

Materiales de Capacitación de CLEAR

Manual

sobre la elaboración de presupuestos
basados en resultados

clear



Centros Regionales de Aprendizaje
sobre Evaluación y Resultados

Elaboración de presupuestos basados en resultados

Marc Robinson

Índice

Lista de acrónimos	6
Introducción.....	7
1. El presupuesto y su proceso de formulación.....	10
2. Panorama general del presupuesto basado en resultados.....	14
Priorización del gasto	14
Gestión basada en resultados.....	15
Modelos de presupuestación por resultados.....	16
3. Aspectos fundamentales de la información sobre el desempeño.....	22
Conceptos de desempeño: la cadena de resultados.....	22
Resultados versus factores externos.....	25
Productos versus resultados y actividades.....	26
Indicadores de desempeño.....	26
4. Las medidas de desempeño y el presupuesto.....	30
Garantizar la utilidad de los indicadores.....	32
Vincular el financiamiento con los resultados.....	33
Vincular el financiamiento con los productos.....	34
5. Sistemas de medición del desempeño	37
Garantizar que la información sobre el desempeño resulte efectiva en términos de costo.....	42
6. Evaluación y presupuestación basada en resultados.....	44
Evaluar la efectividad de los programas.....	45
Revisión de la eficiencia.....	47
Asegurar la relevancia de la evaluación para el presupuesto.....	48
La evaluación y el presupuesto: el ejemplo chileno.....	49
Evaluaciones internas versus evaluaciones externas.....	50
7. Auditoría de resultados.....	52
8. Aspectos fundamentales de los presupuestos de programas.....	54
Definición de programas.....	55
Presión para producir resultados y los presupuestos de programas.....	57
Información acerca del desempeño de programas.....	57
Títulos y objetivos de los programas.....	58
Enunciados de programa.....	60
La jerarquía programática.....	61
Número y tamaño de los programas.....	62

Desarrollo de programas.....	63
Integración de planes estratégicos a los presupuestos de programas.....	64
9. Apropiación y control de gastos de programas.....	67
10. Contabilidad y costos de programas.....	71
Clasificación de presupuestos y cuadro de cuentas.....	71
Sistemas de manejo de información financiera.....	72
Asignación de costos programáticos.....	75
Programas de administración.....	78
Programas y costos salariales.....	81
La asignación de costos y la jerarquía programática.....	81
Cálculo de los costos de programas en la elaboración del presupuesto.....	82
11. Temas especiales de la presupuestación programática.....	85
Los programas y la estructura organizativa.....	85
Los límites de las secretarías y los servicios internos de apoyo.....	88
Conflictos más amplios entre la estructura programática y la organizativa.....	90
Estructuras programáticas en países en vías de desarrollo.....	91
Funciones y programas.....	92
Programas y funciones: un estudio de caso.....	94
Programas y niveles de gobierno.....	96
12. Sistema de financiamiento por fórmula y de comprador-proveedor.....	98
Límites del financiamiento por fórmula y del sistema comprador-proveedor.....	99
13. Las metas y la presupuestación basada en resultados.....	102
Manipulación y efectos perversos.....	104
14. Fundamentos para la reforma de la administración de las finanzas públicas.....	107
15. La priorización del gasto y el presupuesto basado en resultados.....	111
Revisión del gasto.....	111
Aspectos más generales de los procesos de priorización del gasto.....	115
Planificación y priorización.....	117
Priorización del gasto a nivel sectorial y secretarial.....	118
16. Contabilidad en valores devengados y presupuestación por resultados.....	121
¿En qué consiste la contabilidad y la presupuestación por valores devengados?.....	121
La complejidad de la contabilidad y la presupuestación por valores devengados.....	126
La contabilidad en valores devengados y la presupuestación programática.....	127
Sistemas de contabilidad en valores devengados, de comprador-proveedor y de financiamiento por fórmula.....	129
17. El Congreso y la presupuestación basada en resultados.....	132

El Congreso y la rendición de cuentas por resultados obtenidos.....	132
El Congreso y las prioridades del gasto.....	134
18. La presupuestación a mediano plazo y la basada en resultados.....	136
Naturaleza y beneficios de los presupuestos de mediano plazo.....	136
Cálculos a futuro.....	137
Techos a mediano plazo, ¿fijos o indicativos?.....	138
La presupuestación a mediano plazo y la basada en resultados.....	140
Marco del gasto a mediano plazo.....	141
Los países en vías de desarrollo y el marco del gasto a mediano plazo.....	143
19. Implementación de presupuestos basados en resultados	
a todo nivel gubernamental.....	146
20. El contexto de la gestión basada en resultados.....	151
21. Comentarios finales.....	153
Glosario.....	154
Referencias.....	161

Lista de acrónimos

AA	Contabilidad en valores devengados
ABC	Costeo por actividades
AOB	Presupuestos devengados basados en productos
BC	Clasificación presupuestaria
COA	Catálogo de cuentas
COFOG	Clasificación de las funciones gubernamentales
DRG	Grupo de diagnósticos relacionados
FF	Financiamiento por fórmula
FMIS	Sistema de manejo de información financiera
GBE	Empresa paraestatal
IFMIS	Sistema integral de manejo de información financiera
IT	Tecnología de la información
LOLF	Ley orgánica relativa a las leyes de finanzas
MFR	Gestión basada en resultados
MoF	Secretaría de Finanzas
MT	Mediano plazo
MTEF	Marco del gasto a mediano plazo
MTFF	Marco fiscal a mediano plazo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PB	Elaboración de presupuestos por resultados
PFM	Administración de las finanzas públicas
PM	Medición del desempeño
PSA	Acuerdos de servicios públicos
SAI	Institución suprema de auditoría
ZBB	Presupuestación de base cero

PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN AMÉRICA LATINA: EL DESAFÍO DE LA FORMACIÓN DE CAPACIDADES

Claudia Maldonado Trujillo*

Coordinadora General del Centro CLEAR para América Latina (CIDE)

El último cuarto del siglo XX fue un periodo de grandes transformaciones para América Latina. Los países de la región se unieron —con los contrastes y la diversidad de siempre— a la tercera ola democratizadora, la crisis de la deuda, el colapso del modelo de sustitución de importaciones, y una profunda revisión del papel del Estado en la economía y la protección social. Después de décadas de terapias de choque y reformas estructurales y transiciones duales —política y económica— en la región, se restauraron equilibrios básicos en las finanzas públicas y las variables macroeconómicas. Sin embargo, éstas no fueron acompañadas automáticamente por una recuperación de las variables clave para el desarrollo social y la gobernanza democrática. En ese frente, la etapa de reformas dejó secuelas importantes que representan el principal desafío para el desarrollo con equidad, quizá el más elusivo de los objetivos en la que sigue siendo la región más desigual del mundo.

Una vez reconocidos los límites del modelo mercado-céntrico, y las modestas redes de seguridad de los programas sociales focalizados, regresa la idea de la centralidad del Estado —ahora mucho más acotado y con menos capacidades de intervención directa en los mercados domésticos— y la necesidad de dotar al aparato público de herramientas de gestión que permitan maximizar la eficiencia, la eficacia y la transparencia del quehacer gubernamental con un doble objetivo: de un lado, satisfacer las demandas ciudadanas a las que todo régimen democrático debe responder para preservar su legitimidad y funcionalidad; del otro, mejorar la arquitectura interna, lo que Mauricio Merino ha llamado la fontanería de la democracia, para traducir los logros políticos del ideal democrático en procesos de gobierno y resultados de política pública tangibles. En ese marco se inscribe la adopción de instrumentos de la nueva gerencia pública como un instrumento central para la gobernanza democrática. Es decir, la construcción de reglas e incentivos que —emulando la disciplina de mercado— impongan a las organizaciones públicas la orientación al desempeño y permitan generar sistemas de información y planeación compatibles con la toma de decisiones basada en evidencia y la administración pública de y para resultados.

Los países de la región se han enfrentado a este reto con un punto de partida adverso. Como señalan García López y García Moreno (2010), existe una cultura organizacional muy arraigada

Materiales de Capacitación de CLEAR

que se orienta a la lógica de controles ex ante de carácter procesal, creciente presión social por la mejora de la calidad de los bienes y servicios provistos por el sector público y las transparencia de los procesos de toma de decisión, y un contexto internacional que exige mayor competitividad y competencia a los gobiernos. La promoción de reformas gerenciales para el sector público se enfrenta a la “fatiga de reformas” y el agotamiento de los capitales político y social que acompañaron, no sin grandes tensiones, el periodo de reformas estructurales. Las reformas del sector público de segunda generación, por ser menos visibles y menos apremiantes que los golpes de timón que impuso la apertura económica, obedecen a una economía política distinta en las que el liderazgo y la resiliencia son cruciales. A pesar de que todos los ciudadanos son potenciales beneficiarios de la reforma del sector público, y víctimas anónimas de los vicios del patrimonialismo, el clientelismo y la ineficacia gubernamentales, la lógica de la acción colectiva impide que existan amplias coaliciones que promuevan y exijan este tipo de reformas. En segundo lugar, por tratarse de procesos que buscan trastocar la lógica interna de las rutinas burocráticas y someter a los funcionarios públicos a nuevas reglas de exigencia y escrutinio, la resistencia al cambio genera costos adicionales de aprendizaje, ajuste e implementación que pueden, en el extremo, perderse en las trampas del procedimiento y la simulación. Finalmente, cabe reconocer que los nuevos instrumentos gerenciales co-existen, en la práctica, con estructuras jerárquicas ancladas en el modelo anterior —de control del proceso, no del resultado— y una serie de restricciones normativas y administrativas que someten a las organizaciones públicas a lógicas contradictorias.

El presupuesto por resultados (PBR) es un aspecto central de la agenda para el sector público del siglo XXI. A pesar de notables avances, muchos países de la región luchan todavía por encontrar la arquitectura básica que, de acuerdo a la estructura de sus procesos y organizaciones, puedan cumplir con los objetivos de la gestión por resultados. El presupuesto, los sabemos bien, es la piedra de toque de la agenda gubernamental y de política pública, y el mejor elemento para identificar las prioridades y las apuestas públicas que realizan diversos países con el dinero de los contribuyentes. Es también, desafortunadamente, una de los aspectos más inerciales y poco transparentes de la toma de decisiones.

El Centro CLEAR para América Latina tiene la misión de fortalecer la capacidades en materia de evaluación, monitoreo y gestión por resultados en la región, y promover, desde la experiencia regional, el aprendizaje internacional y el intercambio de experiencias en la materia. En ese marco, una de las líneas estratégicas del Centro consiste en promover la publicación y difusión de materiales accesibles en español, que puedan satisfacer las necesidades de información y herramientas de diversas audiencias. Además de las audiencias naturales en el sector público

Materiales de Capacitación de CLEAR

y la comunidades de donantes para el desarrollo, existen numerosos espacios en la academia, la sociedad civil organizada y el público en general, en los que el conocimiento y la apropiación de estas herramientas y este lenguaje del gobierno por resultados pueden resultar útiles para la promoción de esta agenda de buen gobierno y la aceleración de los procesos de reforma. Por esta razón, el Centro promovió la traducción de este Manual elaborado por Marc Robinson, uno de los expertos internacionales más connotados en la implementación y el análisis comparado del presupuesto por resultados**. En este documento, Marc Robinson presentan de manera concisa y asequible un conjunto de conceptos, elementos y experiencia internacionales en el diseño e implementación del presupuesto por resultados. Nos ofrece también un lenguaje común para abordar estos temas y un mapa de ruta para quienes deseen promover, entender y participar en este tipo de reformas entendiendo cabalmente sus requisitos institucionales, los problemas comunes para su implementación, y los límites naturales de una herramientas de planeación presupuestaria y manejo de información pública sobre resultados en el marco de la gestión pública democrática. Marc Robinson enfatiza, muy atinadamente, el papel de la alineación de incentivos, la calidad de la información, y la arquitectura institucional para que esta herramienta cumpla con su misión de agregar valor público y mejorar el desempeño gubernamental en todo el ciclo de políticas. Lograr el objetivo de un gobierno competitivo, eficaz y transparente no es tarea fácil. El presupuesto por resultados, con todo lo que ello implica, es un instrumento más para avanzar en esa dirección. Lejos de plantear recetas fáciles o expectativas poco realistas, la intención del Manual es rescatar el conocimiento acumulado y clarificar conceptos básicos para poner a esta herramienta en su justa dimensión.

Con la publicación de este Manual, el Centro CLEAR inaugura una serie de su línea editorial en español, de libre circulación, que abonará a la plataforma pedagógica para la formación de capacidades auspiciada por el Centro. Confiamos en que este importante material se convierta pronto en referencia obligada en los cursos impartidos en la materia y contribuya a que este lenguaje y estas herramientas sean ampliamente conocidas. Al romper la barrera del lenguaje que prevalece en la discusión de estos temas, el Centro busca socializar y promover estos conceptos entre el público de habla hispana. Si logramos el objetivo, la serie editorial se verá pronto enriquecida con experiencias prácticas y lecciones aprendidas en los países de la región.

* Claudia Maldonado es profesora-investigadora de la División de Administración Pública del CIDE y Coordinadora General del Centro CLEAR para América Latina, con sede en el CIDE.

** La traducción estuvo a cargo de Érika Benton, bajo la magnífica supervisión editorial de Cristina Galíndez, Coordinadora Ejecutiva del Centro CLEAR para América Latina.

1. El presupuesto y su proceso de formulación

El ejercicio de presupuestación de un gobierno consiste en la asignación y el uso de recursos y en decisiones asociadas respecto a la manera en que se adquirirán los recursos a utilizar, proceso que realiza el sector público con fondos obtenidos primordialmente por medio de cargas impositivas obligatorias, como los impuestos.¹ En otras palabras, se dice que el proceso de presupuestación gubernamental, que para abreviar llamaremos de aquí en adelante presupuestación, consiste en asignar recursos para proveer servicios y transferencias sin someterse a las reglas del mercado, es decir, de manera gratuita o muy por debajo de su costo.

Por consiguiente, el presupuesto gubernamental constituye un plan financiero que cubre a las instancias del sector público, tales como secretarías y el sistema de seguridad social, que reciben fondos primordialmente de los impuestos. En general, no incluye a compañías públicas que suelen administrar sus finanzas de forma más autónoma.²

El proceso de presupuestación incluye cuatro etapas:

Formulación de una política fiscal agregada. Etapa donde se determinan los objetivos predominantes del gobierno para el déficit presupuestal, la deuda y otros agregados fiscales relevantes,³ que más adelante se deben traducir en decisiones sobre los niveles deseados de ingreso y gasto agregados.

Elaboración y aprobación del presupuesto. En esta etapa de la presupuestación, el gobierno decide cuántos fondos proporcionar a qué organismos y para qué fin. Dicha decisión se expresa de manera formal en la ley y reglamentos de presupuestos que promulga la legislatura y los más altos órganos del poder ejecutivo del gobierno (por ejemplo, el presidente o el gabinete de secretarios de estado).

1 Usamos el término “impuestos” para incluir de manera abreviada las fuentes de exacción obligatoria de ingresos, como son las cargas impositivas o cuotas obligatorias y las multas. La financiación del presupuesto mediante préstamos se puede entender como la obtención de fondos mediante impuestos diferidos.

2 Las compañías públicas reciben financiamiento principalmente de los precios que cobran a los consumidores de sus servicios; los precios son voluntarios porque el consumidor no se encuentra obligado por ley a comprar los servicios en cuestión. Normalmente el presupuesto sólo atañe a las compañías públicas en la medida en que reciban subsidios de los contribuyentes o sus utilidades constituyan una fuente complementaria de financiamiento presupuestario.

3 Según el marco normativo de cada país, los demás agregados fiscales (en términos de la política fiscal que corresponde a dicho marco) podrían incluir, por ejemplo, el nivel de “valor neto” (activos gubernamentales menos pasivos) o el porcentaje de ingresos/PIB.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Ejecución del presupuesto. Se refiere a la ejecución del plan de gastos desarrollado en el presupuesto, incluidos el registro de contratos y el gasto de los fondos.

Contabilidad, auditoría e informes. Cubre la preparación de registros contables de los gastos e ingresos del gobierno, la auditoría correspondiente realizada tanto por auditores internos como externos y la provisión de informes sobre la ejecución del presupuesto a organismos gubernamentales, secretarías de estado, el Congreso y el público en general.

La elaboración de un presupuesto busca alcanzar tres objetivos clave:

- *Generar resultados macro fiscales sólidos*, producto principalmente de una adecuada política fiscal agregada que necesita garantizar la “sostenibilidad fiscal”, es decir, que los déficits y la deuda no queden fuera de control, aspecto importante para la confianza y estabilidad económicas. Si la presupuestación no mantiene a la deuda dentro de límites sostenibles, los mercados financieros podrían perder confianza en la seguridad de prestar al gobierno y por ende, se generaría un aumento repentino en las tasas de interés impuestas a éste y en casos extremos, una falta de disposición para efectuar dichos préstamos. Además de la sostenibilidad fiscal, la política fiscal agregada puede representar un importante papel de “estabilización”, en particular al apoyar a la economía mediante gasto adicional o menores impuestos durante una recesión.
- *Priorizar el gasto adecuadamente*, es decir, asignar fondos a los sectores y programas que satisfacen necesidades sociales con mayor eficacia. Por ejemplo, si un país enfrenta un nuevo desafío de salud de gran relevancia, se asignarán recursos adicionales en el presupuesto para los programas diseñados para abordar tal reto. Como corolario, se retirarán fondos de sectores y programas cuyos gastos sean menos prioritarios.
- *Efectividad y eficiencia de los servicios.* Se refiere en primera instancia a que los servicios gubernamentales se prestan *eficientemente* y en segundo lugar, a que se les diseña y administra a manera de maximizar su efectividad.

Un presupuesto por resultados, como veremos más adelante, se centra directamente en mejorar la capacidad del proceso presupuestario para cumplir el segundo y tercer objetivos;⁴ por consiguiente, aquí las palabras clave son “efectividad” y “eficiencia”. La efectividad se refiere al grado en que un servicio brinda los beneficios esperados a la sociedad; por ejemplo,

4 Sin embargo, con ello se mejoran también, indirectamente, los resultados macro fiscales.

Materiales de Capacitación de CLEAR

una campaña efectiva de prevención del VIH/SIDA es la que logra disminuir la tasa de nuevas infecciones. Como se explicará posteriormente, la efectividad se relaciona con la medida en que los programas logran obtener los *resultados* buscados. Por otro lado, la eficiencia se refiere a prestar los servicios al menor costo posible, sin sacrificar la calidad. En otras palabras, la eficiencia consiste en minimizar el desperdicio en la producción de los servicios gubernamentales.

La elaboración del presupuesto debería iniciarse con una adecuada política fiscal agregada y se debería ejecutar dentro del contexto de la misma. En otras palabras, las decisiones respecto a cuántos recursos asignar deberían quedar dentro de los límites de una política clara sobre el nivel de gasto agregado que dados los ingresos gubernamentales, sea consistente con el déficit y los objetivos de deuda del gobierno. Entre los aspectos clave de la elaboración y aprobación del presupuesto se encuentran:

- La determinación de las prioridades del gasto;
- Los cálculos de los requisitos de los gastos, en particular los asociados a compromisos en curso, como la masa salarial del gobierno, proyectos de capital en marcha y obligaciones de gasto relacionadas con partidas “obligatorias”, como pensiones y otros pagos de seguridad social;
- La formulación de presupuestos actuales y de activo fijo que requieren distintos métodos de elaboración pero que también deben quedar vinculados.⁵
- La formulación de decisiones de financiamiento presupuestario en forma de autorizaciones legales (“totales de control”) que se pueda “apropiar” el Congreso o promulgue el poder ejecutivo.

