
Reformas Legales Estratégicas para Consolidar el PbR

Rebeca Elizalde Hernández*

Bases Generales	248
Planeación	249
Programación y Presupuestación.....	250
Evaluación	252
Transparencia y Rendición de Cuentas.....	253

* *La autora se desempeña como técnico-investigador en la Dirección General Adjunta de Atención a los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del INDETEC. El documento fue elaborado especialmente para la presente publicación.*

La mayoría de las entidades federativas se han comprometido ya en un proceso de avance hacia la implementación del Presupuesto basado en Resultados, primordialmente a través de la realización de acciones conducentes a concretar uno de los aspectos más básicos del modelo: la generación de información sobre el desempeño de los programas públicos a través de los cuales el gasto se destina al cumplimiento de las funciones del gobierno.

Los responsables del presupuesto a nivel estatal se han ocupado en la adecuación de sus procesos de programación y presupuestación a un modelo que propone la vinculación de la asignación de los recursos con los objetivos derivados de la planeación para el desarrollo, el esclarecimiento de los objetivos propios de los programas a través de los cuales se ejercen los recursos, la generación de indicadores estratégicos y de gestión para cada uno de los niveles de objetivos de los programas y su vinculación, y el establecimiento de metas respecto de los mismos. Generalmente, esto se ha realizado en el sentido práctico, operativo, un tanto por la necesidad de ir consolidando en cada ejercicio ciertos avances (básicamente la elaboración de matrices de indicadores, y la vinculación de los programas de gasto con los objetivos del PED) en la implementación del PbR, con lo apremiante del proceso de elaboración del presupuesto.

En este proceso de tratar de instrumentar los componentes del Presupuesto basado en Resultados “sobre la marcha”, reconociendo y asumiendo que no existe posibilidad de hacerlo de otro modo, surgen diversas dificultades y retos que tienen que ver con la definición de liderazgos, responsabilidades o jurisdicciones sobre el proceso presupuestario, resistencia de algunos involucrados (particularmente los ejecutores del gasto) al cambio o al trabajo que implica el nuevo enfoque de programación y presupuestación y, en algunos casos, el hecho de que el proceso presupuestario actual está muy poco adecuado al modelo de PbR y, por tanto, las reformas requeridas son más y mayores.

Para atenuar estas dificultades y estar en mejores posibilidades de enfrentar los retos que representa una reforma del sistema presupuestario hacia el PbR, conviene asumir la importancia que merecen las reformas legales y normativas necesarias para legitimar y darle organización al proceso de reforma, y desarrollarlas *a priori*, o a la par, del trabajo de reestructuración del proceso presupuestario a nivel técnico-operativo.

Así, la reforma presupuestaria en materia de PbR no tiene que estar enfocada solamente en el desarrollo de los mecanismos técnicos para instrumentar los elementos del PbR, sino que éstos tienen que tener como base una clara definición conceptual, legal e institucional.

Las reformas legales y normativas que son necesarias para la instrumentación del presupuesto basado en resultados permitirían:

- 1) Legitimar los conceptos y valores relativos al ejercicio de los recursos mismos que están plasmados desde el artículo 134 constitucional
- 2) Propiciar los mecanismos para inducir los cambios de conducta en los involucrados que implica el nuevo enfoque del presupuesto basado en resultados

- 3) Establecer las reglas generales de todo el proceso presupuestario para mantener la organización y el control del mismo.¹

Para poder vislumbrar las implicaciones en el marco jurídico-normativo de las entidades federativas para un impulso más acelerado hacia la implementación de presupuesto basado en resultados, se tiene que partir entonces de dos premisas fundamentales:

- 1) La definición de cómo se va a instrumentar el modelo del PbR de acuerdo con a las particularidades del proceso presupuestario de la entidad, elaborando un documento base, plan, o guía con todos los valores, conceptos, instrumentos, etc.
- 2) El reconocimiento de que el avance hacia el presupuesto basado en resultados involucra cambios en todo el ciclo presupuestal.²

