferentes entidades federativas. Esta metodología busca reformar el marco de actuación en que opera la gestión gubernamental, es decir, la finalidad de esta técnica no solamente es el cambio de ideas, pensamientos o de métodos de trabajo, sino la incorporación de una visión totalmente integral con sentido estratégico para enfrentar los problemas públicos en pro de un cambio de cultura en cuanto a la manera de desarrollar proyectos, y de su evaluación y rendición de cuentas, que conlleve a obtener impactos fuertes en el bienestar de la sociedad y su evaluación en favor del desarrollo sustentable para la entidad.

La valía de esta importante técnica radica en lograr que los presupuestos estén orientados al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad, así como integrar elementos cualitativos y precisos para una rendición de cuentas clara y oportuna del quehacer gubernamental.

ENFOQUE DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS Y EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

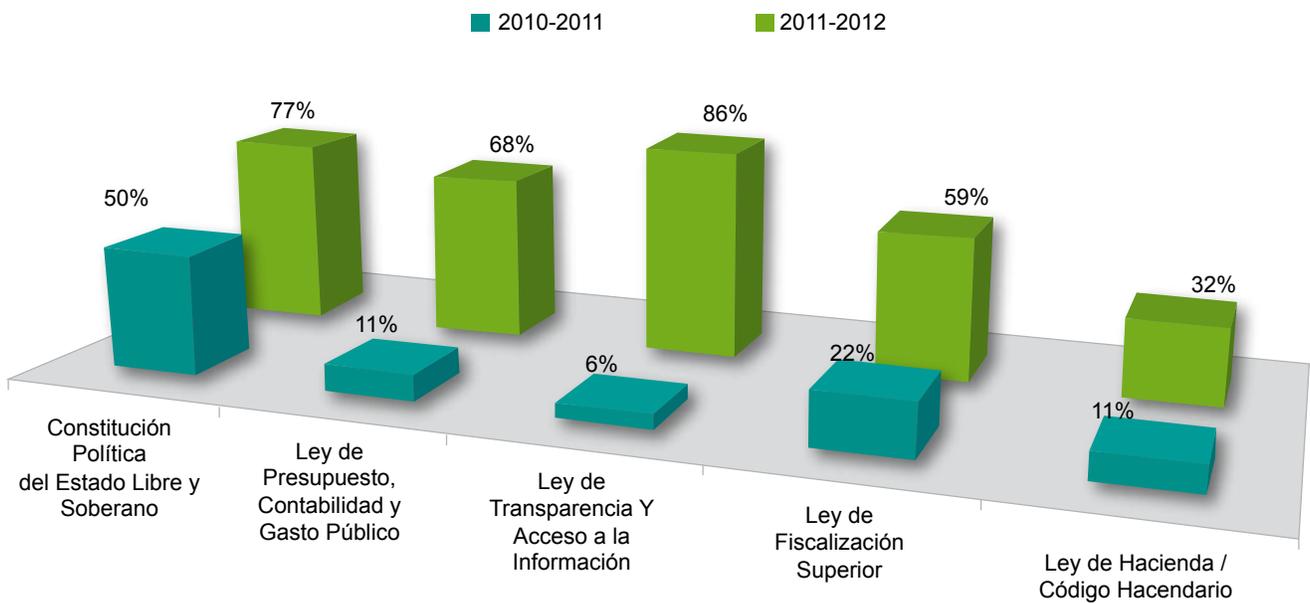
El Presupuesto basado en Resultados se enmarca dentro del nuevo enfoque de la Gestión Pública, en el cual los recursos públicos se asignan, ejecutan y evalúan en función de cambios específicos que se deben realizar para mejorar el bienestar de la población. Lograr estos cambios supone producir resultados que mejoren notoriamente las condiciones de vida de las personas; asimismo, comprende la incorporación al proceso del presupuesto de las corrientes renovadoras presupuestarias y la gestión para resultados en los que el ciudadano y los resultados que estos requieren se constituyan en el principal eje del accionar público.