La manera de organizar la elaboración del presupuesto difiere considerablemente de un país a otro. En este manual se estudian algunos aspectos clave del proceso que influyen en particular en el diseño de un presupuesto por resultados, entre ellos la priorización del gasto y los métodos de presupuestación a mediano plazo.

Por otra parte, la *ejecución del presupuesto* se puede ver como una secuencia de etapas bien definidas:

5 La creación de nuevos bienes de capital importantes, como escuelas, hospitales y caminos, conlleva importantes repercusiones para el gasto corriente futuro ya sea en lo tocante al personal e insumos para operar las instalaciones en cuestión o para el mantenimiento de dichos bienes.

Materiales de Capacitación de CLEAR

- *Etapa de autorización.* Con base en las apropiaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso, la secretaría de finanzas comunica a las otras secretarías cuáles son sus gastos autorizados. La naturaleza de dicha autorización varía de un país a otro; en algunos, las autorizaciones se realizan mes a mes, es decir, se informa mensualmente a las secretarías con cuánto dinero contarán para gastar el mes siguiente.
- *Etapa de compromiso.* El compromiso es un contrato o alguna otra obligación para efectuar un pago a futuro.
- *Etapa de verificación.* Garantizar que el servicio o bienes contratados con anterioridad se hayan entregado y cumplan con lo especificado en el contrato.
- *Etapa de autorización del pago.* Una vez cumplida la etapa de verificación, un funcionario distinto a las personas que iniciaron el compromiso otorga la aprobación del pago.
- *Etapa de pago.* El pago se realiza.
- *Etapa de contabilidad.* Cada pago se captura en el sistema de contabilidad y se registran sus características relevantes. En un sistema bien desarrollado, se asentará también la etapa de compromiso.
- *Etapa de auditoría.* Las cuentas se someten primero a “auditores internos” (dentro de la secretaría que efectuó el gasto) y posteriormente a “auditores externos” (el auditor general o el tribunal de auditoría)

El propósito del presupuesto basado en resultados consiste en cambiar fundamentalmente el proceso de elaboración presupuestaria al vincularlo de una forma más sistemática a la efectividad y eficiencia del gasto. Sin embargo, se requieren cambios importantes equivalentes en el ejercicio del presupuesto.

Lecturas clave

Potter, B. and J. Diamond (1999), *Guidelines for Public Expenditure Management* (Washington: FMI), disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/expend/index.htm>.

Schiavo-Campo, S. & D. Tommasi (1999), *Managing government expenditure* (Manila: Banco Asiático de Desarrollo), disponible en: http://www.adb.org/documents/manuals/govt_expenditure/.

2. Panorama general del presupuesto basado en resultados

La presupuestación por resultados busca mejorar la efectividad y eficiencia del gasto público al vincular el financiamiento de organizaciones del sector público a los resultados que producen. Utiliza información sistemática sobre el desempeño (indicadores, evaluaciones, costos de programas, etc.) para establecer dicho vínculo. El impacto de la presupuestación por resultados se puede percibir en la mejor priorización del gasto y en el mejoramiento de la efectividad y/o eficiencia de los servicios.

Generalmente, el presupuesto basado en resultados subraya el hecho de otorgar a los organismos gubernamentales y a sus titulares una mayor flexibilidad para el uso de los recursos que la proporcionada bajo sistemas de administración pública tradicionales, de controles estrictos. Un elemento clave es la mayor flexibilidad para la selección de la mezcla de insumos que se usarán para la prestación de los servicios (por ejemplo, cuántos insumos de trabajo versus cuántos insumos contratados a proveedores externos, la mezcla de tipos de suministros y servicios proporcionados por fuentes externas). Entre las implicaciones importantes se encuentra la necesidad de mayor flexibilidad en la administración de los recursos humanos, tema que se explorará en otra sección.

El mayor interés a nivel internacional en la presupuestación por resultados se deriva en parte por el reconocimiento de que los gobiernos pierden de vista con demasiada facilidad el objetivo fundamental de producir resultados positivos para la comunidad. Los organismos del sector público financiados por los impuestos de un país y otras cargas impositivas obligatorias carecen de las disciplinas de mercado que llevan a las empresas comerciales, en particular a las que operan en entornos muy competitivos, a adoptar una perspectiva orientada al cliente. Por supuesto, se considera en extremo importante la rendición de cuentas política mediante el proceso electoral, pero no necesariamente basta para garantizar que dichos organismos se enfoquen significativamente en los resultados que producen.

Priorización del gasto

Frecuentemente, la priorización del gasto no recibe la atención debida de parte del gobierno. En particular, resulta preocupante la tendencia de que muchos de los gastos de programas en curso escapen de un escrutinio riguroso y que las decisiones presupuestales se centren primordialmente en determinar qué nuevas iniciativas de gasto adoptar. El término “incrementalismo” se utiliza ampliamente para describir esa tendencia.⁶

6 Para mayor información sobre el incrementalismo, consulte Robinson y Brumby (2005).

Materiales de Capacitación de CLEAR

Cuando el proceso de priorización no está bien desarrollado, el gobierno utiliza recortes “generales” para disminuir sus gastos, es decir, aplica recortes de porcentajes similares a todas las secretarías. Por definición, ese tipo de reducción se realiza de forma indiscriminada y no de acuerdo a un enfoque selectivo que disminuya los fondos de programas de menor prioridad o menos efectivos.

Mejorar la priorización de los gastos puede ayudar a aumentar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por ejemplo, si se requieren efectuar reducciones para lograr la “consolidación fiscal” (es decir, para controlar los déficits y la deuda), la capacidad de dirigir los recortes selectivamente a programas menos prioritarios ayudará a mejorar la sostenibilidad de dichas disminuciones (es decir, a reducir la presión para revertirlas) y aumentar así las probabilidades de que el mejoramiento del estado general de las finanzas públicas resulte más duradero.

Gestión basada en resultados

La elaboración de presupuestos por resultados se debe considerar dentro del amplio contexto de un conjunto de reformas relacionadas conocido como “gestión basada en resultados” (MFR, por sus siglas en inglés). Se puede definir MFR como el uso de información formal sobre el desempeño para mejorar la eficiencia y efectividad del sector público. Su punto de inicio fundamental es definir con toda claridad los resultados que el gobierno quiere lograr y la relación entre productos, actividades y recursos requeridos para obtener los resultados deseados. La adecuada planificación estratégica y la de negocios son elementos esenciales de la MFR, misma que tiende a subrayar la necesidad de estipular *ex ante* las expectativas de desempeño de organismos, unidades de trabajo e individuos mediante el uso de metas y estándares de desempeño.

Un elemento estándar del componente de la “administración estratégica de recursos humanos” de la MFR es la introducción de mejores incentivos extrínsecos basados en resultados (recompensas y sanciones) para funcionarios públicos. Normalmente, se acompaña de un aumento en la flexibilidad laboral, incluida una mayor capacidad para sancionar o despedir a personal de bajo desempeño y más facilidades para transferir o cesar empleados de programas que el gobierno busca eliminar o reducir.

A continuación se presentan ejemplos de otros elementos de las reformas de MFR que se han introducido en muchos países.

Materiales de Capacitación de CLEAR

- Medidas orientadas al cliente. Un ejemplo de ese tipo de medida son las “cartas de derechos de los clientes”, donde se definen los derechos de servicio (por ejemplo, tipo y momento en que se proporciona un servicio, etc.).
- Reformas similares a las del mercado. Se refiere a la variedad de medidas con las cuales se obliga a proveedores de servicios públicos a operar como corporaciones, bajo la presión de ciertos tipos de fuerzas o mecanismos de comercialización que simulan las condiciones de mercado. Ejemplo de ello es el proceso de licitación competitiva, que consiste en abrir a la competencia privada mediante una licitación un servicio prestado por un organismo gubernamental. Otro tipo de reforma similar a las del mercado son los sistemas de comprador-proveedor, que constituyen modelos de presupuestación por resultados que pertenecen a la categoría de reforma de mercado.

Modelos de presupuestación por resultados

No existe uno sino varios modelos para la elaboración de presupuestos basados en resultados y todos ellos vinculan el financiamiento y los resultados pero de diferentes maneras.

Algunos sistemas de ese tipo de presupuestación, por ejemplo, la de programas y la de base cero, abarcan a todo nivel de gobierno, mientras que otros se diseñan únicamente para sectores específicos del gasto o categorías organizacionales particulares (por ejemplo, un sistema de financiamiento por fórmula que aplica a escuelas).

Dichos sistemas difieren de cierta manera en los objetivos que persiguen. Algunos buscan principalmente mejorar la priorización de gastos mientras que otros se centran primordialmente en mejorar la efectividad y/o eficiencia de los servicios. Como reflejan las distintas formas de vinculación que se busca crear entre resultados y fondos, esos sistemas también difieren en lo tocante al tipo de información de desempeño sobre la cual se fundamentan y ello aplica al tipo de medidas de desempeño que usan y al hecho de si incluyen evaluación e indicadores. Como se vio con anterioridad, todas las formas de presupuestos por resultados comparten la idea de una mayor libertad de gestión, en particular en lo tocante a la elección de la mezcla de insumos.

La forma más básica de presupuesto basado en resultados es la que utiliza sistemáticamente información del desempeño en la preparación del presupuesto gubernamental. Una de las herramientas que comúnmente se emplean para ese fin es la *presupuestación programática*, donde se clasifica el gasto por objetivos (resultados y productos) y no sólo por categorías económicas (salarios, suministros y costos de comunicación, entre otros) o categorías organizativas (la secretaría y el departamento en cuestión dentro de la misma). El objetivo

Materiales de Capacitación de CLEAR

primario de la presupuestación programática es mejorar la priorización del gasto, pero al prestar mayor atención durante la elaboración del presupuesto al desempeño de las secretarías erogadoras, ese tipo de presupuesto tiende a aumentar también la presión ejercida en las secretarías a fin de mejorar su eficiencia y efectividad.⁷

Se debe subrayar que para la terminología adoptada en este manual, el presupuesto por resultados es un concepto genérico y la presupuestación programática es una forma de presupuestación por resultados. Consideramos necesario señalarlo porque algunos autores intentan establecer que son conceptos diferentes.

Fundamentalmente, la *presupuestación de base cero* (ZBB, por sus siglas en inglés) es una variación de la presupuestación programática que en sus inicios requería efectuar minuciosamente la revisión y priorización de todo gasto y de manera continua. Para lograrlo, todos los programas debían descomponerse en “paquetes de decisión” (conocidos también como “incrementos de servicios”). Dichos paquetes brindaban opciones sobre la medida en que los fondos de cada programa se podían recortar o aumentar. Idealmente, los paquetes debían cubrir todas las opciones importantes, incluso hasta un recorte del 100 por ciento en el programa en cuestión (de ahí que se le llame “de base cero”). La clasificación por prioridad acompañaba a los paquetes de decisiones—nuevamente, con base en la información de desempeño—y las clasificaciones se utilizarían posteriormente para garantizar que los ingresos disponibles financiaran a los paquetes de mayor prioridad. Por consiguiente, la ZBB pretendía ir incluso más allá que la presupuestación programática en lo tocante a mejorar la priorización del gasto.

El problema fundamental de la ZBB fue la imposibilidad en la práctica de revisar de manera integral la *totalidad* del gasto cada año. En otras palabras, la verificación “de base cero” de cada programa de hecho no resultó viable. La evaluación selectiva del gasto es todo aquello que se puede lograr en la práctica. En reconocimiento a lo anterior, la ZBB evolucionó a lo que a veces se denomina *presupuestación alternativa*. En vez de pretender examinar todas las opciones de cada programa, actividad que podía generar recortes de hasta el 100 por ciento, la presupuestación alternativa buscó convertir dicha actividad en un esfuerzo manejable al

7 La presupuestación programática puede contribuir significativamente a la disciplina del gasto agregado y por ende a la disciplina fiscal. Al conferirle al gobierno mayor capacidad para identificar programas ineficaces o menos prioritarios que se puedan recortar, se le facilita la tarea de crear el espacio fiscal necesario para responder a nuevas prioridades normativas sin crecimiento indebido dentro del gasto agregado. Más aún, en caso de requerirse una consolidación fiscal, la mejor priorización hace posible dirigir los recortes de gastos a manera de minimizar su costo social y aumentar su sostenibilidad.

Materiales de Capacitación de CLEAR

limitarlo a la verificación anual de un rango mucho más limitado de opciones para reducir o aumentar los fondos de cada programa; por ejemplo, opciones de recortes del 15, 10 y 5 por ciento y quizás también aumentos del 5 ó 10 por ciento.

Tanto en los presupuestos de programas como en los de base cero, el vínculo entre resultados y financiamiento es más bien relajado, no mecánico. Los resultados logrados por programas (o por paquetes de decisión con programas) se analizan a fondo en el proceso de preparación de presupuestos, pero ello no significa que los resultados deficientes lleven automáticamente a efectuar recortes ni que obtener buenos resultados signifique un aumento automático de financiamiento.

Desde los años ochenta, se han desarrollado nuevas formas de presupuestación por resultados que buscan establecer un vínculo más sólido entre financiamiento y resultados. Dichas formas de presupuestación buscan aumentar la presión sobre los organismos públicos para mejorar la efectividad y/o eficiencia de los servicios que proporcionan. Para lograrlo, dependen de tres mecanismos que se pueden utilizar de manera individual o en combinación.

El primero de esos mecanismos consiste en *vincular presupuestos con metas de desempeño*.

Como se mencionó con anterioridad, el establecimiento de metas de desempeño para secretarías, unidades de trabajo o individuos es un tema general de la MFR. Cuando se vincula de alguna manera el financiamiento para la presupuestación a las metas de desempeño podemos hablar de una forma de presupuesto por resultados. El mejor ejemplo de una forma de presupuesto por resultados basado en metas es el sistema de *Acuerdos de Servicios Públicos del Reino Unido* (PSA, por sus siglas en inglés), como operaba entre 1998 y 2004.⁸ Bajo dicho sistema, se establecían metas cada tercer año como parte de un marco presupuestario de varios años. En otras palabras, las metas de alto nivel para resultados y productos (véase la siguiente sección donde se encuentra una explicación de esos conceptos clave) se fijaban como una parte integral del proceso que cada tres años determinaba los niveles medulares de financiamiento que cada secretaría recibiría durante el siguiente trienio. Las metas se instituían con base en el financiamiento y éste de acuerdo con el desempeño logrado respecto de las metas. La interrogante más importante que surge de ello—misma que se analizará en la Sección 13—se relaciona con la naturaleza *concreta* del vínculo entre financiamiento y metas.

El establecimiento de metas plantea varias cuestiones que se examinarán con más detalle en la Sección 13. Una de ellas es el problema de seleccionar el valor numérico correcto para la meta

8 Véase P. Smith, "Performance Budgeting in England" en Robinson, *Performance Budgeting*.

Materiales de Capacitación de CLEAR

correspondiente. Desde luego, en principio la meta no debe ser demasiado fácil ni demasiado difícil. Sin embargo, no resulta sencillo para la secretaría de finanzas ni para otros tomadores de decisiones del nivel central fijar la meta en un valor apropiado si no conocen a fondo el área de prestación de servicios en cuestión. Otros problemas derivados del establecimiento de metas son las distorsiones conductuales; ejemplo de ello es el peligro de que al esforzarse por alcanzar una meta establecida en términos de una sola dimensión del desempeño, el organismo dedique menor esfuerzo a otra dimensión del desempeño que no se haya factorizado en la meta.⁹

El segundo mecanismo usado para establecer un vínculo más estrecho entre fondos y resultados es el *financiamiento por fórmula*, que es el tema de la Sección 12. Financiar por fórmula significa que el nivel de financiamiento asignado a una agencia gubernamental se determina matemáticamente (en parte o en su totalidad) en función de variables explícitas. Un ejemplo sencillo de ello es la fórmula utilizada para calcular los fondos escolares requeridos en el mediano plazo en función del número de estudiantes y del costo por estudiante (según proyecciones demográficas). Dicho ejemplo ilustra la idea de una fórmula *basada en costos* y su versión más simple calcula el financiamiento de acuerdo a la cantidad de producto multiplicada por el costo unitario (promedio) de cada producto, como sería el caso de un sistema de financiamiento escolar donde los recursos para cada escuela se determinarían primordialmente con el número de estudiantes multiplicado por un monto destinado a cubrir el costo de un año de estudios de un estudiante del grado escolar correspondiente (por ejemplo, \$4000 por estudiante de tercero de secundaria por un año). En ese caso, se usa la fórmula solamente como herramienta de cálculo del presupuesto; es decir, para calcular cuántos fondos se deben proporcionar a un área de servicio en particular o a unidades específicas de provisión de servicios (por ejemplo, escuelas específicas).

No todos los ejercicios de financiamiento por fórmula son formas de presupuesto basado en resultados. Sólo en los casos en que la fórmula vincula los recursos con los resultados (resultados y/o productos) y establece dicho vínculo con la intención de mejorar la eficiencia y/o la efectividad, la fórmula se convierte en herramienta para la presupuestación por resultados. Por ejemplo, tal sería el caso si la fórmula se utilizara para establecer una meta de desempeño para el organismo en cuestión. Un ejemplo concreto sería la secretaría que recibiera financiamiento por fórmula para vacunar a un millón de personas, a \$20 por vacuna, en el siguiente año y se le exigieran cuentas si gastara todo el dinero pero vacunara únicamente a 600 mil.

El tercer mecanismo empleado en modelos más modernos de presupuestación basada

⁹ Por ejemplo, si se establece la meta en términos del costo unitario del servicio prestado, el organismo podría sacrificar calidad para reducir costos.

Materiales de Capacitación de CLEAR

en resultados lo constituyen los *incentivos para financiar resultados* otorgados a agencias gubernamentales. Un ejemplo de ello son los fondos para bonos de desempeño, mediante los cuales se otorgan pagos adicionales a los organismos para que recompensen casos medidos de desempeño adecuado (o quizás para financiar también recortes en función de casos observados de desempeño deficiente). Consideremos los sistemas de financiamiento universitario de muchos países mediante los cuales se otorga a las universidades públicas fondos para bonos además del financiamiento principal que reciben; el propósito es que otorguen los bonos con base en resultados determinados conforme a medidas tales como el porcentaje de estudiantes graduados que obtuvieron un empleo formal dentro de los primeros seis meses de haberse titulado. Como se ejemplifica en ese caso, la mayoría de esos incentivos son también formas de financiamiento por fórmula porque el incentivo proporcionado se determina con una fórmula matemática vinculada a un indicador de desempeño.¹⁰

Los incentivos para el financiamiento de resultados, al igual que el financiamiento por fórmula, se utilizan casi invariablemente como instrumentos para los sistemas *sectoriales* de presupuestación por resultados; es decir, para los sistemas que cubren algún sector del gobierno, como escuelas u hospitales.