En relación con la primera de las consideraciones, se describe de manera sintética qué es lo que se requiere para la implementación del presupuesto basado en resultados:

- El diseño de programas presupuestarios alineados a los objetivos de la planeación para el desarrollo, que propongan una alternativa de solución a un problemática pública o la satisfacción de una demanda social, que constituyan una categoría de asignación de recursos, y que sean una unidad de control y evaluación de resultados;

1 *Estas finalidades están basadas en las identificadas por David Arellano Gault y José de Jesús Ramírez Macías para el caso de la reforma presupuestaria a nivel federal en México y el modelo de Presupuesto basado en Resultados, adoptado por el gobierno federal en el documento: Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México: <http://www.orfis.gob.mx/InformacionPublica/Asofis/presupuestoresultados.pdf>*

2 *Que los cambios se tengan que dar o no en cada una de las etapas del ciclo presupuestario dependerán de qué tan adecuado esté el proceso presupuestario vigente al modelo del Presupuesto basado en Resultados, lo que implica necesariamente diagnóstico del proceso presupuestario tanto en su dimensión técnico-operativa como legal y normativa.*

- Que los programas y sus asignaciones estén alineados en todo el ciclo presupuestal: planeación – programación – presupuestación – ejercicio – control – seguimiento – evaluación – rendición de cuentas;
- La generación de información para evaluar desempeño y resultados a través del diseño de indicadores vinculados con los distintos niveles de objetivos de los programas y el establecimiento de metas para dichos indicadores cuya comparación servirá de base para el monitoreo y la evaluación;
- Instrumentar un sistema de monitoreo de indicadores de resultados;
- Implementar evaluaciones regulares o especiales, acordes con las necesidades específicas de cada uno de los programas (diseñar e instrumentar un Plan Anual de Evaluación de Programas Gubernamentales);
- Asignar un nivel de recursos compatibles con las metas;
- Considerar un nuevo modelo para la asignación de recursos, mediante la evaluación de los resultados de los programas.

En esta misma consideración, y para obtener resultados más tangibles en la instrumentación paulatina de cada uno de los componentes del PbR, antes citados, conviene en primer lugar el diseñar una estrategia de instrumentación del Presupuesto basado en Resultados, elaborada con base en un diagnóstico del proceso presupuestario de la entidad, o mejor, de todo el ciclo de gestión pública.

Dicha estrategia debería contener el marco conceptual, las definiciones operacionales (ambos basados en el modelo que se tome como referencia), los instrumentos que se tienen que desarrollar y los cambios que serán necesarios en el marco institucional. Desde ahí se pueden ir perfilando cuáles serán las reformas legales y normativas que será necesario impulsar. Así mismo, conviene que dicha estrategia sea validada por los tomadores de decisiones en el poder ejecutivo de las áreas de, diseño de políticas públicas (gobernador y asesores), planeación, finanzas, los responsables de los distintos sectores así como por los representantes del poder legislativo, para que tomen conciencia

de la dimensión de las reformas que deberán respaldar la estrategia de instrumentación del PBR.

Así, en una estrategia de instrumentación del PbR, se reconocen por lo menos tres aspectos que tendrían que tener necesariamente un respaldo legal y/o normativo: 1) el marco conceptual y las definiciones operativas; 2) evidentemente, la definición de instrumentos (técnicos y normativos); y 3) la definición de responsabilidades; como se muestra en el siguiente esquema:

REFORMAS LEGALES Y NORAMATIVAS EN EL MARCO DE UNA ESTRATEGIA DE IMPLEMETNACIÓN DEL PbR

- MARCO CONCEPTUAL
- OBJETIVOS
- DEFINICIONES OPERATIVAS
- DIFINICIÓN DE INSTRUMENTOS

TECNICOS



NORMATIVOS

Deben de tener respaldo en la legislación, en cuáles leyes y cómo dependerá del marco legal y del proceso presupuestario de cada gobierno

- ACCIONES
- PLAZOS
- PRODUCTOS
- RESPONSABLES

también deben de estar establecidas normativa y legalmente.