Esta orientación ha incluido, entre otras medidas, la adecuación del marco normativo (Gráfico No. 1), el impulso a un conjunto de acciones de mejora en el desempeño de las instituciones, y la promoción para el uso amplio de herramientas metodológicas de planeación, análisis, evaluación y rendición de cuentas (Gráfico No. 2).



GRÁFICO NO. 1 ADECUACIÓN AL MARCO NORMATIVO LOCAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (comparativa)

Marco Normativo Comparación

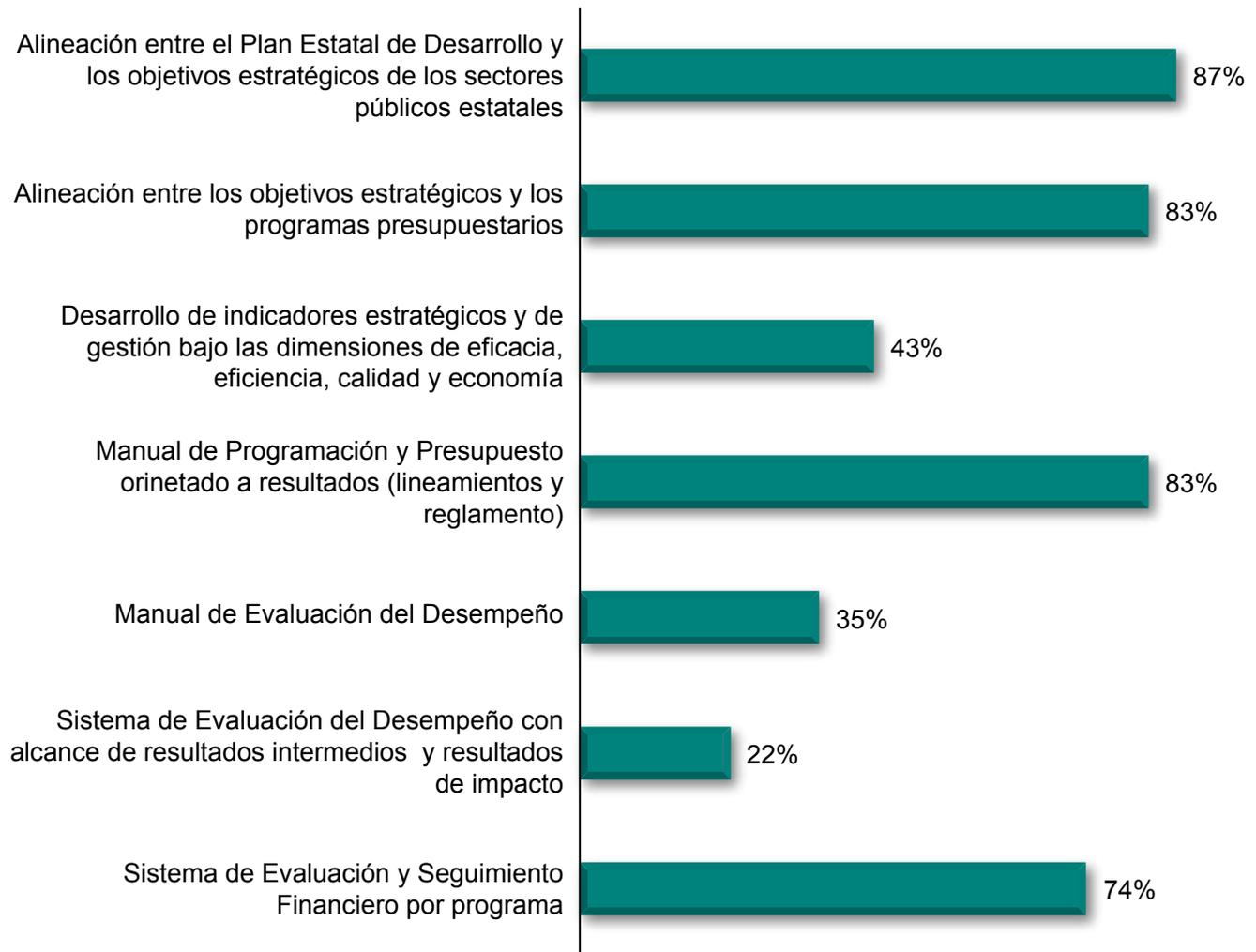


Fuente: Entrevistas de profundidad Institucional, entrevistas telefónicas, y revisión de Páginas web. Realizada a 23 Entidades Federativas.