Lo anterior plantea tres mecanismos clave utilizados por los sistemas más recientes de presupuestos basados en resultados para establecer vínculos más estrechos entre el financiamiento y el desempeño. Como se indica con anterioridad, tales mecanismos se pueden usar de manera aislada o en combinación. Un ejemplo importante de aplicación combinada de dichos mecanismos lo constituye el modelo de *comprador-proveedor* (PP, por sus siglas en inglés), que combina los principios de pagos de incentivos y del financiamiento por fórmula (el segundo y tercer mecanismo identificados). En un sistema de PP, se financia a un organismo del sector público como si se tratara de un proveedor de bienes o servicios independiente y autónomo. El gobierno financia al organismo al pagar por sus productos un “precio” unitario (y a veces, aunque rara vez, por sus resultados). Si los costos de producción de la entidad exceden el precio pagado, incurrirá en pérdidas; por el contrario, retendrá toda utilidad derivada de producir a un costo inferior al precio pagado. En un sistema de PP, sólo se proporciona financiamiento por resultados entregados. Por último, idealmente el precio pagado se basa en parte o en su totalidad en alguna medida de lo que debería costarle a un productor eficiente

¹⁰ Cabe hacer notar que en este caso la fórmula no se vincula a los costos de los resultados entregados (por ejemplo, nadie pretendería determinar cuánto costaría aumentar en un 5 por ciento la tasa de contratación de estudiantes graduados).

Materiales de Capacitación de CLEAR

entregar el producto en cuestión. El propósito del sistema es promover un sólido desempeño mediante incentivos financieros importantes.

El ejemplo más exitoso de un sistema de PP es el del “grupo de diagnósticos relacionados” (DRG, por sus siglas en inglés) para otorgar fondos a hospitales. En términos generales, dicho sistema permite que se financie a un hospital primordialmente para los tratamientos que administra a sus pacientes. Se clasifican los servicios en distintos tipos de producto (los “DRG”) y se asigna un precio específico a cada categoría de DRG. Dicho sistema constituye un poderoso promotor de eficiencia aunque al mismo tiempo genera preocupación sobre el peligro de bajar costos, medida que afecta la calidad terapéutica o produce otros efectos conductuales perversos. A ese respecto, sin embargo, las experiencias relacionadas con el uso del sistema de DRG resultan alentadoras.

Los *presupuestos devengados basados en productos* (AOB, por sus siglas en inglés) constituyeron en Nueva Zelanda un intento infructuoso de aplicar el principio de PP al gobierno en su totalidad, en vez de aplicarlo a un sector en particular, como los hospitales. La idea de los AOB consistía en que las secretarías no recibirían fondos mediante la asignación de presupuestos; por el contrario, se les pagaría por los productos entregados como si fueran contratistas externos. Se buscaba que el gobierno actuara estrictamente al fijar sus precios a fin de crear el tipo de presión generada en un mercado competitivo. Como en ese modelo las secretarías debían actuar como negocios, se requería que utilizaran una contabilidad similar a la corporativa (es decir, en valores devengados) y de ahí el nombre de “presupuestos devengados basados en productos” (el vínculo con la contabilidad en valores devengados se estudia en la Sección 16). Asimismo, surgió la necesidad de distinguir entre el papel de “comprador” representado por el gobierno ante sus organismos y su papel de “propietario”. Para obtener más detalles sobre la experiencia de los AOB, consulte la Sección 12.

Lecturas clave

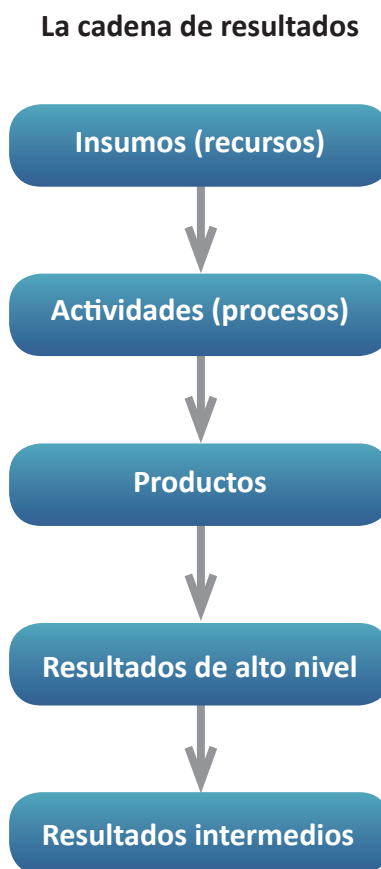
Robinson, M (2007), “Performance Budgeting Models and Mechanisms” en M. Robinson (ed.) *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*.

3. Aspectos fundamentales de la información sobre el desempeño

Los “resultados” y los “productos” juegan un papel central en todos los modelos de presupuestación por resultados y se considera esencial para su estudio que se entiendan claramente dichos conceptos además de otras nociones asociadas a ellos.

Conceptos de desempeño: la cadena de resultados

En el marco de la *cadena de resultados*, los productos se generan por medio de insumos (recursos) al llevar a cabo actividades y procesos, y los productos generan resultados para la comunidad.



Los productos son bienes o servicios que proporciona una secretaría u otro organismo gubernamental a terceros externos. Generalmente, los productos son servicios prestados para el beneficio directo de la comunidad, aunque algunos de ellos son servicios proporcionados por las secretarías a sus contrapartes. Entre los ejemplos de productos se encuentran tratamientos médicos, asesoría para campesinos de parte de funcionarios de extensión agrícola, estudiantes capacitados e investigaciones policíacas de delitos cometidos. La mayoría de los productos

Materiales de Capacitación de CLEAR

gubernamentales son servicios y por ello en este manual se utilizarán los términos “producto” y “servicio” indistintamente.

Los *resultados* son los impactos esperados de los productos; en términos más precisos, son los cambios producidos por programas públicos en individuos, estructuras sociales o el medio ambiente. Por ejemplo, la inspección sanitaria de los restaurantes es un producto y el resultado esperado es disminuir el número de comensales enfermos. La investigación de un delito por parte de la policía es un producto y la disminución en la tasa de delincuencia, el resultado.

El propósito de muchos servicios gubernamentales consiste en generar más de un resultado. Por ejemplo, la educación escolar pretende mejorar el nivel educativo de la población pero también, entre otras cosas, el desempeño económico. Tanto un nivel educativo superior como una economía más sólida son resultados, porque por medio del primero se obtiene el segundo; se dice que una población de mayor escolaridad constituye un *resultado intermedio* y una economía más sólida, un *resultado de alto nivel*. La relación que existe entre los resultados inmediatos y los de alto nivel es de causalidad lógica; es decir, los resultados inmediatos inducen a los de alto nivel.

Los resultados constituyen claramente el componente de sector público de la cadena de resultados. Por otra parte, la forma en que se generan los productos se conceptualiza en la cadena de resultados exactamente de la misma manera que en el sector privado: los productos se generan mediante el uso de *insumos* en *actividades y procesos* de producción; por ejemplo el tratamiento que recibe una persona con lesiones graves en un hospital implica el uso de distintos insumos (personal capacitado, equipo e instalaciones quirúrgicas, suministros médicos, electricidad, etc.) y una serie de actividades (la provisión de anestesia, cirugías y cuidados proporcionados por enfermeras, etc.) y acciones de apoyo (administración de suministros e instalaciones, etc.).

Los *insumos*, como se ilustra en este ejemplo, son todos los insumos, activos y capacidades que se incorporan o se pueden incorporar al proceso de producción para generar los productos y resultados deseados. Aunque “insumos” es el término convencional usado en la cadena de resultados y por ende, el utilizado en este manual, de hecho el término “recursos” capta mejor el alcance del concepto referido. De esta manera, los insumos que contribuyen a la *capacidad* de generar resultados incluyen además del equipo y las instalaciones, por ejemplo, la cultura organizacional y el entusiasmo del personal.¹¹

11 En otras palabras, el concepto al que nos referimos va más allá que la noción de “factores de producción”, que se estudia en el primer año de la carrera de economía (trabajo, tierra y capital). Asimismo, buscamos dirigir la atención del lector al hecho de que los insumos que utiliza una organización no son solamente los comprados a terceros externos sino los creados al interior de la misma.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Los activos físicos son insumos que en ocasiones se confunden con productos; por ejemplo, el número de carreteras o puentes construidos por el gobierno para la comunidad. Las carreteras y los puentes no son productos; el servicio que la ciudadanía obtiene de esa infraestructura es el producto. En otras palabras, por presentar otro ejemplo, los kilómetros viajados por los usuarios son una medida de producto, mientras que los kilómetros de carretera son una medida de insumo.¹²

El significado del término *actividades* podría parecer evidente, pero muy frecuentemente se confunden actividades con productos. Se presentan los siguientes ejemplos para ayudar a evitar dicha confusión.

- En un hospital, la anestesia y la limpieza son actividades y no productos, porque son componentes del servicio total prestado al paciente y no servicios individuales per se. El paciente no se puede recuperar con la provisión aislada de anestesia o de limpieza; únicamente al combinarse todas las actividades necesarias se presta el servicio completo (el producto). En términos más generales, *un producto debe ser capaz de generar el resultado esperado*.
- Manejar un autobús es una actividad, mientras que los viajes de los pasajeros son los productos. De igual manera, la enseñanza es una actividad y el producto de ésta lo constituyen los estudiantes capacitados. En los dos ejemplos, una sola actividad genera varios productos.¹³

Como se mencionó con anterioridad, los productos se definen como los servicios proporcionados por las secretarías u otras agencias gubernamentales a terceros *externos*. Por lo tanto, si una secretaría presta servicios a otra (capacitación, uso de oficinas, etc.), los servicios constituyen los productos de la primera porque la otra se convierte en un cliente *externo a la secretaría que ofrece el servicio*. Sin embargo, un servicio prestado por un área de la secretaría a otra dentro de la misma (por ejemplo, cuando el área de recursos humanos de la secretaría de educación recluta personal docente para el área de educación primaria), no se ofrece un producto sino un *servicio de apoyo*.¹⁴

12 Cabe hacer notar que si una secretaría de obras públicas independiente es responsable de construir puentes y caminos y de entregarlos a la secretaría de transporte que los gestiona, entonces los puentes y caminos constituirán productos *de la secretaría de obras públicas*, porque los entrega a un cliente externo. Sin embargo, si la secretaría de transporte administra la construcción en sí, las carreteras y los puentes ya no serán productos. En cualquiera de los dos casos, el producto ofrecido por la secretaría de transporte es el uso de las carreteras.

13 O tal vez, como lo ilustra el caso de manejar un autobús, no se generaría ningún producto si por ejemplo, se manejara el autobús sin pasajeros a bordo.

14 Según algunos autores, lo que diferencia a un producto de un servicio de apoyo depende de la perspectiva organizacional que se tenga; desde el punto de vista del área de recursos humanos, el reclutamiento es un producto que ésta proporciona. Consideramos que esa observación es válida, pero en el contexto de la elaboración de presupuestos por resultados, el enfoque que normalmente se adopta es el de la secretaría o el de otra organización gubernamental específica. El punto es lograr que secretarías completas se centren en los servicios que prestan a clientes externos más que en actividades internas.

Materiales de Capacitación de CLEAR

La cadena de resultados es un marco conceptual muy bien establecido para el sector público, que recibe distintos nombres; entre ellos, el de “modelo de lógica programática” y “modelo lógico”. Aunque sus conceptos se han estandarizado y sus significados son claros, existe una divergencia significativa en su uso que vale la pena mencionar: la práctica de dividir los resultados, como se definieron en los párrafos anteriores, en “resultados” e “impactos”. La distinción se basa en periodos de tiempo (los impactos son más de largo plazo) o es la diferencia que se hace entre resultados intermedios y de alto nivel. Dicha terminología no se emplea en este manual porque en la práctica generalmente no se observa una distinción clara entre resultados e impactos.

Una consideración más de terminología. Los resultados “intermedios” y “de alto nivel” reciben muchos nombres diferentes: resultados inmediatos, finales o concluyentes, etc. Con todo, la idea es la misma.

Resultados versus factores externos

Los resultados son los *cambios producidos por la intervención del gobierno*. Si por ejemplo, el nivel de paludismo disminuye por razones ajenas a las acciones gubernamentales, porque una sequía redujo sustancialmente la cantidad de mosquitos, tal reducción no se considera un resultado del gobierno. Tampoco es resultado de sus acciones la aparición de aumentos sustanciales en la tasa de crecimiento económico derivados únicamente del florecimiento de la economía mundial. La disminución del paludismo o el incremento en la tasa de crecimiento económico serán resultados únicamente en la medida en que se deriven de las acciones gubernamentales.

Por consiguiente, se debe establecer una distinción entre resultados y consecuencias de *factores externos*. Dichos factores se encuentran fuera del control gubernamental e influyen en las características de la población, las estructuras sociales o el medio ambiente que el gobierno busca cambiar. Así, el nivel de lluvia es un factor externo que influye en la tasa de paludismo y la situación de la economía mundial es otro factor externo que incide en la tasa de crecimiento económico local. Al evaluar los resultados, el desafío es distinguir entre el impacto de los factores externos y el de la intervención gubernamental.

En ocasiones, los factores externos se conocen también como *factores contextuales* o de *confusión*. Un factor de ese tipo puede formar parte del ambiente externo en el cual opera un programa o pueden ser las características del cliente. Ejemplo del primer caso es el impacto de la situación económica en la tasa de éxito de un programa de rehabilitación de trabajadores lesionados que busca reintegrar a sus clientes a la fuerza laboral. Un ejemplo donde las

características de los clientes actúan como factor externo es la educación; los niveles educativos alcanzados por los niños se determinan no sólo por la calidad de la instrucción recibida en la escuela sino por factores externos tales como su inteligencia, estado nutricional y grado de apoyo de sus padres. Dicho de otra manera, esos factores producen un impacto en las “variables de resultados”: la tasa de alfabetismo y la de conocimientos básicos de aritmética (véase la siguiente sección donde se estudia el concepto de variable de resultado). Tal situación dificulta comparar el desempeño de dos escuelas diferentes si simplemente se examinan los niveles académicos alcanzados por los estudiantes, porque las diferencias en la mezcla socioeconómica de las poblaciones estudiantiles pueden generar comparaciones del todo engañosas.

Productos versus resultados y actividades

Se considera conveniente detallar con mayor claridad la relación que existe entre productos y resultados. Para calificar a algo de producto, éste debe ser capaz de lograr el resultado esperado, pero ello no significa necesariamente que cada unidad de producto alcanzará con éxito el resultado. Considérese el ejemplo del tratamiento médico proporcionado a la víctima de un accidente, que muere a pesar de recibir con toda exactitud y oportunidad el mejor tratamiento disponible. No sería razonable decir bajo esas circunstancias que el paciente no recibió un servicio (producto). El mismo punto aplica a la educación, donde a pesar de recibir una instrucción excelente, algunos estudiantes aprenden poco mientras que otros sobresalen.

A ese respecto, para considerársele producto, un servicio debe ser completo. Tomemos el ejemplo de un automóvil, que es solamente un producto cuando todas sus partes (ruedas, motor, etc.) se han ensamblado y por ende puede funcionar de la manera esperada. Otro buen ejemplo es la vacuna contra el tétano; se deben recibir las tres inyecciones para que el organismo desarrolle inmunidad. Por lo tanto, se deben medir los productos del tratamiento contra el tétano en términos de la cantidad de personas que reciben la vacuna completa. De lo contrario, se terminaría contando actividades (tratamientos incompletos, por ejemplo) que no pueden producir beneficio alguno para el cliente/la comunidad.

Indicadores de desempeño

Los datos sobre el desempeño son información sobre los resultados logrados y/o los costos para obtener dichos resultados. Existen dos tipos básicos de información: medidas y evaluación del desempeño. En esta sección y en las dos siguientes, nos dedicaremos a estudiar las medidas y posteriormente, nos centraremos en la evaluación. Sin embargo, cabe hacer notar desde el principio que es un error pensar que un presupuesto basado en resultados consiste únicamente en el uso de *medidas* del desempeño en el proceso de presupuestación.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Los indicadores de desempeño son medidas cuantitativas que ofrecen información sobre la efectividad y la eficiencia de programas y organizaciones. No existe diferencia entre “indicador de desempeño” y “medida de desempeño”; ambos términos se utilizan indistintamente en el presente manual. Asimismo, necesitamos tener cuidado de no confundir objetivos, indicadores y metas. Un *objetivo* es un enunciado de lo que se busca lograr; por ejemplo, “disminuir la mortalidad por VIH/SIDA”; un *indicador* de desempeño se cuantifica (por ejemplo, “el porcentaje de la población que es VIH/SIDA positiva” o “la cantidad de personas que muere anualmente por VIH/SIDA”); una *meta* va un paso más allá y establece un propósito preciso a alcanzar en una fecha específica (por ejemplo, “disminuir el porcentaje de personas VIH/SIDA positivas en por lo menos una tercera parte para el año 2020”).

Se deben seleccionar los indicadores de desempeño de acuerdo a su grado de:

- Relevancia
- Representatividad
- Efectividad en términos de costo
- Comparabilidad
- Minimización de efectos perversos

Un indicador tiene *relevancia* cuando el aspecto del desempeño que pretende medir es importante para los objetivos de sus usuarios. La relevancia depende de quién es el usuario. Al seleccionar los indicadores que se presentarán al Congreso y al público en general, por ejemplo, no serán relevantes los indicadores de procesos internos, como el tiempo requerido para cubrir puestos vacantes.

Un indicador tiene *representatividad* en la medida en que logra medir una dimensión de desempeño específica. Dichos indicadores son buenos representantes de aquello que buscan medir. Por ejemplo, el tiempo promedio para responder las llamadas telefónicas de un cliente es un indicador deficiente de la calidad del servicio a clientes si las llamadas se atienden rápidamente pero se deja al cliente en espera por un largo periodo. Un indicador será más representativo cuando menos varíe por razones no atribuibles al desempeño, tales como la incertidumbre estadística y el impacto de factores externos sobre los que no se puede ejercer control. Para que un indicador tenga representatividad, deberá carecer también de ambigüedades. Es decir, se deberá entender con claridad si un cambio en el indicador significa que el desempeño ha mejorado o se ha deteriorado.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Un indicador es *efectivo en términos de costo* si los beneficios de usarlo superan los costos de recolección, procesamiento y verificación. Los sistemas de medición del desempeño no son gratuitos y como todo lo demás, deben pasar la prueba de costo-beneficio.

Un indicador *comparable* es el utilizado por proveedores de servicios similares o por la misma organización en el pasado. Si existe una medición internacional estándar de servicios (por ejemplo, las medidas europeas establecidas para los indicadores compartidos de política social), el uso de esa medición permite comparar el desempeño entre países. De igual manera, resulta más sencillo efectuar comparaciones de desempeño si todas las entidades relevantes (por ejemplo, todos los gobiernos locales o todos los hospitales) emplean los mismos indicadores. La comparabilidad al paso del tiempo resulta conveniente porque al seguir usando los mismos indicadores del pasado se pueden identificar anticipadamente aquellas tendencias que resultarían imposibles de detectar si se hubieran modificado las medidas de desempeño.