Teniendo claro el rumbo de implementación del PbR, y a partir del reconocimiento de que el presupuesto basado en resultados es un proceso que tiene implicación en todo el ciclo presupuestal (es decir, en la planeación, la programación, la presupuestación, el control, la ejecución, el seguimiento y la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas), así como del análisis de todas las cuestiones que deberían

estar implicadas en cada uno de estos procesos del ciclo presupuestal, se puede identificar cuáles podrían ser las normas que deberán ser afectadas en razón de que estos procesos estén soportados por un marco normativo lo suficientemente sólido para asentar las bases de su institucionalidad.

Así, establecer las bases normativas para impulsar la implementación del PbR implica una conceptualización más amplia de lo que es el presupuesto como uno de los componentes de la gestión pública para resultados, es decir, se debe ver más allá de la simple programación asignación y control del gasto.

En una etapa en la que ya varias entidades tienen cierto grado de avance en la implementación de las herramientas para la generación de indicadores de desempeño, y de alguna manera han vinculado las asignaciones presupuestarias con los objetivos de derivados de la planeación para el desarrollo del estado, quizá el principal elemento sobre el que se tiene que trabajar es precisamente en asegurar que estos esfuerzos realizados en las entidades federativas tengan como base su establecimiento en las leyes y normas correspondientes que le den legitimidad, dirección y orden a la reforma presupuestaria hacia el PbR.

Se trata, digamos, de la cristalización sus elementos jurídicos y normativos para que esta orientación del PbR se constituya en una política pública de estado que rebase los diferentes momentos de gobierno. En este sentido, el objetivo a cumplir deberá ser que los gobiernos de las entidades cuenten con ese marco jurídico-normativo que regule e institucionalice las metodologías, las herramientas y los procesos implicados en el ciclo presupuestal para avanzar en esta instrumentación hacia el PBR.

Entonces, la pregunta que surge con respecto a esta visión del ciclo presupuestario y sobre esta construcción metodológica del PbR es sobre cuáles podrían ser las normas claves a reformar en cada uno de los procesos, y para identificarlas conviene analizar cada una de las etapas del ciclo, partiendo de algunas preguntas fundamentales:

- 1) De qué etapa del ciclo presupuestario se trata y cuáles son sus procesos
- 2) Qué leyes y normas rigen esos procesos

- 3) Quiénes son los involucrados y responsables de dichos procesos y cuáles son sus funciones
- 4) Qué tan adecuados están esos procesos al modelo del PbR
- 5) Cuáles son los cambios necesarios a los procesos y si estos cambios implican cambios a la legislación o normatividad.

Una vez identificadas las leyes y normas que deberán ser reformadas o creadas, se deberán, ir generando las propuestas, los compromisos y las gestiones para que dichos cambios se efectúen en el plazo más inmediato posible.

El Ciclo Presupuestario y su Marco Normativo



A continuación, de acuerdo con esta visión del ciclo presupuestario y del modelo del PbR, se presenta un bosquejo genérico sobre qué tendría que adecuarse de algunas leyes fundamentales en las entidades, y se formulan algunas consideraciones también genéricas que podrían

tomarse como base para identificar las reformas necesarias en cada entidad en particular.

BASES GENERALES

Un primer elemento que tendríamos que considerar es que, dado que lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representa la aspiración de todos los mexicanos respecto del ejercicio de los recursos públicos, esta orientación tendría que tener eco en la propia Constitución Política de las entidades y decretar, a su vez, que los recursos que se administren en ellas se basen en los criterios de eficiencia, eficacia, calidad, economía y transparencia; que los ejercicios sean evaluados por instancias técnicas especializadas para este caso, no autónomas, pero sí independientes de quienes ejercen los recursos; que se establezca también la orientación hacia la gestión pública para resultados y su marco conceptual como parte de la exposición de motivos de la reforma constitucional.