El nuevo enfoque de la Gestión Pública, tiene como objetivo fortalecer el proceso de toma de decisiones de manera tal que incorpora sistemáticamente consideraciones sobre los resultados esperados y obtenidos de la aplicación

de los recursos públicos; asimismo, busca que las dependencias y entidades de la Administración Pública puedan alcanzarlos y que impulsen iniciativas para mejorar su operación e interrelación con la ciudadanía.

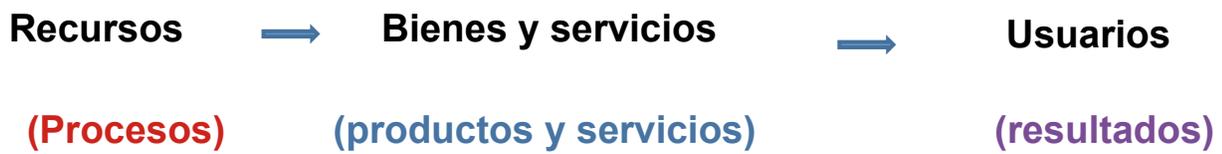
Gráfico No. 2 El Paso a Paso de las Entidades Federativas hacia el PbR 2012



Fuente: Encuesta Telefónica dirigida a los Directores de Presupuesto en las Entidades, 2012. Total de llamadas telefónicas realizadas: 23.

Para tal fin, se estructuran los presupuestos en función de los productos, entendidos como conjuntos de bienes y/o servicios que la población recibe para lograr los resultados. El presupuesto debe garanti-

zar la dotación de recursos necesarios para poder desarrollar los productos, incluyendo las previsiones presupuestarias para los recursos humanos, insumos materiales y bienes de capital que sean necesarios.



=



=



©moto·michi

Fuente: Armijo, M. 2011. Material de exposición. Curso-Taller internacional en Políticas Presupuestarias y gestión para Resultados. ILPES-CEPAL-INDETEC.

“Con la ejecución de programas públicos que atiendan las demandas sociales, se espera mejorar la calidad del gasto público”

Con el Presupuesto basado en Resultados, los servidores públicos asumen un cambio de actitud y un reforzamiento de habilidades, lo que implica que para todos los procesos deben recomponerse las reglas del juego o, en su caso, mejorarse.

Cada actor de una responsabilidad gubernamental, debe involucrarse en efectuar un análisis situacional, donde se pueda observar el tamaño de los problemas y las causas que la están propiciando, de la misma manera debe razonar y alinear el presupuesto con base en “Problemas – Objetivos – Indicadores - metas”. En todas las etapas del presupuesto es primordial ponderar la calidad y no necesariamente la cantidad, orientando el trabajo a la obtención de resultados.

GESTIÓN PÚBLICA Y EL PBR

Para lograr una mayor efectividad en la gestión se deben relacionar los resultados con los productos, así como las acciones y los medios necesarios para su ejecución. De esta manera los proyectos que se prioricen en el marco del proceso al estar conectados a los productos, garantizarán mejoras en la calidad de vida de la población

(resultados), sobre todo de aquella población identificada como la más necesitada.