Los *efectos perversos*, que se examinan más adelante, son las consecuencias adversas de las medidas de desempeño. A continuación se presentan algunos ejemplos:

- Al buscar mejorar la tasa medida de alfabetismo y de conocimientos básicos de aritmética, las escuelas podrían dejar de atender otras dimensiones importantes de la educación, como la enseñanza de lenguas extranjeras o los valores sociales.
- Supóngase que se mide cuán oportunamente se proporciona tratamiento por accidente y casos de urgencia en una sala de hospital al usar el porcentaje de pacientes atendidos en un periodo de cuatro horas. Dicha práctica puede generar el efecto perverso de que los pacientes cuyos casos no se puedan atender dentro de ese periodo tengan que esperar mucho más y que se priorice a quienes llegaron más tarde pero cuyos problemas se puedan atender dentro de esas cuatro horas.

En parte, los efectos perversos son producto del diseño de los indicadores; por ejemplo, la omisión de algunos aspectos clave del desempeño que se podrían haber contemplado con un mejor diseño. En el caso del tiempo de espera en el hospital, se evitaría el efecto perverso mencionado al usar una medida de tiempo de espera *promedio* en vez del número de pacientes atendidos dentro de un periodo particular (arbitrario).

Idealmente, los indicadores de desempeño adecuados deberían cumplir con los cinco criterios arriba mencionados, pero en la práctica sólo unos cuantos obtienen altas calificaciones con respecto a todos esos criterios. En ocasiones, obtener una calificación alta respecto a un

Materiales de Capacitación de CLEAR

solo criterio se producirá a expensas de obtener una baja calificación en otro. Medidas de resultado como la tasa de delincuencia, obtienen calificaciones muy altas respecto del criterio de relevancia, pero sus calificaciones son menores en cuanto a representatividad por la gran influencia de los “factores externos” que se encuentran fuera del control gubernamental.

En esta sección, nos hemos enfocado a conceptos de desempeño e información sobre el desempeño en general. Sin embargo, en el contexto específico del presupuesto basado en resultados, el aspecto que realmente nos interesa es la información sobre el desempeño—tanto evaluaciones como indicadores—que resulta de utilidad para tomadores de decisiones presupuestarias. Un punto importante a considerar aquí es que los tomadores de decisiones sólo pueden absorber y utilizar información cuidadosamente seleccionada, por lo que resulta esencial no sólo ser muy selectivo y escoger unos cuantos indicadores clave relevantes para esos funcionarios sino también acompañar dichos indicadores con un análisis que los interprete y explique y que proporcione conclusiones generales sobre el desempeño. Dicho análisis debe basarse en las conclusiones de evaluaciones formales y otros procesos de revisión.

Lecturas clave

Robinson, M (2007), “Informing Performance Budgeting” y “Results Information”, en M. Robinson (ed.) *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*.

Tesorería de Su Majestad y cols. (2001), *Choosing the Right Fabric – a Framework for Performance Information*, disponible en http://archive.treasury.gov.uk/performance_info/fabric.html.

Real Sociedad Estadística (2003), *Performance Indicators: Good, Bad and Ugly*, disponible en <http://www.rss.org.uk/pdf/PerformanceMonitoringReport.pdf>.

4. Las medidas de desempeño y el presupuesto

Los indicadores más valiosos para elaborar presupuestos basados en resultados diferirán de manera significativa de los utilizados para otros fines. Generalmente, los factores más valiosos para tomadores de decisiones presupuestarias que buscan determinar los niveles adecuados de financiamiento de programas son los indicadores de los resultados logrados; es decir, los resultados que obtienen y los productos que generan para alcanzarlos. Esos indicadores representarán solamente un subconjunto de los utilizados internamente por las secretarías para propósitos de gestión, que incluirán—además de indicadores orientados a resultados—los indicadores de actividad y de insumos enfocados a procesos, capacidades y recursos internos de la misma secretaría.

Existen tres tipos principales de indicadores de producto: cantidad, calidad y eficiencia.

Los indicadores de cantidad de producto miden el volumen de servicio proporcionado. Ejemplos de ese tipo de indicadores son:

- Número de vacunas aplicadas;
- Número de zonas palúdicas fumigadas;
- Número de estudiantes que aprobaron primero de secundaria, y
- Número de solicitudes de planificación dictaminadas.

Los indicadores de calidad de producto proporcionan información sobre el grado en que un servicio dado puede llegar a lograr el resultado esperado. Dos ejemplos de indicadores de calidad de fácil medición son los de oportunidad y de satisfacción del cliente. Entre los ejemplos de indicadores de oportunidad se encuentran:

- El tiempo promedio de espera entre la llegada de un paciente al hospital y la provisión de tratamiento;
- El tiempo promedio en dictaminar una solicitud de planificación, y
- El tiempo promedio de respuesta de los bomberos a un incendio

Para medir la satisfacción del cliente se pueden usar desde medidas sencillas para determinar el grado de satisfacción reportado por éste hasta medidas con objetivos más específicos como:

Las calificaciones que el cliente otorga a la cortesía exhibida por el proveedor y
El porcentaje de clientes que considera que obtuvo el servicio que buscaba

Materiales de Capacitación de CLEAR

Idealmente, los indicadores de eficiencia miden el grado en que se proporciona un servicio a bajo costo sin sacrificar la calidad. El costo unitario del producto constituye un importante indicador de eficiencia pero no es perfecto ya que no necesariamente mantiene un nivel constante de calidad. El costo unitario representa simplemente el costo total de la provisión del producto dividido por la cantidad de producto. Los siguientes son ejemplos de medidas de costo unitario:

- Costo por vacuna (entrega incluida);
- Costo por solicitud de planificación aprobada, y
- Costo por solicitud de visa procesada

Otro tipo importante de indicadores de eficiencia son los de productividad laboral:

- Número de solicitudes de pensión procesadas por cada miembro del personal
- Tiempo promedio requerido por el personal para administrar una prueba práctica para la obtención de una licencia de manejo

En cuanto a la medición de resultados, como se estudió en la última sección, el mayor reto consiste en diferenciar entre resultados y factores externos. Los resultados son cambios en las características de individuos, estructuras sociales o el medio ambiente generados por la intervención del gobierno y el desafío consiste en separar el impacto de esa intervención del de otros factores que se encuentran fuera del control gubernamental.

En la práctica, de hecho, muchos indicadores de resultados son medidas de lo que se puede llamar la *variable de resultado*; es decir, las características de los individuos, la sociedad o el medio ambiente que los programas públicos pretenden modificar. Las medidas de la variable de resultado no distinguen entre el impacto de la intervención del gobierno y el de los factores externos. Un buen ejemplo de ese tipo de indicador son las estadísticas de la tasa de delincuencia (por ejemplo, el número de asaltos por cada mil habitantes). Sabemos que a dicha tasa no sólo le afectan intervenciones gubernamentales como las investigaciones policíacas, sino que también influyen en mucho los cambios sociales y económicos que se encuentran fuera del control del gobierno (por ejemplo, el grado de pobreza). Las estadísticas sobre la tasa de delincuencia no buscan eliminar el impacto de ese último tipo de factor externo.

La perfecta medida de resultado sería la que excluyera el impacto de todo factor externo y midiera únicamente el cambio en la variable de resultado: es decir, el cambio generado por la intervención del gobierno. Sin embargo, el desarrollo de esas medidas resulta en extremo

difícil. En unos cuantos países, las técnicas modernas de medición del desempeño han avanzado mucho en la elaboración de medidas de resultado que logran anular, aunque sea en cierto grado, los efectos de los factores externos. Un buen ejemplo de ello son las llamadas medidas de desempeño de educación *de valor agregado*, cuyo objetivo consiste en poder efectuar ajustes con base en las características de los estudiantes. Por ejemplo, los cuadros de ligas escolares de valor agregado presentan mediciones comparativas del desempeño de escuelas, que permiten realizar ajustes de acuerdo con las diferencias que existen entre una población estudiantil y otra. Sin embargo, aunque esa técnica y otras más buscan obtener mejores indicadores de resultado que sean menos vulnerables a los factores externos, en general la eliminación de dichos factores resulta bastante limitada y por ende, la gran mayoría de las mediciones se ve afectada por éstos.

Garantizar la utilidad de los indicadores

Para que la información sobre el desempeño programático resulte útil a tomadores de decisiones de nivel central debe ser de rápida asimilación, porque invariablemente esos funcionarios deben atender gran número de exigencias en el escaso tiempo con que cuentan. Por ejemplo, un par de indicadores programáticos clave podrían considerarse de mayor utilidad entre tomadores de decisiones de alto nivel que un compendio minucioso de docenas de ellos; los detalles resultan más interesantes para directores de programa que para ese tipo de funcionarios.

Una notable innovación en ese contexto ha sido el desarrollo de las medidas de resumen, que incorporan un amplio rango de información de desempeño a una o más calificaciones generales de resultados de programa. Un buen ejemplo de ello son las medidas que se desarrollaron dentro del marco de la herramienta para la evaluación y calificación de programas (PART, por sus siglas en inglés), que se utilizó en los Estados Unidos durante el gobierno del presidente Bush. En el sistema de PART, la secretaría de finanzas de ese país, en particular la Oficina de Administración y Presupuesto, se propuso calificar a todos los programas gubernamentales de ámbito federal en el transcurso de cinco años. Se utilizó para ello una escala de cuatro calificaciones, de “efectivo” a “no efectivo”; existía también una calificación denominada “no se observaron resultados” que se aplicaba cuando la información disponible no bastaba para emitir un juicio. Dichas calificaciones de resultado pretendían ser mucho más informativas y fáciles de entender que el gran cúmulo de mediciones y evaluaciones más detalladas que las sustentaban. Las calificaciones programáticas y su lógica subyacente se hicieron del conocimiento público, en el sitio web

ExpectMore.gov. Más aun, desde sus inicios el sistema de PART se diseñó como herramienta para la presupuestación basada en resultados porque las calificaciones de los programas se

utilizaban para elaborar la propuesta de presupuesto que sometía el presidente al Congreso (y para influir en las decisiones de ese órgano gubernamental).

Las medidas de resumen de desempeño—de las cuales PART no constituye de ninguna manera el único ejemplo reciente a escala internacional—conllevan la enorme ventaja de ser fáciles de entender. Asimismo, pueden ser mucho más efectivas que los indicadores muy detallados para ejercer verdadera presión sobre los organismos gubernamentales, en términos de desempeño. Con todo, tal característica no debe cegarnos a los muy considerables desafíos técnicos que implica la definición apropiada de medidas de resumen. La inadecuada selección de variables constitutivas o un diseño técnico deficiente en lo tocante a la suma de variables puede generar medidas de resumen bastante confusas.

Vincular el financiamiento con los resultados

Al considerar el papel de las medidas de desempeño en la elaboración de presupuestos y en las decisiones de financiamiento, se considera importante contemplar explícitamente ciertos retos clave que surgen al vincular el financiamiento a los resultados y/o productos, mismos que influyen de manera significativa en la selección del modelo de presupuesto de resultados. Empezaremos por considerar el vínculo entre resultados y fondos y pro seguiremos a examinar el existente entre productos y financiamiento.

En lo tocante a resultados, se observa que el impacto de los factores externos en las variables medidas de resultado conlleva implicaciones importantes para el vínculo que existe entre resultados y financiamiento de un sistema de presupuestación por resultados. Como se observó con anterioridad, la mayoría de los indicadores de resultado no separan o separan sólo hasta cierto punto el impacto de los incontrolables factores externos de los resultados obtenidos mediante intervenciones gubernamentales. Cuando la influencia de dichos factores es extensa, puede resultar difícil e incluso imposible predecir el resultado que producirá cualquier nivel específico de fondos asignados a un servicio público, situación que constituye un importante obstáculo cuando se desea crear un vínculo *estrecho* entre recursos y resultados—al basar un sistema de PP en resultados, por ejemplo. Por ello, el financiamiento para bonos de desempeño con base en resultados tiende a emplearse sólo en los casos en que se desea otorgar pequeñas recompensas adicionales (por ejemplo, 5 por ciento de financiamiento adicional), porque de existir un vínculo demasiado poderoso entre fondos y resultados impredecibles, se vería afectada la estabilidad financiera del organismo gubernamental en cuestión. De igual manera, las medidas de resultado se consideran cruciales para la presupuestación programática y deben constituir un elemento clave de las decisiones de priorización del gasto.

Lo anterior plantea la cuestión de los resultados, las metas y el financiamiento. El sistema de PSA del Reino Unido dependía en mucho de los indicadores de resultados, sobre los cuales el gobierno ejercía poco control. ¿De qué manera y hasta que punto puede uno vincular los fondos y las metas que se encuentran parcialmente bajo nuestro control? Evidentemente, debe existir flexibilidad en la relación entre recursos y metas en esas circunstancias. Sin embargo, en muchos países se considera que la flexibilidad no basta y se ponen en tela de juicio los beneficios de buscar establecer un vínculo entre las decisiones presupuestarias y metas de *resultados*. Desde su perspectiva, el establecimiento de metas por parte del gobierno se debería confinar principalmente a *productos* o a otras variables sobre las cuales el gobierno ejerce gran nivel de control (por ejemplo, las actividades).

Vincular el financiamiento con los productos

El foco principal del sistema de presupuestación por resultados, incluidos el financiamiento por fórmula y el sistema de PP, consiste en crear enlaces entre la cantidad de producto (es decir, el volumen de servicios prestados) y el nivel de financiamiento. Para muchos de los productos generados por el gobierno, existe un vínculo mucho más sólido entre los fondos y los productos (o entregables) que con los resultados, hecho que se observa en particular en los *productos estandarizados*, mediante los cuales se busca que cada cliente reciba el mismo nivel de servicio para que el costo unitario sea el mismo.¹⁵

Sin embargo, quedan bastantes servicios gubernamentales por estandarizar, es decir, todavía son *productos heterogéneos*. En otras palabras, el nivel de servicio proporcionado a distintos clientes o en distintos casos se somete deliberadamente a variaciones para atender las diferencias que existan en condiciones o circunstancias particulares. Las investigaciones policíacas en materia penal constituyen un clásico ejemplo de ello: la cantidad de esfuerzo empleada en cada caso, incluso en los mismos tipos de casos (por ejemplo, la investigación de asesinatos) varía enormemente de acuerdo a las circunstancias de cada uno. Asimismo, en la educación escolar, que se ha estandarizado para la gran mayoría de los estudiantes, se observa heterogeneidad cuando se proporciona instrucción adicional y cuidados especiales a niños con discapacidades intelectuales o físicas.

La presencia de heterogeneidad sustancial disminuye la predictibilidad de la relación que existe entre el nivel de financiamiento y los productos esperados y ello influye también en la fuerza del vínculo que se puede establecer entre fondos y productos, situación que afecta en particular el alcance de la aplicación del financiamiento por fórmula y de los sistemas de PP, como se analiza

¹⁵ Por lo menos, si dejamos a un lado la diferencia de costos derivada de factores como la geografía.

Materiales de Capacitación de CLEAR

en la Sección 12. Por consiguiente, dichas formas de presupuesto basado en resultados se pueden aplicar sólo selectivamente al tipo adecuado de servicios.

Existe otro tipo de servicio para el cual resulta problemático establecer enlaces sólidos entre productos y recursos: los *productos de capacidad contingente*. Un buen ejemplo de esos servicios son los proporcionados por el departamento de bomberos de una localidad. Ese departamento mantiene la capacidad de proporcionar con muy poca antelación un producto (apagar incendios) cuya demanda es bastante impredecible. Resultaría poco realista construir un vínculo cercano entre el número de incendios que apagaron los bomberos y el nivel de financiamiento. Por lo tanto, los servicios de bomberos no se pueden financiar con base en productos; por el contrario, se deben financiar a manera de proporcionar un cierto nivel de *capacidad* para combatir incendios.

Hasta este punto, el análisis se ha centrado en la *cantidad* de producto aunque también existe la posibilidad de vincular el financiamiento con la *calidad* del producto. Sería muy aconsejable tratar de incluir la calidad del producto y la dimensión de cantidad en un arreglo de financiamiento tipo PP, por ejemplo. Una de las preocupaciones acerca de los “efectos perversos” que surgen de sistemas PP consiste en que al financiar solamente la cantidad de producto, se incentiva a las agencias gubernamentales a reducir costos reduciendo la calidad. En principio, se podría resolver el problema al incluir un componente de calidad en el financiamiento pero en la práctica, no resulta sencillo debido a nuestros límites de capacidad para medir la calidad y la consiguiente naturaleza, en extremo imperfecta, de casi todas las medidas de la calidad. En general, la mejor manera de vincular la asignación de recursos con la calidad de producto consiste en utilizar algún elemento del financiamiento de bonos de desempeño basado en medidas de calidad (similar a los bonos por resultados). En otras palabras, consiste en añadir un pequeño elemento adicional de financiamiento basado en calidad a un sistema donde la asignación de fondos se base principalmente en la cantidad de producto.

Finalmente, se encuentra el tema de la vinculación del financiamiento con las actividades—sugerida por aquéllos que promueven la “presupuestación basada en actividades” y que se analizará más a fondo en la sección del financiamiento por fórmula. Sin embargo, una pregunta clave que surge al basar el financiamiento en actividades es hasta qué punto se necesita que las actividades financiadas conduzcan a la obtención de resultados (productos y resultados) que le interesen al público. Se debe recordar que si bien los productos son servicios, las actividades son “meramente” procesos de trabajo (véase la Sección 1). Una organización enfocada a resultados

Materiales de Capacitación de CLEAR

internos en lugar de a resultados externos puede poner demasiado énfasis en las actividades en sí. Financiar parcialmente una organización de ese tipo sobre la base de actividades internas de apoyo, como la organización de juntas o el desarrollo de documentos de políticas, podría empeorar el problema.

En conclusión, la fuerza del vínculo que se puede crear entre resultados y fondos depende de la medida en que se delimite la conexión subyacente entre el financiamiento proporcionado y los resultados esperados. Si la relación es incierta debido a heterogeneidad o a factores externos, por ejemplo, entonces será imposible establecer un vínculo sólido. Por ello resulta difícil utilizar el mecanismo PP, por ejemplo, para financiar organizaciones a fin de obtener resultados. Por el contrario, el sistema de presupuestación programática funcionará aun cuando exista considerable incertidumbre en la relación entre resultados y financiamiento precisamente porque dicho sistema vincula de manera muy relajada los fondos y los resultados, razón por la cual se utiliza ampliamente como base de sistemas de presupuestación por resultados a todo nivel gubernamental, mientras que mecanismos como el financiamiento por fórmula y de PP sólo funcionan cuando se aplican a ciertos sectores o tipo de servicios (por ejemplo, hospitales y escuelas).

Los temas analizados en esta sección también influyen de manera importante en el papel de los indicadores versus la evaluación; a saber, las imperfecciones de las medidas de desempeño implican que no se puede depender sólo de ellas para obtener información útil para la priorización del gasto.

Lecturas clave

Robinson, M (2007), "Results Information" en M. Robinson (ed.) *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*.