Por otra parte, dado que se ha asumido que habrá un cambio hacia el modelo de Gestión para resultados, y dicho modelo tiene ciertas características, deben instrumentarse los cambios a la organización de la administración pública en cuanto a los esquemas de planeación, programación y presupuestación. Es decir, que tomando en cuenta el modelo de referencia, se esclarezcan o, en su caso se redefinan, las responsabilidades y jurisdicciones que las distintas dependencias (finanzas, planeación, contraloría, dependencias ejecutoras, etc.) tienen en cuanto a la presupuestación basada en resultados, en cuanto al sistema de monitoreo y en cuanto al sistema de evaluación del desempeño. Ello implica, pues, una revisión a la Ley orgánica de la administración pública de la entidad y quizá a los reglamentos interiores de determinadas dependencias.

Ley Orgánica de la Administración Pública

- Que establezca las bases institucionales para la administración pública de acuerdo con el modelo de Gestión para Resultados
- Que defina las responsabilidades de las distintas dependencias en cuanto a la presupuestación basada en resultados, y el sistema de monitoreo y evaluación del desempeño
- Que contemple la creación/designación de la Instancia Técnica para la Evaluación de Resultados y sus responsabilidades

Por ejemplo, una de las características fundamentales del modelo de PbR es que los funcionarios públicos y los ejecutores líderes de los principales programas de gobierno tengan asignados compromisos de gobierno y esos compromisos con cualquier extensión deberían estar reflejando en un marco normativo. Lo mismo tratándose de la decisión que cada entidad tome sobre la asignación de la responsabilidad de la evaluación de resultados, es decir pareciera que es obvio que si el marco constitucional señala que debe haber una instancia técnica de evaluación, ésta debería tener sustento legal de acuerdo con la naturaleza con que sea diseñada; podría ser necesario que se establezca en la Ley orgánica de la administración pública del estado, o tal vez simplemente en la ley orgánica o reglamento interior de alguna secretaría o dependencia de gobierno.

PLANEACIÓN

En la Ley de Planeación se considera necesario que se tomen en cuenta los siguientes elementos que convendría que quedaran explícitos para su orientación al modelo, si es que carece de ellos: que se establezca la vinculación de los objetivos de la planeación con las demás etapas del ciclo presupuestario incluyendo la evaluación de resultados; las características mínimas de la planeación para el desarrollo; asegurar la participación de la sociedad en la planeación y establecer los mecanismos

para la misma los distintos enfoques de planeación y que se establezca también a qué niveles tiene que ser realizada, es decir, si debe o no haber emisión regional, si debe haber emisión sectorial, programas específicos, etc.; determinar qué dependencia, qué lugares y qué organismos son los responsables de la planeación del estado. Aparte, pareciera también necesario visualizar dónde se va a plasmar la metodología para la planeación con enfoque de resultados, considerando que el modelo plantea que se realice la planeación hasta el nivel de las dependencias responsables de los programas, definir todo lo reglamentario respecto a los responsables de realizar la planeación, y cómo se va a articular la planeación en sus distintos niveles.

PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

En cuanto a la programación, en las leyes y normas respectivas, (a decir: ley de presupuesto y gasto público y su reglamento, manuales o lineamientos de programación y presupuesto), habría que fundamentar la estrategia programática orientada hacia el PbR; adecuar los elementos y categorías programáticas de acuerdo con el enfoque de PbR, si es que no lo están, por ejemplo, establecer al programa presupuestario como una categoría programática, para que con base en ella se desarrollen las matrices de marco lógico³ con sus respectivos indicadores por una parte, y por otra, se puedan identificar presupuestal y contablemente los recursos asignados al mismo. También se tienen que establecer lineamientos para que se pueda realizar la programación desde las dependencias ejecutoras, mismos que les permitan esclarecer lo que son programas presupuestarios bajo el modelo de PbR, y diferenciarlos de la visión funcional a la que comúnmente están acostumbradas, en la que sí tienen que estar explícitas actividades institucionales y sus asignaciones no directamente relacionadas con la entrega de bienes y