Los Planes de Desarrollo concertados y los Planes Sectoriales y Estatales, contribuyen a mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo a las prioridades consideradas en ellos, propiciando una cultura de responsabilidad fiscal sobre la base de acuerdos concertados para reforzar la relación entre el estado y la sociedad en el marco de un ejercicio de la ciudadanía que utiliza los mecanismos de democracia directa y democracia representativa, generando compromisos y responsabilidades compartidas; para la superación de la pobreza, por ejemplo, buscará a través de mejoras sustantivas en infraestructura, nivel de educación, cobertura de salud, seguridad jurídica, etc., deben estar orientadas a resultados con la finalidad de que los proyectos de inversión estén claramente articulados a productos y resultados específicos que la población necesite, particularmente en aquellas dimensiones que se consideran más prioritarias para el desarrollo regional o local, evitando de este modo ineficiencias en la asignación de los recursos públicos.

Administración de Egresos

El compromiso de los gobiernos con la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia y eficacia de la labor gubernamental que encuentra sustento en instrumentos como el Presupuesto basado en Resultados y la Evaluación del Desempeño, pretenden alcanzar una mejor perspectiva en las decisiones que conlleven una manera más adecuada de gastar el dinero público.

LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS Y EL PBR

Particularmente, el presupuesto por programas basado en resultados, como técnica presupuestaria, se considera la más desarrollada y de más reciente aplicación en la gestión pública moderna, dado que incorpora una nueva manera de asignar recursos, así como el desarrollo de elementos programáticos que permiten el control y evaluación del desempeño de la gestión pública, procurando una mayor eficiencia en el ejercicio del gasto.

Es entonces un proceso sistemático de toma de decisiones, orientado a resultados y al impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos; para ello, lo primero que se definen son los resultados esperados, en este sentido los programas presupuestarios deben partir de identificar los entregables (productos y servicios).

A nivel local, los programas presupuestarios están considerados como un instrumento que convierte los lineamientos de la planeación y programación del desarrollo de mediano y largo plazo en objetivos, acciones y metas concretas de corto plazo; éstos Pp's constituyen el vínculo entre el Plan de Desarrollo y los programas de mediano plazo y especifican las metas, proyectos, acciones, instrumentos y recursos asignados para el ejercicio respectivo.

Un Programa Presupuestario constituye, la parte fundamental del proceso de Planeación, Programación, Presupuestación, Control y Evaluación, debido a que precisa los compromisos a cumplir en el periodo establecido, los recursos humanos, financieros, la infraestructura técnica y tecnológica, datos históricos y las políticas públicas entre otros aspectos, así como la descripción de los objetivos puntuales de cada proyecto o proceso con indicadores y metas específicas, definiendo concretamente qué se va a hacer, cuándo lo vamos a lograr (indicadores con metas puntuales) contando con los recursos necesarios para realizarlo (presupuesto).

A partir de los Programas Presupuestarios es factible dar seguimiento al cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de él se desprenden, contribuyendo al cumplimiento de las metas establecidas en los programas locales referidos en el Presupuesto con base a Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, este último, responsable de la evaluación de los indicadores de desempeño para la mejora de la gestión pública.

En la mayoría de las entidades federativas se han implantado mecanismos encaminados a la aplicación de la metodología del Presupuesto basado en Resultados, de tal suerte que estas entidades ejercitan marcos normativos y planes de cuentas contables, favoreciendo la implementación de una presupuestación y evaluación para resultados. Para ello, le corresponde a cada Estado conducir e instrumentar los medios de evaluación que permitan una programación y presupuestación eficaz y eficiente de las políticas y programas públicos en atención a los objetivos estratégicos de los planes estatales de desarrollo.

CONCLUSIONES

El momento político actual y la prioridad del Gobierno de México para mejorar la transparencia,



control y capacidad de gestión del gasto público dentro de una estrategia de continuidad y sostenibilidad de las acciones tanto en ahorros económicos como en calidad del gasto público, conforman un conjunto de beneficios que justifican el costo de los programas estructurados bajo una metodología transparente.