5. Sistemas de medición del desempeño

Un sistema de medición del desempeño (PM, por sus siglas en inglés) se refiere a los mecanismos de recolección de datos, su procesamiento para utilizarlos como indicadores, la validación de estos últimos (es decir, garantizar la confiabilidad de las cifras, que no hayan sido manipuladas y que su valor estadístico no sea cuestionable) y su presentación al usuario. Un sistema de PM es un subconjunto de un sistema más amplio de monitoreo y evaluación.

Al analizar los requisitos de información sobre el desempeño para la elaboración de presupuestos por resultados, se debe recordar que la presupuestación no constituye ni debe constituir una reforma aislada. Como subrayamos con anterioridad, forma parte de un conjunto de reformas de mayor alcance a las que se conoce comúnmente como “gestión por resultados” (MFR), diseñadas para dirigir la atención de la administración pública más hacia los resultados obtenidos que a los procesos internos. Dichas reformas incluyen cambios en la administración de personal gubernamental diseñados para mejorar su motivación e incentivos, reestructuras organizacionales para enfocarse mejor en la prestación de servicios y optimizar la coordinación (por ejemplo, la creación de organismos y la disminución de secretarías existentes) y transformaciones institucionales para fortalecer la rendición de cuentas pública en términos de desempeño. Resulta necesario actuar en los temas antes mencionados y en otros relacionados con ellos para mejorar de forma tangible la eficiencia y la efectividad del gasto público. La información de mayor calidad sobre el desempeño se considera fundamental porque refuerza cada uno de esos elementos de la reforma de la MFR. Por ejemplo, un ingrediente crucial para lograr que los funcionarios públicos cambien a una mentalidad más orientada a los resultados consiste en mejorar la información sobre las actividades y los productos de individuos, grupos de trabajo y entidades gubernamentales.

Lo anterior implica la necesidad de diseñar una estrategia de información sobre el desempeño que abarque todas las áreas gubernamentales a manera de satisfacer además de las necesidades de un presupuesto basado en resultados, los requerimientos más generales de los procesos de la MFR. Por ejemplo, no se considera apropiado intentar desarrollar un sistema de medición del desempeño dirigido exclusivamente a solicitudes de presupuesto ni buscar conjuntos de medidas del todo independientes para la administración de servicios, la rendición de cuentas o algún otro fin. Un sistema de información del desempeño gubernamental se debe desarrollar como un todo integrado. Por ejemplo, si la recopilación de datos se basa en encuestas, en general resultará mucho más conveniente usar una encuesta para reunir distintos tipos de información de un grupo objetivo en particular que aplicar varias encuestas independientes, no coordinadas.

Materiales de Capacitación de CLEAR

En particular la eficiencia de la operación del sistema de medición de desempeño resulta importante porque existen costos significativos en términos de recursos financieros y humanos en la producción de indicadores de desempeño pertinentes y confiables.

La primer etapa de la producción de indicadores de desempeño es la recopilación de información. Generalmente, la fuente de datos no procesados de mayor disponibilidad para el desarrollo de indicadores son los registros de servicio del cliente; por ejemplo, registros clínicos de tratamientos proporcionados, datos sobre inscripción y asistencia escolar e información sobre aprobaciones reglamentarias otorgadas. Por consiguiente, en primer lugar, un buen sistema de PM requerirá mejorar la confiabilidad de los registros de servicio del cliente y en segundo, expandir el tipo de datos recopilados en dichos registros a fin de que constituyan la base de un conjunto más amplio de indicadores.

Los registros del cliente ofrecen algunos datos sobre los resultados. Por ejemplo, las escuelas registran exámenes y estudiantes graduados y los hospitales asientan defunciones. Sin embargo, en general, los registros de servicio brindan información principalmente sobre el volumen de servicios (cantidad de productos) prestados a clientes y las actividades que comprenden esos productos. Por lo tanto, un buen sistema de PM debe ir más allá de las limitaciones de los registros de servicio para construir más y mejores medidas de calidad de resultados y productos. A ese respecto, el uso de encuestas (incluidas pero no limitadas a las encuestas de satisfacción del cliente) es el elemento clave. Los datos provenientes de encuestas no sólo ofrecen medidas de “variables de resultado” adecuadas sino más oportunas debido a que capturan variables de resultado que se manifestarán mucho más adelante al solicitar servicios gubernamentales. Por ejemplo, los datos derivados de encuestas sobre las tasas de consumo de alcohol y tabaco proporcionan una alerta mucho más temprana sobre la gravedad del problema que deben atender los servicios de salud preventiva que la prevalencia de enfermedades relacionadas con el uso del alcohol y el tabaco, que surgen sólo tras años de abuso. Las encuestas pueden recoger variables de medida relevantes para aquellos resultados que requieren tiempo para manifestarse.

La segunda etapa en la producción de indicadores es el procesamiento de datos, es decir, la transformación de información no organizada en indicadores de desempeño. Aquí la cuestión clave es la selección de la tecnología que se usará para el procesamiento. Existen muchas opciones que van desde las más sofisticadas hasta las de relativa simplicidad. En un extremo del espectro, se podría incorporar una medición del desempeño a un sistema integral de manejo de información financiera (IFMIS, por sus siglas en inglés) de gran alcance (véase la sección de costos y contabilidad programáticos para obtener mayor información sobre esos sistemas),

Materiales de Capacitación de CLEAR

con la ventaja de que si el sistema funciona adecuadamente, los indicadores de desempeño quedarán vinculados directamente a datos financieros relevantes (por ejemplo, los indicadores de desempeño de un programa quedan enlazados automáticamente a los datos de los gastos del mismo; las medidas de cantidad de producto se vinculan a los costos del producto, etc.).

En el otro extremo del espectro, resulta perfectamente posible administrar un sistema de medición del desempeño mediante el uso de hojas de cálculo de Excel y una base de datos en Access. Esa opción es la más sencilla y de menor costo. Algunos expertos en tecnología de la información sugerirán que incorporar medidas de desempeño al IFMIS debería ser el enfoque a utilizar, pero a medida que aumentan la complejidad y las características de los IFMIS, aumentan también las posibilidades de que no funcionen nunca o que no operen adecuadamente, hecho que se observa en particular en países en vías de desarrollo. En muchas regiones, la opción más sencilla funcionará mejor.

La tercera etapa de la producción de indicadores es la validación de los mismos, es decir, garantizar su confiabilidad. Ese paso es importante para evitar errores y manipulación y deficiencias metodológicas que destruyan la confiabilidad de los indicadores. La validación consta de dos aspectos. El primero consiste en la validación de la capacidad de los sistemas gubernamentales para asegurar la calidad de los indicadores; por ejemplo, la idoneidad de la capacitación y de la verificación de la captura de datos.

Protocolos de la medición del desempeño

La Real Sociedad de Estadística del Reino Unido propuso la idea de desarrollar un protocolo de medición del desempeño (PM) en su excelente informe de 2003 titulado *Performance Indicators: The Good, the Bad and the Ugly* (Indicadores de desempeño: los buenos, los malos y los feos). Sugirió: "Antes de introducir el monitoreo del desempeño a cualquier servicio público, se debe elaborar un protocolo de PM, que además de ser un registro ordenado de decisiones incluye el razonamiento o los cálculos que llevaron a ellas. Un protocolo de PM debe cubrir objetivos, consideraciones de diseño, definición de indicadores de desempeño, muestreo en vez de enumeración completa, información que se deberá recopilar sobre el contexto, comportamientos perversos o efectos secundarios que se podrían generar por el proceso de monitoreo y aspectos prácticos de implementación. Se deberán definir explícitamente los procedimientos de recolección de datos, análisis, presentación de incertidumbre y ajustes de acuerdo al contexto, junto con las reglas de divulgación a fin de reflejar prácticas estadísticas adecuadas."

Materiales de Capacitación de CLEAR

El otro aspecto de la validación de indicadores es la auditoría de los mismos, es decir, la evaluación de su confiabilidad por individuos externos e independientes de las unidades responsables de su producción. Las auditorías pueden ser internas (por una unidad auditora de la secretaría en cuestión) o externas (por parte de un órgano gubernamental independiente de la secretaría que produce los indicadores o, si se da un paso más allá, por un órgano independiente del poder ejecutivo o “institución suprema de auditoría”).

Existen dos amplios enfoques para la auditoría de indicadores de desempeño: 1) la auditoría de indicadores específicos y 2) la verificación de sistemas, misma que se enfoca a la revisión de los sistemas de PM, incluidos los procesos de aseguramiento de la calidad, dentro de cada organismo para formar una opinión respecto a la posibilidad de que esos sistemas generen indicadores de desempeño confiables.

Un aspecto bastante independiente y que no se debe confundir con la *auditoría* de las medidas de desempeño (que se centra en evaluar su confiabilidad) es la revisión externa de la *idoneidad* de los indicadores seleccionados por las secretarías que incurren en el gasto. La selección de medidas para la elaboración de presupuestos basados en resultados no se puede dejar exclusivamente en manos de las secretarías que reciben los recursos porque la información del desempeño ha de orientar la toma de decisiones sobre el presupuesto central. Por ejemplo, considérese el caso en que a la secretaría del medio ambiente se le pide desarrollar indicadores de desempeño clave para su programa de conservación y ésta sugiere emplear una medida de la cantidad de políticas que desarrolla; en esa situación, se le debería indicar firmemente que un indicador de “actividad” como el sugerido no resulta satisfactorio y que necesita crear medidas de *resultado*, tales como cálculos independientes de las poblaciones de especies en peligro de extinción. Por consiguiente, la secretaría de finanzas y otras instancias de nivel central deben orientar a la secretarías que reciben financiamiento acerca de los tipos de indicadores que necesitan desarrollar y posteriormente revisar la idoneidad de los mismos.

Resulta más controvertido el tema de si una institución suprema de auditoría debe involucrarse en el cuestionamiento de la selección de indicadores, situación que es el caso en algunos países, como los Estados Unidos, donde con frecuencia la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno analiza los indicadores desde una perspectiva crítica. Por el contrario, en sistemas parlamentarios similares a los británicos, se afirma repetidamente que criticar la selección de indicadores sería muy parecido a criticar la política gubernamental, hecho que tradicionalmente se prohíbe a las instituciones supremas de auditoría en esos sistemas.

Materiales de Capacitación de CLEAR

La etapa final del sistema de PM es la presentación de los indicadores, que se debe efectuar de manera tal que se puedan entender y utilizar lo más rápido posible. La medida en que se pueden emplear los indicadores depende fundamentalmente de la selectividad de un pequeño número de éstos que el usuario considere los más relevantes. Nada disminuye más el valor de los indicadores que presentar al usuario cientos de ellos y que la mayoría resulten de poco interés para éste y que le obliguen a trabajar para encontrar los que le resulten de utilidad.

Resulta crucial para la elaboración de informes de indicadores de desempeño que se les coloque en contexto, en vez de presentarlos simplemente como números aislados. Eso significa, en particular, la necesidad de incluir en un informe de desempeño no sólo a los indicadores en sí sino una narrativa donde se analicen las tendencias mostradas por los mismos, así como información asociada y una evaluación del grado del impacto de los factores externos relevantes. Una “mejor práctica” en el desarrollo de informes externos sobre el desempeño—que no todos los países podrán implementar debido a consideraciones financieras—consiste en crear un sistema de varias categorías con el cual los usuarios puedan empezar por el nivel más amplio de los indicadores de resultado de alto nivel y posteriormente profundizar hacia dos o más niveles inferiores de indicadores más detallados, a nivel de secretaría y de programa. (Muchos de los indicadores se centrarán más en productos, actividades e insumos/recursos.)

Se necesitan sistemas de PM más sólidos en África

“Un problema de los países africanos y quizás de algunas otras regiones es que aunque las secretarías sectoriales recopilan distintos tipos de información sobre el desempeño, con frecuencia la calidad de los datos es deficiente, debido en parte a que la carga de la recopilación recae en funcionarios con exceso de trabajo y que deben proporcionar datos a otros funcionarios de oficinas distritales y de la capital. Los primeros nunca o rara vez reciben retroalimentación sobre la manera en que se utiliza la información.

“Lo anterior lleva a otro problema como el del huevo y la gallina: los datos son deficientes en parte porque no se les utiliza y no se les utiliza en parte porque son de baja calidad. En esos países existen demasiados datos pero no suficiente información. Por lo tanto, otra lección de la institucionalización de un sistema gubernamental de monitoreo y evaluación es la necesidad de crear sistemas de datos confiables acerca de las secretarías con el propósito de brindar datos brutos sobre los cuales se basen los sistemas de monitoreo y evaluación. En esa situación, pueden ser útiles las auditorías de sistemas de datos y

los diagnósticos de la capacidad de información porque servirán de punto de partida de cualquier racionalización necesaria para la recopilación de datos y la mejora de su calidad. Le otorgaría a los datos la credibilidad necesaria para utilizarlos.”

Keith McKay (2007), *How to Build M&E Systems to Support Better Government*, Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial.

Garantizar que la información sobre el desempeño resulte efectiva en términos de costo

El desarrollo de sistemas de información sobre el desempeño no consiste simplemente en producir resultados y datos sobre costos que sean de la mejor calidad y con el mayor detalle posible; consiste más bien en una opinión sobre beneficios/costos. Sin embargo, la información sobre el desempeño no es gratuita; en términos de recursos financieros y humanos, cuesta mucho diseñar, desarrollar y operar de forma continua los sistemas correspondientes. Por lo tanto, se requieren opiniones cuidadosas respecto de hasta dónde llegar en lo tocante a las decisiones sobre el número de medidas de desempeño que se deben desarrollar, por ejemplo, y cuestiones relacionadas como el grado de sofisticación de las metodologías de evaluación de programas y de costos.

Tales decisiones las enfrentan incluso los países más ricos, pero resultan de especial urgencia en las naciones de limitados recursos financieros y donde escasea el personal capacitado. Esos países deben adoptar una perspectiva en particular selectiva y estratégica para el desarrollo de las medidas de desempeño. Como se analiza más adelante, deberían emplear, en muchos casos, metodologías bastante sencillas de evaluación programática y como se mencionó con anterioridad, no deberían ocuparse en desarrollar medidas de eficiencia que requieren sistemas de contabilidad gerencial complejos (por ejemplo, la asignación de costos indirectos a los productos). Se debe evitar meticulosamente la tentación de adoptar lo que a simple vista parecieran prácticas de vanguardia, sin importar si son sistemas de contabilidad en valores devengados y de presupuestación utilizados en la actualidad o modelos de comprador-proveedor de hace diez años.

Resulta un gran desafío crear la capacidad necesaria para operar un buen sistema de información del desempeño. Para los fines de la elaboración de presupuestos basados en resultados, dicho esfuerzo exige en particular grandes cambios en el conjunto de habilidades y competencias de la secretaría de finanzas. Más que actuar como un órgano de responsabilidades

Materiales de Capacitación de CLEAR

exclusivamente económicas y contables, la secretaría debe desarrollar competencias en análisis de políticas y en el desarrollo de información del desempeño para apoyar ese tipo de análisis. Sólo de esa manera podrá crear la capacidad para asesorar al poder ejecutivo adecuadamente sobre las decisiones de priorización de gastos a fin de mejorar en lo posible la efectividad de la presupuestación basada en resultados.

En la Sección 19 se explora la estrategia de implementación, incluidos los aspectos relacionados con los sistemas de medición del desempeño. Sin embargo, vale la pena notar aquí que muchos países en vías de desarrollo tienen expectativas no realistas respecto a cuánto tiempo les debe tomar el desarrollo de un sistema integral de medición del desempeño. Países como el Reino Unido y los Estados Unidos, que han logrado avances importantes en esa área, necesitaron décadas para llegar al punto donde se encuentran hoy. Es un grave error que los países en vías de desarrollo que son relativamente nuevos en la medición del desempeño busquen desarrollar miles de indicadores programáticos en periodos muy cortos (por ejemplo, de dos a tres años). Es mucho mejor empezar modestamente, al centrarse en un número relativamente pequeño de los indicadores más relevantes. Un aspecto crucial lo constituye la necesidad de prestar cuidadosa atención para garantizar que los sistemas de recopilación, procesamiento y validación resulten adecuados para ese grupo selecto de indicadores, medida mucho más valiosa que la de generar un grupo de indicadores muy grande en el que no se pueda confiar.

Lecturas clave

Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (2000), *Good Practice in Performance Reporting in Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies*, disponible en http://www.nao.org.uk/publications/9900/good_practice_in_performance.aspx.

Consejo de Estándares de Contabilidad del Gobierno de los Estados Unidos (2005), *Government Service Efforts and Accomplishments Performance Reports: a Guide to Understanding*, disponible en http://www.seagov.org/sea_gasb_project/sea_guide.pdf.

6. Evaluación y presupuestación basada en resultados

Frecuentemente se dice que la elaboración de presupuestos con base en resultados consiste únicamente en usar *indicadores de desempeño* en el presupuesto. Error; tal afirmación pasa por alto el papel de la *evaluación*, de crucial importancia. Por ello, a lo largo del presente manual, nos referiremos a la *información sobre el desempeño* como base de los presupuestos por resultados, en vez de referirnos solamente a los indicadores de desempeño.

La evaluación es materia de otro curso de CLEAR y por ello se examinan aquí muy brevemente sus características generales y metodologías; podrá encontrar mayor información en las lecturas listadas al final de esta sección. En términos generales, la evaluación es la estimación formal de programas, proyectos, organizaciones o políticas mediante el uso de metodologías sistemáticas con el propósito de valorar de la manera más objetiva posible su eficiencia, efectividad, diseño o manejo. Se puede distinguir entre la evaluación retrospectiva (*ex post*), que son las evaluaciones de programas, etc. que se encuentran en operación y la evaluación prospectiva (*ex ante*), que son las evaluaciones de posibles nuevos programas, etc. antes de su implementación.

Una definición de evaluación

“La estimación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso—o que ha concluido— y de su diseño, implementación y resultados. El propósito es determinar la relevancia y el grado de cumplimiento de los objetivos, así como la eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad del desarrollo. Una evaluación debe proporcionar información creíble y útil que permita la incorporación de lecciones aprendidas al proceso de toma de decisiones tanto del receptor como del donante. Asimismo, la evaluación se refiere al proceso para determinar el valor o importancia de una actividad, política o programa; es una valoración lo más sistemática y objetiva posible de una intervención de desarrollo planificada, en curso o finalizada.”

Keith McKay (2007), *How to Build M&E Systems to Support Better Government*, Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial.

La evaluación puede apoyar la elaboración de presupuestos al permitir:

- Identificar programas o componentes de éstos que se puedan recortar, es decir, que no resulten efectivos en términos de costos y cuya eficiencia no se pueda mejorar fácilmente mediante cambios en el diseño de políticas o en su administración.

- Identificar posibilidades de ahorro mediante mejoras en la eficiencia de la prestación de servicios.

Evaluar la efectividad de los programas

La evaluación de la efectividad programática juega un papel de especial importancia en las formas de presupuestos basados en resultados que se centran en la asignación de recursos dentro del presupuesto global gubernamental—dentro del cual la presupuestación programática constituye la forma más importante. En esos sistemas, el enfoque principal consiste en lograr que la elaboración presupuestaria se base en lo posible en información sobre el desempeño. Como hemos visto, eso significa en particular que:

- Las decisiones sobre la priorización del gasto—a dónde asignar los limitados recursos provenientes de los impuestos—se sustentan en información de calidad acerca de la efectividad de un programa;
- Las decisiones sobre el financiamiento que se otorgará a secretarías y organismos específicos—y en particular las relacionadas con sus solicitudes de recursos adicionales—se fundamentan en información confiable sobre el grado de efectividad en que la secretaría u organismo ha empleado los recursos recibidos en presupuestos anteriores.