3 *La Metodología de Marco Lógico es la herramienta mediante la cual se esclarecen los objetivos de los programas públicos en cuanto a su Fin (objetivo de política pública al que contribuye el programa), Propósito (el resultado o cambio que el programa pretende lograr en los beneficiarios), Componentes (bienes y servicios entregables a los beneficiarios) y Actividades (acciones necesarias para producir los componentes), para asegurar que lo realizado y entregado por el programa público coincida lógicamente con la demanda que se quiere satisfacer. También permite el desarrollo de indicadores de desempeño para cada uno de los objetivos, los cuales permiten verificar el cumplimiento de los mismos y los resultados de la instrumentación del programa.*

servicios a la población, todo ello con el fin de que puedan costear cada vez mejor sus programas presupuestarios, además de seguir cumpliendo con las demás clasificaciones del gasto a que están obligadas conforme a la armonización contable y la propia normatividad local en la materia.

Por supuesto, en el reglamento de la ley mencionada, o bien, en manuales o lineamientos específicos, se debe detallar la metodología para elaboración de las matrices de marco lógico de los programas presupuestarios y sus indicadores, además de, en función del trabajo adicional que se suma al proceso presupuestario por esta metodología de programación, redefinir los tiempos, plazos, formatos, y demás instrumentos que sean necesarios de acuerdo a la manera en que se haya decidido adoptar el modelo en la entidad.

PROGRAMACIÓN :

Ley de Presupuesto y Gasto Público y su Reglamento:

- Que establezca los fundamentos para:
- La presupuestación por Programas Presupuestarios
 - La identificación de los objetivos de los Programas Presupuestarios
 - La generación de indicadores de desempeño vinculados a los objetivos.
 - Los mecanismos y procedimientos para determinar el costo de los Programas Presupuestarios a través de sus componentes y actividades, y en función de las metas como parámetro clave en la presupuestación
 - La vinculación de los Objetivos de los Programas Presupuestarios y su costo con las distintas clasificaciones del gasto
 - La metodología para desarrollar los indicadores vinculados a los objetivos

Manual de Programación

- Institucionalizar el proceso de programación y los criterios para formular o reformular programas presupuestarios en un documento.
- Formulación programas presupuestarios a través de la Metodología de Marco Lógico (en su caso) con sus distintas herramientas análisis de involucrados, árboles de problemas y objetivos, matriz de marco lógico.
- Que describa cómo se aplica la Metodología de Marco Lógico (en su caso) a los programas ya definidos previamente.
- Que describa cómo se programan las acciones y tareas de gobierno que no se consideran un Programa Presupuestarios.
- Debe describir los mecanismos de articulación entre la programación y la planeación para el desarrollo.

En cuanto a la presupuestación, básicamente el reto es cómo y hasta qué nivel enlazar el nuevo esquema de programación, es decir, los programas presupuestarios con matrices de indicadores vinculados a metas, objetivos y resultados, con la asignación de los recursos. Es decir, armonizar lo expresado en las distintas clasificaciones del gasto (administrativa, funcional, por objeto del gasto, etc.) con la necesidad de mostrar el gasto bajo una clasificación que lo relacione con los resultados

de su ejercicio: idealmente por programas presupuestarios con el enfoque de PbR.

PRESUPUESTACIÓN :

Ley de Presupuesto y Gasto Público y su Reglamento:

Que establezca los fundamentos para:

- Nueva estructura programática-presupuestal y su vinculación con las claves contables armonizadas (CONAC)
- Redefinición de los tiempos para el proceso de programación-presupuestación que consideran los nuevos procesos necesarios para la instrumentación del PbR
- Redefinición o fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional para la programación y la presupuestación
- Normar las distinciones o cambios en las asignaciones presupuestarias derivadas de los resultados de la evaluación en sus distintos niveles (de impacto, de resultados, de gestión etc.)
- Entre otros aspectos...