Con la ejecución de programas públicos que atiendan las demandas sociales, se espera mejorar la calidad del gasto público a partir de la implantación de nuevos sistemas, instrumentos, metodologías, procesos y prácticas presupuestarias que permitan integrar la información de desempeño a los procesos de toma de decisiones de asignación de recursos y de gestión.

Un mayor número de programas evaluados por sus resultados con la aplicación de algún tipo de evaluación externa e independiente con com-

promisos de mejoramiento establecidos con base en las recomendaciones y una mejor eficiencia del sistema de inversión pública, buscará medir, además de los productos financiados por programa, el incremento en la eficiencia del gasto a través de la reducción de la participación del gasto administrativo y de operación en el total del gasto público.

Para implantar un modelo de PbR es necesario organizar la producción y el uso de la información sobre desempeño para todo el ciclo presupuestario (programación, formulación, ejecución y evaluación), promoviendo una mayor integración de todas las etapas e incidiendo sobre el diseño de los programas, las decisiones de asignación del gasto público y el mejoramiento del desempeño de los recursos asignados. Estas acciones se complementan con incentivos a los gerentes del gasto y la entrega de reconoci-

Administración de Egresos

miento y competencias a ellos según la calidad de la gestión y el logro de resultados.

En un proceso de implantación del PbR, es importante vincular los planes con el presupuesto, para promover el seguimiento de las prioridades de gobierno; revisar permanentemente la cantidad y calidad de los indicadores y metas; diversificar metodologías de evaluación y aplicarlas de forma independiente; monitorear permanentemente si los análisis y evaluaciones están incidiendo sobre el proceso decisorio para la asignación del gasto público y la gestión de éste; y rendir cuentas al Congreso de la Unión y a la población, haciendo pública la información de desempeño de indicadores, evaluaciones, las recomendaciones emitidas y los cambios logrados.

Vincular la planeación, programación, presupuestación, seguimiento y ejercicio de los recursos con la evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional con la finalidad de impulsar el logro de los resultados del gasto público será facultad del Sistema de Evaluación del Desempeño, mismo que se encarga de realizar el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la Administración Pública, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en cada Plan de Desarrollo y los programas que se deriven de éste.

Para el seguimiento y evaluación de los Programas, se tomarán en cuenta las metas y los indicadores de avance y de éxito que han sido definidos, los cuales están precisados en la Matriz de indicadores de Resultados de cada Programa elegido para ser sometido a esta metodología.

El objetivo de estas evaluaciones será verificar el grado de avance y cumplimiento de logros y resultados previstos en las metas de los indicadores,

así como formular recomendaciones, proponer acciones correctivas e identificar y sistematizar buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Para la realización de dichas evaluaciones, en el mejor de los casos, es recomendable recurrir a evaluadores externos, mismos que considerarán los siguientes aspectos:

- El cumplimiento de las metas que se establecieron en el Plan de Desarrollo correspondiente y en los Programas Presupuestarios.
- Los avances en la implementación de las actividades definidas en la matriz de indicadores de resultados.
- Las recomendaciones que sean necesarias incluyendo ajustes de los montos de recursos asignados a cada componente de la operación, a fin de asegurar el mejor cumplimiento de los objetivos de los Programas.

El seguimiento y evaluación de los programas públicos, establecen los criterios de evaluación y generan información para la toma de decisiones y la asignación de los recursos. El Sistema de Evaluación del Desempeño debe producir información de evaluaciones relevantes para los diferentes usuarios de acuerdo a la naturaleza y sus facultades.

Entonces, un Sistema de Evaluación del Desempeño consiste básicamente en sistematizar toda la información que generan los procesos de gestión y administración gubernamental y sus productos para hacerla pública con la oportunidad técnica y legal que corresponda.

Andrés Miranda Espinosa es Licenciado en Psicología por la UNAM; Especialista en Desarrollo de Proyectos por el ITAM; Especialista en Desarrollo Organizacional y Actualización de Impuestos por el SAT; actualmente se desempeña como Consultor Investigador en el INDETEC. amirandae@indetec.gob.mx