En ese contexto, la evaluación es crucial porque los indicadores de desempeño aislados no suelen bastar para emitir opiniones sobre la efectividad de un programa u organismo. Como hemos visto, algunos resultados programáticos no se pueden medir o se les puede medir pero de manera imperfecta y muchos indicadores de resultado se encuentran muy contaminados por factores externos. La evaluación es muy importante como instrumento para emitir juicios sobre la probabilidad de que los factores externos influyan en la variable de resultados. Nos permite tomar algunas decisiones útiles sobre la probable efectividad de los programas incluso cuando no contamos con medidas de resultados (por ejemplo, mediante la evaluación de la lógica programática (consulte los siguientes párrafos)). En términos más generales, los indicadores de desempeño por sí solos rara vez bastan (véase el recuadro) para la elaboración de presupuestos o para cualquier otro fin.

Papel de la evaluación en un sistema balanceado de monitoreo y evaluación

“El tipo más frecuente de práctica de valoración del desempeño...es el monitoreo basado en indicadores...El monitoreo [por indicadores] de desempeño en sí mismo representa una forma bastante cruda de orientar la toma de decisiones. En muchos casos, existe

la necesidad de conocimientos mucho más sutiles y detallados sobre los procesos que forman parte de programas o políticas particulares, mismos que las evaluaciones proporcionan de mejor manera. Dadas las fortalezas y debilidades específicas del monitoreo y la evaluación, que potencialmente se complementan entre sí, el enfoque ideal es el que depende de un balance adecuado entre esos dos tipos de actividad.”

Ariel Zaltsman (2006), *Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems In Five Latin American Countries*, Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial.

La evaluación de la efectividad también representa un papel importante en sistemas de metas de desempeño vinculadas al presupuesto, como es el caso del sistema de Acuerdos de Servicio Público del Reino Unido. Como se observó con anterioridad, en esos sistemas las metas se establecen como parte integral del proceso presupuestario con miras a garantizar que el rigor de las metas se relacione con el grado en que se proporciona financiamiento. Después del evento, en ese tipo de sistema resulta muy importante examinar el desempeño real respecto del establecido en la meta y es aquí donde la evaluación puede contribuir de manera significativa. Por ejemplo, cuando se trata de metas de resultados, una parte crucial de la estimación del desempeño respecto de la meta consiste en reflexionar si el incumplimiento es “culpa” del organismo en cuestión o si se debe al impacto de factores externos no contemplados. La evaluación resulta muy útil para ese fin; en términos más generales, juega un papel significativo en todo sistema de administración del desempeño que subraye en particular el establecimiento de metas de desempeño, independientemente de lo estrecho de los vínculos que existan entre la fijación de metas y el presupuesto.

Existen dos tipo de evaluación relevantes para determinar la efectividad de un programa:

- **Evaluaciones de resultados** (también llamadas “evaluaciones de impacto” por especialistas en evaluación). Esas evaluaciones buscan medir directamente la efectividad de los programas al incorporar indicadores de resultado y utilizar métodos sofisticados para evaluar el vínculo entre la intervención del programa y los cambios de medidas en los indicadores de resultado, en el proceso que explícitamente se ocupa de problemas como los factores externos. Los métodos que se utilizan incluyen las llamadas técnicas “experimentales” (que conllevan la comparación de beneficiarios de un programa con grupos de control o comparación en dos o más momentos en el tiempo) y el uso de análisis de regresión para separar el efecto de factores externos de los factores causales que influyen en los indicadores de resultado.

- **Evaluaciones de la lógica programática.** Se utilizan para evaluar si un programa se diseñó de tal manera que probablemente alcance el resultado esperado. Para evaluar la lógica programática el primer paso consiste en aclarar exactamente cómo se supone que el programa logrará sus resultados. Expresado en términos de “cadena de resultados”, las preguntas clave son: ¿Qué resultados intermedios se espera que obtenga el programa? ¿De qué manera esos resultados intermedios generarán o contribuirán a los resultados esperados de más alto nivel del programa? Una vez aclarada la lógica programática, el siguiente paso es preguntarse qué tan razonable es asumir que el programa alcanzará los resultados esperados. Por ejemplo, con base en teorías económicas relevantes, ¿es razonable asumir que una política específica de industria logrará sus resultados esperados?

Revisión de la eficiencia

El uso de la evaluación para identificar ahorros derivados del mejoramiento en la eficiencia de la provisión de servicios es relevante para cualquier forma de presupuestación. En ese contexto, la forma de evaluación de la que hablamos se llama **revisión de la eficiencia**. Como las revisiones de la eficiencia van más allá de recomendar pasos para el mejoramiento de la misma y proporcionan estimados cuantificados de probables ahorros, resultan de gran valor potencial para las secretarías de finanzas.

La revisión de la eficiencia es de especial relevancia para ciertas formas de presupuestos basados en resultados como los sistemas de financiamiento por fórmula y de comprador-proveedor donde el financiamiento se basa en los costos unitarios que el organismo que autoriza los fondos cree que son los apropiados para que la entidad que suministra los servicios produzca resultados. Específicamente, los hallazgos de la revisión de la eficiencia pueden proveer información a la entidad gubernamental que autoriza los fondos acerca de cuál costo unitario se debe usar para propósitos de financiamiento. Por ejemplo, supóngase que el gobierno ha proporcionado fondos para vacunas a la secretaría de salud a un costo unitario actual que la secretaría ha fijado en \$20; sin embargo, una revisión de la eficiencia indica que tal costo es mayor de lo que debería ser y podría reducirse en un 10 por ciento en el transcurso de dos años. Bajo esas circunstancias, sería razonable que el organismo que asigna los recursos planificara reducir gradualmente la cantidad que paga a \$18.

Aunque las revisiones de la eficiencia son útiles para ese tipo de presupuestación basada en resultados, las evaluaciones de la efectividad claramente no lo son; la razón se debe a que los enfoques de los presupuestos basados en resultados se centran en mejorar la eficiencia más que en optimizar la asignación de recursos.

Asegurar la relevancia de la evaluación para el presupuesto

De ninguna manera se considera que el único papel de la evaluación sea orientar la elaboración del presupuesto. En términos generales, se puede distinguir una valoración para fines presupuestarios de la evaluación que busca el mejoramiento de políticas o de la administración. Esta última pretende ayudar a las instituciones a mejorar el diseño de políticas, es decir, a cambiar la naturaleza de los servicios que prestan a la comunidad a fin de aumentar su efectividad en el logro de los resultados esperados, sin la necesidad de abocarse a identificar programas que se puedan recortar. Asimismo, puede buscar el mejoramiento de los procesos y la administración para aumentar la eficiencia de la prestación de servicios pero sin tener que ocuparse de cuantificar posibles ahorros presupuestarios derivados de dichas mejoras en eficiencia.

Por lo tanto, un buen sistema de presupuestación por resultados requiere la realización de valoraciones selectas *con el propósito específico de orientar la elaboración del presupuesto*, es decir, diseñadas para brindar mejor información a tomadores de decisiones presupuestarias. Dicho de otra manera, no se puede suponer que simplemente porque el gobierno lleva a cabo un esfuerzo sustancial de evaluación, dicha labor necesariamente satisfará las necesidades de un presupuesto basado en resultados.

Lo anterior conlleva implicaciones, en primer lugar, en la selección de temas a evaluar. Para que una evaluación contribuya al máximo a la asignación de recursos, los programas (o elementos de programas) y los temas elegidos para la evaluación deberían seleccionarse entre los que *prima facie* prometan generar ahorros presupuestarios.

En segundo lugar, una evaluación vinculada al presupuesto debe entregar sus hallazgos rápidamente y en el momento correcto para que se les incluya en las decisiones presupuestarias. Es importante recordar que las evaluaciones se pueden llevar a cabo a gran profundidad, si así se desea, mediante el uso extenso de encuestas, entrevistas y otras técnicas de recopilación de datos, así como técnicas analíticas bastante sofisticadas. Una evaluación a profundidad de ese tipo puede generar resultados de mayor confiabilidad pero tienden a consumir mucho tiempo y por ello quizás no resulten el instrumento más conveniente para satisfacer las necesidades de los tomadores de decisiones presupuestarias.

Por la importancia de contar con información oportuna, actualmente se favorece mucho el uso de *evaluaciones rápidas* para la elaboración de presupuestos. Dichas evaluaciones se llevan a cabo en periodos bastante cortos (por ejemplo, de tres a seis meses) y tienden a centrarse en

valorar la lógica programática más que los resultados. Como se mencionó en párrafos anteriores, la evaluación de la lógica de un programa tiene como fin determinar las probabilidades de que genere los resultados esperados y en principio se le considera de categoría inferior a la evaluación de resultados. Sin embargo, esta última requiere mucho tiempo y cuesta mucho más. La velocidad y el bajo costo de la evaluación rápida la convierte en una herramienta muy atractiva en términos prácticos, en particular en países de bajos ingresos.

La evaluación puede contribuir más cuando se le vincula a la revisión sistemática del gasto, que se estudia en la Sección 15. Dicha revisión consiste en el examen sistemático de los gastos de programas en curso para identificar posibles recortes. En general, la secretaría de finanzas administra y realiza ese tipo de revisión y ofrece asesoría respecto a las posibilidades de recorte de gastos a la dirigencia política. En el proceso, la mejor manera en que la secretaría puede utilizar la evaluación consiste en comisionar evaluaciones rápidas dirigidas a programas cuya efectividad parezca dudosa desde la perspectiva de la secretaría o de los dirigentes políticos.

La evaluación y el presupuesto: el ejemplo chileno

El mejor ejemplo de evaluación vinculada al presupuesto y a la revisión de gastos es el que se ha elaborado progresivamente en Chile desde finales de la década de los noventa. En ese país, el presupuesto basado en resultados forma parte de un sistema más amplio de administración del desempeño que se conoce como “sistema de control de evaluación y administración”, cuyo propósito es mejorar la efectividad de la formulación de políticas y de la administración mediante un gobierno central para crear incentivos de desempeño para funcionarios públicos y elaborar presupuestos orientados a resultados. El grado en que en Chile se utiliza la evaluación sistemática como herramienta básica de su sistema de administración del desempeño es excepcional para los estándares internacionales contemporáneos, por lo menos fuera de Latinoamérica. Las evaluaciones las administra la secretaría de finanzas y los temas a evaluar se determinan a nivel central. Existen tres tipos diferentes de evaluación *ex post* en el sistema chileno:

- Evaluación de resultados (impacto). Ejemplo de ello es la evaluación para determinar si un programa relacionado con el mercado laboral ha logrado su objetivo de reintegrar a personas desempleadas por mucho tiempo a la fuerza laboral. La evaluación se lleva a cabo principalmente por medio de un análisis “longitudinal” de la trayectoria de las personas que han tenido un empleo durante mucho tiempo y que participaron en el programa a fin de determinar el porcentaje de los que obtuvieron y retuvieron su trabajo y compararlo con otras personas empleadas también por largos periodos que no participaron en éste.

Materiales de Capacitación de CLEAR

- Evaluación de programas gubernamentales. El principal elemento de ese tipo de estudio es la evaluación de la lógica programática (consulte los párrafos anteriores).
- Evaluación institucional. Ejercicio conocido con el nombre quizás engañoso de “Evaluación integral del gasto” que examina instituciones específicas o grupos sectoriales de instituciones en torno a una variedad de temas, incluida la consistencia de los objetivos institucionales y sectoriales, las estructuras organizacionales, los procesos de producción y administración, el uso de recursos y el desempeño en la prestación de servicios.

Al paso del tiempo, la cobertura de una evaluación *ex post* ha aumentado gradualmente: de 33 evaluaciones en 2009 a 39 en 2010. La secretaría de finanzas conjuntamente con el Congreso seleccionan los programas y organizaciones a evaluar y los ejercicios en sí los llevan a cabo evaluadores externos (consultorías o instituciones de investigación) contratados por la secretaría, quien establece términos claros de referencia y lineamientos metodológicos para los evaluadores. Todos los informes finales de evaluación se ponen a disposición del Congreso y del público y los resúmenes de éstos se incluyen en la información presupuestaria que se organiza en forma de “minutas ejecutivas”. La secretaría de finanzas y el organismo en cuestión estudian las recomendaciones de las evaluaciones y acuerdan qué acciones llevar a cabo en respuesta a ellas. Las acciones pasan a formar parte de un convenio formal y su implementación se monitorea en años subsiguientes por parte del personal de la secretaría de finanzas.

Además de la evaluación *ex post*, Chile amplió recientemente su sistema de evaluación para incluir el análisis *ex ante* de nuevas propuestas de gasto. La secretaría de finanzas exige a las instituciones presentar todas sus nuevas propuestas de gastos en un formato estándar diseñado, entre otras cosas, para describir de manera absolutamente explícita su lógica de intervención. Las “nuevas propuestas de gastos” se refieren no sólo a nuevos programas propuestos sino a expansiones discretivas significativas de programas existentes. Aunado a ello, la secretaría introdujo en 2009 un nuevo mecanismo formal de evaluación *ex ante* de nuevas propuestas de gastos y más recientemente, le añadió un servicio de asistencia técnica conforme al cual la secretaría ofrece asesoría en el desarrollo y presentación de nuevas propuestas de gastos de buena calidad.

Evaluaciones internas versus evaluaciones externas

La evaluación con fines presupuestarios representa sólo una parte de un sistema de evaluación bien desarrollado. En particular, se considera apropiado exhortar a todas las secretarías y organismos a implementar programas sistemáticos de evaluaciones internas como herramientas de mejora administrativa. Muchos países han desarrollado políticas de evaluación a todo nivel

Materiales de Capacitación de CLEAR

de gobierno para lograr exactamente ese objetivo.¹⁶ En general, las evaluaciones del gasto encabezadas por secretarías tienden a centrarse más en aspectos operativos que las promovidas por la secretaría de finanzas o algún otro organismo del gobierno central que buscan orientar las decisiones presupuestarias. No se considera apropiado que la secretaría de finanzas y la dirigencia política dependan de evaluaciones encabezadas por las secretarías mismas para obtener información sobre la cual basar las decisiones presupuestarias. La razón es que dichas evaluaciones además de centrarse en aspectos más operativos, no necesariamente se enfocan a los programas con mayores probabilidades de sufrir recortes de presupuesto. Más aun, saber que los resultados de las evaluaciones internas los utilizará el gobierno central para eliminar programas puede llevar a las secretarías a manipular las conclusiones de dichos ejercicios para asegurarse de que no resulten muy dañinas. Por lo tanto, en un sistema de evaluación bien desarrollado el programa de evaluaciones vinculadas específicamente al presupuesto debería ser únicamente la pequeña parte perceptible de un esfuerzo de evaluación mucho más amplio.

En conclusión, las evaluaciones juegan un papel de importancia crítica al formar parte de la base de información de desempeño que se utiliza para la elaboración de presupuestos basados en resultados. Sin embargo, para que se considere de utilidad, una evaluación debe ser del tipo adecuado, es decir, oportuna y dirigida a responder las preguntas de mayor relevancia para la toma de decisiones presupuestarias.

Lecturas clave

Guzmán, Marcela (2007), "The Chilean Experience" en M. Robinson (ed) *Performance Budgeting*.

Tesorería de Su Majestad (1997), *Appraisal and Evaluation in Central Government*, Londres: Oficina de Publicaciones de Su Majestad, disponible en http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_complete.pdf.

McKay, Keith (2007), *How to Build M&E Systems to Support Better Government*, Washington: Banco Mundial, disponible en http://www.worldbank.org/oed/ecd/better_government.html.

OCDE (1998), *Best Practice Guidelines for Evaluation*, PUMA Policy Brief No. 5, Paris: OCDE, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/11/56/1902965.pdf>.

Banco Mundial (2004), *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*, Washington: Banco Mundial, disponible en [http://inweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/a7a8a58cc87a6e2885256f1900755ae2/a5efb5d776b67d285256b1e0079c9a3/\\$FILE/MandE_tools_methods_approaches.pdf](http://inweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/a7a8a58cc87a6e2885256f1900755ae2/a5efb5d776b67d285256b1e0079c9a3/$FILE/MandE_tools_methods_approaches.pdf).

¹⁶ Para consultar un estudio de caso del sistema mexicano, véase Manuel Fernando Castro y cols. (2009), *Mexico's M&E System: Scaling Up from the Sectoral to the National Level*, ECD Working Paper Series No. 20, Washington, Banco Mundial (disponible en www.worldbank.org/ieg/ecd).

7. Auditoría de resultados

No resulta tarea sencilla definir la auditoría de resultados porque no es posible distinguirla *metodológicamente* de la evaluación. En la práctica, generalmente se emplea el término para referirse a evaluaciones realizadas por una institución suprema de auditoría, término genérico que se utiliza internacionalmente para órganos como la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos y el Tribunal de Cuentas de Francia, entidades independientes en distintos grados del poder ejecutivo, diseñadas para exigirle rendición de cuentas. Sin embargo, dentro de la profesión de la auditoría, el término “auditoría de resultados” se usa en ocasiones para referirse a la evaluación efectuada por auditores *internos*, es decir, que forman parte de los órganos del poder ejecutivo que buscan auditar. Por lo tanto, quizás la mejor definición de auditoría de resultados es que consiste en una evaluación vinculada a éstos y llevada a cabo por individuos o instituciones cuyas responsabilidades y formación profesional primordiales se encuentran en el ámbito de la auditoría financiera.

Como las instituciones supremas de auditoría no forman parte del poder ejecutivo, las auditorías de resultados realizadas por esos organismos, por definición, no buscan servir (a menos que sea de forma incidental) de instrumentos para asistir en la elaboración de presupuestos por el ejecutivo. En términos generales, conviene mejor considerar a ese tipo de auditoría una herramienta que ayuda al Congreso a cumplir con mayor efectividad su papel en la rendición de cuentas, hecho que las distingue fundamentalmente de los sistemas de evaluación del poder ejecutivo, incluido el tipo de evaluación vinculada al presupuesto que las secretarías de finanzas deben desarrollar dentro del marco de la información de desempeño que se utilizará en la elaboración de un presupuesto basado en resultados, como se estudió en la sección de evaluación. Sin embargo, en los países cuyos Congresos poseen un poder independiente significativo sobre la asignación de recursos en el presupuesto, las auditorías de resultados de las instituciones supremas pueden influir más directamente en la elaboración de éste y se les puede considerar una parte integral del sistema de presupuestación por resultados. En la sección sobre el Congreso y el proceso de presupuestación basada en resultados se analizan los distintos papeles que juega el primero en esa tarea.