Manual de Presupuestación

- Documento guía para la definición de la clave programático-presupuestal y contable, y para el llenado de los formatos conforme a las bases y criterios establecidos para el nuevo modelo de programación y presupuestación.
- Describir los procedimientos y los mecanismos institucionales para las adecuaciones o cambios en las asignaciones presupuestarias derivadas de los resultados de la evaluación en sus distintos niveles (de impacto, de resultados, de gestión etc.)

EVALUACIÓN

El aspecto de la evaluación y su sustento legal y normativo, es sin duda, otro reto importante. No tanto por ser, comprensiblemente, el aspecto menos desarrollado en los esfuerzos de instrumentación del PbR en las entidades federativas, como por ser el aspecto fundamental para concretar verdaderamente la instrumentación de este nuevo enfoque, pues contar con evaluaciones que nos muestren los resultados del ejercicio del gasto permitirá realizar la asignación de los recursos en función de estos resultados, además de que obliga a que se abra un espacio en el ciclo presupuestario (en la parte de programación) para el rediseño o reorientación de programas públicos para la obtención de mejores resultados.

Así, es un aspecto fundamental, ya que es uno de los pilares del enfoque de la Gestión para Resultados. Los desarrollos que en el ciclo presupuestario se tengan que realizar para instrumentar un Sistema

de Seguimiento de Indicadores de resultados, así como para diseñar e instrumentar un Plan anual de Evaluación de programas públicos, deben estar sustentados quizá desde la Constitución Política de la entidad, la ley de planeación, la ley de presupuesto y gasto público, así como generar también los lineamientos, manuales e instrumentos técnico-normativos necesarios para la que se consolide la evaluación de resultados el gasto público en la entidad. Además, esta nueva etapa en la parte de programación, derivada de la evaluación, en la cual se debe revisar el diseño de los programas públicos también tiene que tener sustento normativo para ordenar sus procedimientos y asegurar su cumplimiento.

EVALUACIÓN :

- Sustento legal a la Instancia Técnica evaluadora de RESULTADOS del ejercicio del gasto a través de programas públicos
- Sustento legal y normativo para un Sistema de Evaluación del Desempeño
- Sustento legal y normativo para un Programa Anual de Evaluación de



- Constitución
- Ley de Planeación
- Ley de Presupuesto y Gasto
- **¿Ley de Evaluación?**
- Decretos
- Lineamientos

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En cuanto a esta etapa final del ciclo presupuestario, en las leyes de transparencia y acceso a la información se tienen que establecer las bases de la transparencia de la información derivada de los procesos de monitoreo y evaluación de resultados del ejercicio del gasto: cómo se van a mostrar y través de qué instrumentos los avances de seguimiento, los informes de resultados, los resultados de las evaluaciones de los programas, por mencionar algunos ejemplos, la página de transparencia presupuestaria, el informe de gobierno o en un informe anual de resultados de las evaluaciones. También se tienen que considerar los distintos tipos de usuarios (legisladores, sociedad civil, grupos de interés, las propias dependencias de gobierno, etc.) y darle sustento a los mecanismos

necesarios para hacerles accesible la información de acuerdo a sus necesidades.

Conclusiones

Para que las reformas de los procesos presupuestarios de las entidades federativas logren avanzar más allá del establecimiento de los aspectos básicos del modelo del Presupuesto basado en Resultados, como la vinculación del gasto con los objetivos de la planeación para el desarrollo y la generación de información sobre el desempeño (matrices de indicadores), y se logre un verdadero avance hacia la consolidación del modelo, se debe comprometer a los actores involucrados en el proceso presupuestario con los valores y conceptos del nuevo enfoque, inducir los cambios en la conducta y en la forma de trabajo necesarios y proporcionarles los instrumentos técnico-normativos necesarios que permitan que los cambios a generar se vuelvan una política de gobierno. Ello solo se logrará si las reformas operativas y técnicas hacia el PbR se sustentan de manera adecuada con las reformas legales y normativas correspondientes en las leyes, normas y reglamentos que rigen todo el proceso presupuestario en las entidades.