Consideramos conveniente distinguir entre los dos tipos que existen de auditorías de resultados. El primero de ellos es la *auditoría sustantiva* que busca formar juicios explícitos acerca de la efectividad y/o eficiencia de programas, organismos gubernamentales y funciones. El segundo es la *auditoría de resultados de sistemas*, que se centra en evaluar el grado en el

Materiales de Capacitación de CLEAR

que las categorías específicas de un sistema o práctica de gestión promueven la efectividad y la eficiencia. La auditoría sustantiva tiende a ser más común y de mayor alcance en sistemas políticos caracterizados por la separación de los poderes legislativo y ejecutivo y por ende, existe una independencia considerable del Congreso ante el ejecutivo. Por el contrario, en sistemas parlamentarios donde las secretarías tienden a controlar al Congreso, en ocasiones existe la tradición de que las instituciones supremas de auditoría no deben desafiar la política gubernamental, que, según se interprete el término “política”, puede reducir significativamente el alcance de una auditoría sustantiva.

En varios países, una auditoría de resultados es la realizada por órganos del poder ejecutivo, independientes de la secretarías que auditan. Por ejemplo, el Consejo de Supervisión Financiera y de Desarrollo de Indonesia, órgano similar a una institución suprema de auditoría pero perteneciente al gobierno externo (existe una institución suprema independiente que reporta al parlamento), lleva a cabo las auditorías de resultados; en Francia, la introducción del nuevo sistema de presupuestación basada en resultados en 2005 fue acompañada por el desarrollo de una forma de auditoría de sistemas ejecutivos a cargo de un Comité Intersecretarial de Auditoría de Programas para atender temas cruciales para la evolución de los nuevos sistemas.

Lecturas clave

Shand, D. (2007), “Performance Auditing and Performance Budgeting” en Robinson (ed.) *Performance Budgeting*.

8. Aspectos fundamentales de los presupuestos de programas

La elaboración de un presupuesto de programa consiste en la planificación, autorización y ejercicio del gasto en términos de *programas*, mismos que agrupan los gastos en torno a fines específicos de políticas públicas, tales como la conservación ambiental o la educación superior. La clasificación del gasto en términos de programas convierte al presupuesto en un instrumento de decisiones explícitas sobre prioridades de gasto, tales como cuánto gastar en salud preventiva y cuánto en tratamientos; cuánto asignar a educación terciaria en vez de a educación primaria, y cuánto en fortalecer el ejército o en promover la agricultura.

Mejorar la priorización del gasto es, por ende, el objetivo primordial de la presupuestación programática, aunque ésta aumente en las secretarías la presión de producir resultados, como se estudiará más adelante. Priorizar el gasto significa asignar fondos a los sectores y programas que resultan más efectivos para satisfacer las necesidades sociales (véase la Sección 1). En general, en el sector público, las decisiones sobre la asignación de recursos se toman durante la planificación, proceso mediante el cual el gobierno como un todo o una secretaría en particular decide qué bienes y servicios se proporcionarán a la comunidad y quién se hará cargo, hecho que contrasta con la economía de mercado, donde la asignación de recursos entre productos que compiten entre sí y servicios al consumidor se decide en gran parte por la demanda del cliente, sin necesidad de una planificación consciente. La presupuestación programática es un instrumento para integrar la planificación y la elaboración de presupuestos.

Los presupuestos de programas son muy diferentes a los presupuestos tradicionales, donde no se asignan fondos por objetivo a cada secretaría sino primordialmente por “rubro contable”. Dichos rubros representan fondos asignados a insumos como salarios, suministros y gastos de capital. El problema de un presupuesto basado en ese tipo de rubros es que no indica casi nada acerca de los objetivos de política del gasto en cuestión. Por consiguiente, se le considera prácticamente inútil como instrumento de priorización de gastos. Precisamente para superar esa debilidad se desarrolló originalmente el concepto de presupuestación programática, que también difiere de la tradicional en que requiere la reducción sustancial de controles de rubros contables sobre la forma en que las secretarías utilizan sus presupuestos porque los presupuestos de programas y en general, la presupuestación basada en resultados, demandan mayor libertad a nivel de secretaría en la selección de insumos utilizados para la prestación de servicios a cambio de mayor rendición de cuentas de las secretarías por los resultados proporcionados a la comunidad. Con todo, ello no significa que las asignaciones presupuestarias a rubros contables desaparezcan del todo en los presupuestos de los programas (véase la Sección 9).

Definición de programas

Para facilitar una mejor priorización del gasto, los programas y sus subprogramas (véanse los párrafos a continuación) deben definirse de manera tal que capturen las decisiones sobre prioridades del gasto tomadas por el gobierno a nivel global, es decir, por presidentes, gabinetes, secretarios y secretarías de finanzas, y por las secretarías que pretenden ejercer el gasto.

A fin de capturar esas decisiones, los programas son fundamentalmente categorías del gasto dirigidas al logro de un resultado común. Por ejemplo, un programa de conservación de la naturaleza cubre gastos relacionados con una serie de intervenciones, tales como la aplicación de leyes que prohíben la caza de especies locales, campañas de mercadeo diseñadas para crear conciencia en el público sobre la importancia de proteger el medio ambiente, acciones para evitar la destrucción de hábitats de los que dependen especies en peligro de extinción y el proceso de eliminación selectiva de animales depredadores (por ejemplo, felinos, peces no nativos, etc.) que amenacen a las especies locales. El punto que todas esas intervenciones tienen en común es que todas ellas buscan preservar la flora y la fauna de un lugar, y la preservación es el resultado.

Si bien los programas se definen en mucho en términos del resultado común que pretenden lograr, en muchos casos poseen otras características definitorias también relacionadas a las decisiones sobre cómo priorizar los gastos en los que desean incurrir gobiernos y secretarías. Por ejemplo, los tomadores de decisiones presupuestarias a menudo se preocupan mucho por determinar *quién* se beneficia del gasto y por ello, a veces se define a los programas en términos tanto del resultado buscado *como* de su grupo o región objetivo. Por ejemplo, usualmente las secretarías de educación cuentan con programas independientes de educación primaria y secundaria. Dichos programas buscan el mismo resultado (jóvenes instruidos y socializados) pero se dirigen a distintos grupos de clientes (a jóvenes de distintas edades). De igual manera, en el área de los servicios de salud, quizás el gobierno desee tomar decisiones explícitas sobre la asignación regional de recursos al presupuesto de salud y el resultado de ello puede ser una estructura que contemple un programa de atención clínica que consista de subprogramas regionales.

Por otra parte, algunos programas se definen en términos de los resultados buscados y del modo de intervención utilizada para lograrlos. Por ejemplo, el resultado esperado de un programa de “salud preventiva” puede ser disminuir la mortalidad y la tasa de discapacidades derivadas de enfermedades y accidentes pero su característica definitoria es que pretende lograr ese resultado mediante mecanismos preventivos.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Los programas se vinculan a la “cadena de resultados” no sólo mediante el concepto de resultados sino también con el de *productos*. Como se explicó en la Sección 3, los productos son los bienes o servicios que proporciona una secretaría u otra organización gubernamental a terceros externos. Al establecer que un programa de conservación de la naturaleza comprende una serie de “intervenciones” diferentes encaminadas a la protección de la flora y la fauna locales, decimos que el programa consta de un grupo de distintos *productos* que comparten un resultado común esperado (y quizás también otras características, como un mismo grupo de clientes o modo de intervención). Mencionemos otro ejemplo: un programa de la “industria de los cultivos” agrupa una serie de productos, incluidos los servicios de extensión, subsidios para la compra de fertilizantes y apoyo de mercadeo, todos los cuales comparten el objetivo de impulsar dicha industria; por su parte, un programa de salud preventiva podría incluir productos tales como campañas de publicidad para la promoción del saneamiento, la colocación de avisos para los habitantes de un lugar para que no naden o laven en lagos o ríos que sean foco de enfermedades transmitidas por agua, y finalmente la promoción del ejercicio y de mantenerse en forma dentro de la comunidad. Listar los productos más importantes (los tipos de servicios) de cada programa es parte importante del desarrollo de una clasificación programática de buena calidad.

En ese contexto, resulta importante no cometer el error de confundir los productos con las actividades o de percibir a los programas como entidades compuestas por actividades y no por productos. Como se explicó en la Sección 3, las actividades son los procesos de trabajo empleados para generar productos. Por ejemplo, en el área de la salud, los tratamientos recibidos por los pacientes son los productos y entre las actividades se encuentran los cuidados proporcionados por enfermeras, las cirugías, la limpieza y el mantenimiento de los registros hospitalarios. Los programas se definen en términos de aquello que importa más a la comunidad: los servicios (productos) recibidos por los clientes y los resultados generados por esos servicios. No se definen en términos de actividades e insumos, que son de mayor relevancia para fines de gestión interna dentro de las secretarías.

En resumen, los programas son fundamentalmente grupos de productos de resultados compartidos, aunque también pueden presentar otras características definitorias. Sólo al definirlos de esa manera, los programas podrán convertirse en una herramienta útil para la priorización del gasto. Como veremos más adelante, existen algunas excepciones al principio de los programas basados en resultados/productos, mismas que se derivan de consideraciones meramente pragmáticas que no tienen nada que ver con los objetivos básicos de los presupuestos de programas.

Presión para producir resultados y los presupuestos de programas

Aunque el objetivo primordial de la elaboración de presupuestos programáticos consiste en una mejor priorización del gasto, no es la única manera en que ese tipo de presupuestación puede mejorar el desempeño del sector público. Un sistema de presupuestación programática bien diseñado aumenta también la efectividad y la eficiencia del gasto al ejercer mayor presión para la producción de resultados en secretarías y otras instancias gubernamentales que dependen del presupuesto. De acuerdo con la presupuestación programática, cada solicitud de presupuesto que las secretarías envían a la secretaría de finanzas debe ir acompañada de información del desempeño de sus programas (indicadores y hallazgos de evaluación) y de las metas de desempeño futuro, cuando así se requiera. Saber que su solicitud la considerará el gobierno y quizás el Congreso, a la luz de sus resultados, aumentará la presión para mejorarlos.

Información acerca del desempeño de programas

Evidentemente, la elaboración de presupuestos de programas exige no sólo que *se presupueste* en términos de programas sino el uso sistemático de la información del desempeño de los mismos. Sólo al generar adecuadamente ese tipo de datos, se podrá comparar el costo presupuestario de cada programa con los resultados que éstos entregan a la comunidad, lo que significa, primeramente, que la presupuestación programática requiere del desarrollo sistemático de indicadores de desempeño para cada programa (o subprograma). De conformidad con el objetivo de priorización de gastos, dichos indicadores deberán medir, en la medida de lo posible, los resultados y productos de los programas. A continuación se presenta un ejemplo de los tipos de indicadores de desempeño que se necesita desarrollar para crear un sistema efectivo de presupuestación programática.

Programa de tratamientos clínicos	
Indicador de resultado	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de supervivencia promedio ponderada después de tratar un grupo seleccionado de trastornos importantes que ponen en riesgo la vida
Indicador de cantidad de resultado	<ul style="list-style-type: none"> Número de pacientes tratados
Indicador de calidad	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de satisfacción de los pacientes Tasa de reingreso después del tratamiento Tiempo de espera promedio ponderado para un grupo selecto de intervenciones quirúrgicas importantes
Indicador de eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> Costo promedio ponderado del tratamiento de un grupo selecto de diagnósticos

Materiales de Capacitación de CLEAR

Una de las deficiencias observadas comúnmente en muchos países en los sistemas de presupuestación de los programas es el dominio de los indicadores de actividades e insumos sobre los del desempeño de los mismos. Ejemplos de dichos indicadores son el número de políticas formuladas, de reuniones realizadas y de puestos cubiertos, y aunque son muy útiles para los fines de gestión interna, no ayudan al logro de los objetivos de los presupuestos programáticos. Generalmente, la razón del dominio de esos indicadores es su gran disponibilidad, mientras que resulta difícil desarrollar buenos indicadores de calidad de resultados y productos, por ejemplo; pero usar los primeros simplemente por su disponibilidad se asemeja al caso del hombre que perdió su reloj en la noche, en un oscuro rincón de una calle, y decide buscarlo en donde hay luz porque ahí sí puede ver.

La evaluación programática es por lo menos tan importante como elemento de información del desempeño de un programa como los indicadores de desempeño de programa. Para propósitos de priorización del gasto, la cuestión más importante a considerar del desempeño es la *efectividad* de programas y sus subproductos. Como se mencionó en la Sección 6, los indicadores de desempeño rara vez son suficientes en sí mismos para evaluar la efectividad del gasto público. Los indicadores de resultado generalmente sufren de muchas imperfecciones de las cuales una de las más importantes es que muy pocas veces se pueden ajustar, o ajustar por completo, al impacto de “factores externos”. En esos casos, sólo la evaluación puede ayudar a distinguir entre el impacto de factores externos y el de los esfuerzos del propio gobierno.

Desafortunadamente, resulta muy común que a nivel internacional los gobiernos descuiden el aspecto de la información sobre el desempeño que forma parte de la elaboración de presupuestos basados en resultados y que crean que con sólo desarrollar una clasificación de programas de gasto han implementado la presupuestación programática. Sin embargo, no está por demás insistir en que sólo saber cuánto cuestan los programas es de muy poca utilidad si no se cuenta con la información acerca de qué beneficios proporciona cada uno de ellos. Más aun, los indicadores de desempeño por sí solos resultan insuficientes para ese propósito, en particular si en su mayoría son indicadores de actividades e insumos.

Títulos y objetivos de los programas

A cada programa lo define el título, el objetivo global y los resultado clave¹⁷. El título del programa debe ser corto e informativo y debe dejar lo más claro posible a la dirigencia política, al Congreso y al público de qué trata el mismo. Dicha tarea se puede realizar mejor si se hace

¹⁷ O, de manera excepcional, los servicios de apoyo como en el caso de programas de administración (véase la Sección 11)

Materiales de Capacitación de CLEAR

referencia al tipo de resultados, cliente u objetivo del programa. Buenos ejemplos de títulos de programa son: “conservación de la naturaleza”, “prevención del delito”, “alfabetización de adultos” y “salud preventiva”.

Definir sin ambigüedades el objetivo global de un programa resulta importante para la claridad de sus definiciones y para proporcionar un marco para la generación de sus indicadores y metas de desempeño. Los objetivos deben establecer de forma evidente los resultados que busca alcanzar el programa como un todo y (de ser relevante) otras características definitorias del mismo tales como el grupo de clientes objetivo o el modo de intervención.¹⁸ Un objetivo programático debe ser el enunciado de los objetivos compartidos por todos los diferentes servicios agrupados dentro del programa. Asimismo, se pueden definir objetivos subordinados, de carácter más “operativo” para cada programa;¹⁹ en general, dichos objetivos se relacionarán con algunos de los servicios cubiertos por el programa. La disciplina de exigir a las secretarías que van a emplear los recursos que definan un objetivo *general* para cada programa ayuda a garantizar que se definan apropiadamente los programas, salvo en muy contadas excepciones, en términos de productos y de su resultado común.

Los objetivos de programas se deben definir de forma explícita y breve, idealmente en una sola oración, en los documentos del presupuesto. Existen muchos casos en el mundo de objetivos programáticos que fueron definidos inadecuadamente. Por ejemplo, con frecuencia se observa que se centran por completo en el producto (servicio) que el programa entrega al público o en las actividades/procesos del programa, sin hacer referencia a los resultados esperados (véanse los párrafos que se encuentran más adelante en el manual). En ocasiones, tales objetivos se formulan de manera poco clara y verborreica, quizás con uso excesivo de lenguaje burocrático.

Poder expresar un resultado compartido dentro del objetivo general de un programa constituye una importante prueba de la integridad de la definición de este último. Por ejemplo, si el servicio de salud militar ha expandido su papel al paso del tiempo de proporcionar atención médica a

18 Como el resultado es el núcleo del objetivo del programa, uno se podría preguntar si la situación se aclararía al indicársele a las secretarías que deberán desarrollar enunciados de “resultados” en vez de “objetivos” programáticos. Algunos países hacen eso precisamente, pero hay una muy buena razón para referirse a “objetivos” y no a resultados de programa: existen ciertos programas excepcionales que no prestan servicios directamente al público (véanse los párrafos que se presentan más adelante en el manual) y que no pretenden obtener resultados específicos sino apoyar a otros programas que sí los buscan. Los primeros establecen objetivos pero tales objetivos generalmente no son resultados.

19 De hecho, en un sistema de presupuestación programática bien desarrollado, se debe establecer definitivamente ese tipo de objetivo más detallado. Sin embargo, no se necesita realizar ese ejercicio al inicio de la implementación del sistema, pero los objetivos generales deben definirse simultáneamente con los propios programas.

miembros del ejército para ofrecer servicios médicos directamente al público, como competidor de la secretaría de salud, no tendría sentido incluir esos servicios de salud en un programa del “ejército”, cuyo resultado se definiría en términos de seguridad nacional.

Formas correctas y equivocadas de definir los objetivos de un programa

A continuación se presentan ejemplos de objetivos de programa bien formulados.

- “La conservación de la diversidad biológica en ecosistemas saludables”
(Programa de Conservación de la Naturaleza)
- “Mantenimiento de la integridad territorial y la independencia nacional”
(Programa de las Fuerzas Armadas)
- “Aumento de la inversión extranjera para promover la transferencia tecnológica y el fortalecimiento de la economía” (Programa de Promoción de Inversiones)
- “Disminución de la delincuencia y mejoramiento de la seguridad del individuo y la propiedad” (Programa de Prevención de Delitos)

Ejemplos de enfoques equivocados para definir objetivos programáticos:

- “Provisión de asistencia médica a personas durante una emergencia”
(se refiere únicamente a los productos)
- “Gestionar el desarrollo, la implementación, la evaluación y el mantenimiento de las políticas, programa y sistemas nacionales en materia de educación general y aseguramiento de la calidad” (se refiere sólo a las actividades)

Enunciados de programa

A fin de mejorar la priorización del gasto, un sistema efectivo de presupuestación programática debe brindar información sobre los costos y el desempeño de los programas, es decir, sobre el grado en que obtienen los resultados esperados. Poder ver los resultados logrados por los programas junto con sus costos ayuda a los tomadores de decisiones presupuestarias a emitir mejores juicios respecto a si se les debe eliminar, ampliar o mantener.

Se debería mantener informados al Congreso y al público mediante enunciados programáticos incluidos en los documentos del presupuesto que acompañan a la legislación presupuestaria anual. Los enunciados de cada programa deben incluir la siguiente información:

Materiales de Capacitación de CLEAR

- Título y objetivos
- Una lista de los principales productos (servicios) que componen el programa
- Una breve narrativa de la estrategia, desafíos y nuevas iniciativas clave del programa
- Indicadores de desempeño clave del programa
- Metas de desempeño del programa, cuando aplique
- Estimados de gastos del programa, de preferencia con proyecciones a mediano plazo
- Un desglose de los gastos del programa en categorías amplias de clasificación económica (personal, capital, etc.), para fines informativos

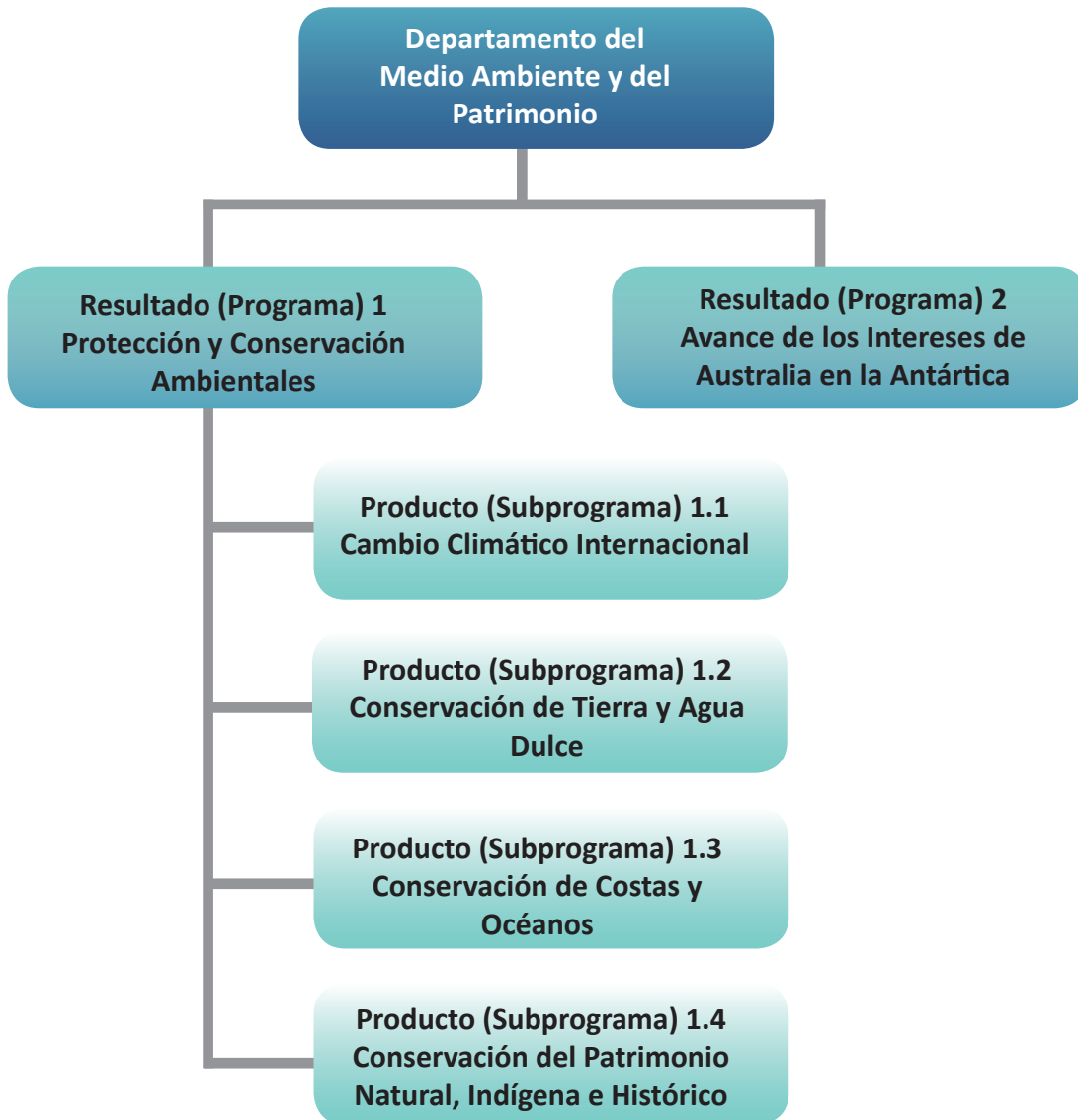
El contenido específico del enunciado de un programa en términos de dichos elementos se analiza en más detalle posteriormente en este manual.

Una forma de presentar la información es que cada secretaría elabore un documento con todos sus enunciados programáticos y que los ponga a disposición del Congreso como anexo a los documentos del presupuesto. La secretaría de finanzas debería establecer un formato estandarizado para esos documentos.

La jerarquía programática

Generalmente, los programas se componen de “subprogramas” y en ocasiones incluso de más subdivisiones (sub subprogramas, etc.), aunque como se propone más adelante, resulta mejor limitar el número de niveles. El diagrama que se encuentra a continuación presenta un ejemplo de esa “jerarquía de programas”. Cabe hacer notar que la terminología empleada para esos elementos de la jerarquía varía mucho de un país a otro, al igual que la utilizada para los programas. El siguiente ejemplo se tomó de un caso observado en Australia hace algunos años y muestra una división de programas (que en el diagrama se llaman “resultados”) en subprogramas (llamados “productos”), que a su vez se descomponen en sub subprogramas (llamados “subproductos”).

De programa a subprograma: Un ejemplo de Australia



Su usan los subprogramas y otros elementos de niveles inferiores de la jerarquía programática principalmente para fines de gestión interna dentro de la secretaría u organismo en cuestión. En su mayoría, representan un nivel de disgregación del gasto demasiado detallada para que se ocupen de ellos los tomadores de decisiones del gobierno central durante el proceso de elaboración del presupuesto.

Número y tamaño de los programas

Los programas se encuentran en el nivel donde generalmente se toman decisiones centrales sobre la priorización de gastos, situación que conlleva dos implicaciones importantes al formular las estructuras de los programas de las secretarías:

Materiales de Capacitación de CLEAR

- En general, se considera un error crear un solo programa de gran alcance que cubra todos o la mayoría de los gastos de una secretaría. Es mejor tener varios programas; por ejemplo, uno de educación primaria, uno de secundaria y uno de terciaria dentro de la secretaría de educación, que un solo programa enorme. Asimismo, en vez de tener un solo programa agrícola, la secretaría de agricultura debería implementar varios programas, quizás encaminados a la industria (es decir, programas independientes para la industria de los cultivos, la pesca y la ganadería). Implementar una clasificación programática con base en programas gigantes será demasiado burda para orientar a los tomadores de decisiones del gobierno central en lo tocante a reasignaciones estratégicas del gasto; por ejemplo, reasignar los fondos de educación terciaria a educación primaria o del tratamiento de enfermedades a salud preventiva. Dicho de otra manera, los programas deben capturar cada uno de los distintos aspectos clave del papel de cada secretaría para orientar la toma de decisiones a nivel central sobre las amplias líneas de la perspectiva de prestación de servicios de una secretaría. No está de más subrayar que para las secretarías pequeñas de misiones de poco alcance, puede resultar apropiado implementar una estructura de un solo programa.
- No se recomienda implementar un número demasiado grande de pequeños programas. Los tomadores de decisiones del nivel central necesitan concentrarse primordialmente en el panorama general de la priorización de gastos a todo nivel gubernamental y por ello la proliferación de programas muy pequeños conlleva el riesgo de complicar innecesariamente el proceso de elaboración del presupuesto central.

Se necesita aplicar un enfoque consistente para medir y numerar los programas a todo nivel gubernamental. Por ejemplo, sería poco apropiado si la secretaría de salud decidiera tener un solo programa, mientras que la procuraduría de justicia decidiera tener veinte. Los lineamientos de la secretaría de finanzas en este sentido resultarían esenciales (véanse los párrafos más adelante en esta sección). Inevitablemente, esos lineamientos deberán recurrir a normas que, aunque arbitrarias, son necesarias en particular en cuanto al límite del número de programas que una secretaría dada implemente (quizás entre cinco y ocho, pero dependerá del número de secretarías que tenga el gobierno) y al tamaño mínimo de los programas (por ejemplo, no menos de un valor establecido o, como alternativa, no menos de un cierto porcentaje del presupuesto de la secretaría en cuestión).

Desarrollo de programas

La definición apropiada de programa y de la jerarquía de los mismos constituye una tarea que se debe realizar correctamente para que funcione la presupuestación con base en resultados. Ello significa que la secretaría de finanzas debe permitir que las secretarías determinen qué

Materiales de Capacitación de CLEAR

programas implementar. La secretaría de finanzas más bien debería emitir lineamientos claros que abarcaran cuestiones como la formulación de los objetivos programáticos, el número y tamaño de los programas y si habrá un solo programa de administración en cada secretaría (véanse secciones posteriores). Sólo así se respetarán los intereses que ayudarán a tomadores de decisiones presupuestarias de nivel central a traducir las prioridades gubernamentales en cifras de presupuesto.

Por otra parte, una acción equivocada de la secretaría de finanzas consistiría en ordenarle a cada secretaría, sin consulta alguna, qué programas debe implementar. Las secretarías que van a emplear los recursos conocen mejor su campo que la secretaría de finanzas y sería un error no aprovechar los conocimientos de las primeras. Más aun, la estructura de programas, en particular en los niveles inferiores de la jerarquía programática, busca servir como herramienta de gestión y presupuestación internas para las secretarías que gastarán los recursos, hecho que no sucederá si estas últimas no poseen un sentido de propiedad de la estructura del programa.

En resumen, el desarrollo de estructuras programáticas debe ser un esfuerzo colaborativo con base en una asociación entre las secretarías erogadoras relevantes y la secretaría de finanzas.

Integración de planes estratégicos a los presupuestos de programas

Se deben vincular explícitamente los objetivos programáticos con aquéllos que se formulan en el plan estratégico de la organización y en cualquier plan nacional o estratégico a todo nivel gubernamental. De manera más general, la planificación y la programación se deben considerar parte de un ciclo integrado.

Una estrategia gubernamental global bien formulada define un pequeño número de resultados de alto nivel en los que se centra el gobierno. La especificación clara de los objetivos programáticos proporciona los medios naturales para vincular programas a la estrategia gubernamental de más amplitud. Ello se debe a que los objetivos de programa por lo regular son resultados “intermedios” mediante los cuales se alcanzan los objetivos gubernamentales globales y de alto nivel. Por ejemplo, el resultado de un programa de monitoreo policiaco de delincuentes (“para reducir la delincuencia”) se vincularía directamente al resultado global gubernamental de alcanzar “una sociedad a salvo y segura”. De manera similar, el resultado de un programa de educación para preparatorias (“jóvenes educados y socializados que se incorporan a la fuerza laboral o a la enseñanza superior”) podría vincularse directamente con resultados globales gubernamentales como “crecimiento rápido y sostenible del PIB”.

Ese tipo de vínculo entre programas y resultados de estrategias de nivel nacional se pueden representar gráficamente como se ilustra a continuación.

Vinculación de programas y de resultados estratégicos a nivel nacional



Asimismo, se debería vincular la estrategia al presupuesto de un programa, a nivel de agencia gubernamental. Canadá, Francia y los Estados Unidos se encuentran entre los países más importantes que han integrado plenamente al presupuesto los planes estratégicos de sus entidades gubernamentales al incluir dentro de los documentos de presupuestación de cada instancia los planes de desempeño, que se caracterizan por:

- Basarse en la estructura programática del presupuesto; es decir, se desarrollan objetivos, planes y metas de desempeño para cada programa de los organismos gubernamentales;
- Cubrir todos los gastos de la entidad en cuestión, no sólo los “nuevos” gastos, e
- Incluir sólo las iniciativas de gasto del organismo para el cual el gobierno ha aprobado que se asignen fondos en el presupuesto.

Esos tres países exigen también que las instancias gubernamentales presenten informes anuales de desempeño donde se describa el grado en que se lograron los objetivos establecidos correspondientes.

Materiales de Capacitación de CLEAR

En los Estados Unidos, el uso de dicho enfoque ha sido obligatorio desde que el Congreso aprobara en 1993 la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (GPRA, por sus siglas en inglés). Los planes de desempeño que exige esa ley no constituyen planes estratégicos que abarquen la totalidad de un organismo gubernamental, pero en ésta se estipula que deben ser consistentes con el plan estratégico del organismo en cuestión.

La estructura de los Proyectos Anuales de Desempeño de Francia presenta unas pequeñas diferencias: no se basa en entidades sino en “misiones”, es decir, en grupos de programas que en algunos casos se extienden hacia más de un organismo. Salvo lo anterior, la estructura francesa de los planes de desempeño es muy similar a la de otros países; consta de secciones para cada programa presupuestario y presenta objetivos, estrategias, indicadores y gastos de los programas.

En muchos países se encuentran elementos de ese amplio enfoque de integración al presupuesto de los planes estratégicos de los organismos del gobierno. Por ejemplo, en Nueva Zelanda, los documentos presupuestarios gubernamentales incluyen las Declaraciones de Intención de los organismos, que constituyen fundamentalmente planes estratégicos estructurados en torno a resultados específicos de cada instancia (equivalentes a programas). En Sudáfrica, uno de los muchos países en vías de desarrollo que ha adoptado un enfoque similar, los reglamentos estipulan también que en cada organismo del gobierno “el plan estratégico se debe formular de conformidad con los cálculos de gasto para el mediano plazo publicados por la institución”.

Lecturas clave

Robinson, M. and H. van Eden (2007), “Program Classification”, en Robinson (ed.) *Performance Budgeting*.

Kraan, D.-J. (2008), “Programme Budgeting in OECD Countries”, disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1201883571938/ProgrammeBudgeting_OECD.pdf.

9. Apropiación y control de gastos de programas

La presupuestación con base en resultados no sólo consiste en planificar, también incluye la aprobación y ejecución del presupuesto en términos programáticos. Esta sección se enfoca a la naturaleza de la autorización de presupuestos conforme a la presupuestación programática y el grado de flexibilidad con respecto a esa autorización durante la ejecución del presupuesto.

En la mayoría de los sistemas de presupuestación de programas, el Congreso autoriza las asignaciones de presupuesto en términos programáticos y esas asignaciones limitan al poder ejecutivo en la ejecución del presupuesto. En muchos países, la autorización del Congreso ocurre a nivel de programa y sólo en una minoría de ellos la apropiación parlamentaria sucede a nivel de subprograma, que generalmente tiende a ser considerado como área de discreción del poder ejecutivo.²⁰

Sin embargo, al considerar la naturaleza del presupuesto promulgado, es necesario tomar en consideración no sólo la forma en que el Congreso aprueba el presupuesto, sino también los “controles totales” adicionales que podrían imponer el secretario de finanzas u otros organismos ejecutivos. Por ejemplo, en algunos países, aunque el Congreso sólo aprueba el presupuesto a nivel de programa, el secretario de finanzas autoriza y controla la asignación de programas entre subprogramas.

Por consiguiente, una pregunta clave para cualquier sistema de presupuestación programática es con cuánto detalle se ha de ejercer un control a nivel central (por parte del Congreso o por órganos centrales del poder ejecutivo). Un enfoque para responderla consiste en reconocer que la información para tomadores de decisiones de dicho nivel nunca tendrá la suficiente fuerza para permitirles determinar con todo detalle la asignación de recursos a todo nivel del gobierno. En términos generales, al nivel central le conviene más concentrarse en el panorama general de la asignación de recursos y dejar los detalles a las secretarías que los reciben. Desde esa perspectiva, resulta mejor dejar que las secretarías mismas determinen cómo asignarán fondos a nivel de subprograma.

La aprobación del nivel central del presupuesto para programas plantea la pregunta de las *transferencias*, también conocidas como *consignaciones*, de gasto entre programas. En el caso

²⁰ Esas generalizaciones también tienen excepciones. Una de ellas es el sistema de “apropiaciones globales” de países como Australia y Canadá, donde la asignación programática es sólo indicativa y el ejecutivo puede cambiarla a discreción.

Materiales de Capacitación de CLEAR

que nos ocupa, son transferencias monetarias entre categorías de aprobación de financiamiento de un programa a otro. En muchos sistemas de presupuestación programática, el Congreso autoriza al ejecutivo a efectuar ciertas modificaciones al programa aprobado de asignación de fondos; por ejemplo, transferir hasta el 5 por ciento de los fondos de un programa a otros sin tener que recurrir al Congreso para modificar el presupuesto. Ese tipo de arreglo busca crear un cierto grado de flexibilidad para responder a los eventos imprevistos que pudieran presentarse en el transcurso del año.

La otra cuestión clave que surge en el esquema de presupuestación de programas es la reforma del marco tradicional de apropiación presupuestaria. Como mencionamos con anterioridad, el proceso tradicional de elaboración del presupuesto se basa primordialmente en la aprobación de “rubros contables”, es decir, la asignación legal de recursos a insumos (conocida formalmente como “clasificación económica” del gasto) tales como salarios, suministros y gastos de capital. En los sistemas tradicionales, en ocasiones la asignación de rubros es muy detallada; por ejemplo, puede haber asignaciones de recursos independientes a rubros como artículos de papelería para oficina, libros, capacitación interna y externa, etc. Por lo tanto, las secretarías erogadoras no pueden—sin la aprobación del nivel central—cambiar el dinero de una categoría a otra en el transcurso del año. En la práctica, se crea una cierta flexibilidad al usar sistemas que permiten efectuar algunas transferencias de una categoría de rubros a otra. Sin embargo, además de que normalmente la escala de esas transferencias es muy limitada, el proceso de revisar y dictaminar solicitudes de transferencia puede consumir mucho tiempo en trabajo improductivo para la secretaría de finanzas.

La presupuestación basada en resultados se opone a ese tipo de control *detallado* sobre la composición de rubros contables del gasto. Se centra en los resultados producidos por las agencias gubernamentales y no en la forma en que los obtuvieron. La elaboración de presupuestos por resultados exige que las secretarías y los directores que laboran en ellas reciban mayor libertad para seleccionar la mejor mezcla de insumos con la cual prestar servicios de manera eficiente y efectiva. Como corolario, aumenta la rendición de cuentas por los resultados entregados.²¹

21 Asimismo, los controles de insumos muy detallados tienen una desventaja no relacionada con cuestiones de presupuestación por resultados, a saber, que tienden a empeorar considerablemente el problema de subejecución presupuestaria que aqueja a muchos países. Subejecución significa que el gasto real queda muy por debajo del nivel aprobado en el presupuesto; establecer controles detallados de rubros contables contribuye al problema porque cuando no se gastan todos los fondos de una categoría, por ejemplo, en capacitación interna, no se pueden usar para otros fines.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Por ello, normalmente se ha acompañado a la presupuestación basada en resultados con una amplia disminución de controles presupuestarios de rubros contables. Por ejemplo, en el sistema francés, los controles sobre la composición de los rubros de gastos de programas se han abolido por completo salvo una (importante) excepción: los gastos de personal. No se permite transferir fondos de otras categorías de insumos a gastos de personal, aunque las secretarías sí pueden transferir dinero *de* gastos de personal a otras categorías.

Por lo tanto, la pregunta práctica clave es *cuánto se debe desregular a los rubros contables y en cuánto tiempo*. No se debe creer que la elaboración de presupuestos programáticos exige la total abolición de controles del nivel central sobre la asignación de insumos de gastos programáticos. En el sistema francés, por ejemplo, se controla la asignación a gastos de personal por una muy buena razón: Francia cuenta con un sistema de administración pública tradicional según el cual una vez que se contrata a alguien resulta muy difícil despedirlo. Por ello, si una secretaría debe contratar a más personas y para ello ha de transferir fondos dentro de su presupuesto, creará compromisos de gasto futuro que pueden reducir en mucho la flexibilidad presupuestaria del gobierno en años por venir.

En casi todos los sistemas de presupuestación de programas se protege el gasto de capital. En otras palabras, las secretarías que reciben recursos no los pueden transferir del capital al gasto actual dentro de un mismo programa. La razón es la preocupación que existe por la tentación que enfrentarían las secretarías de efectuar recortes en el gasto de capital desde una perspectiva miope para relajar las limitaciones de su presupuesto actual.

En países en vías de desarrollo en particular, existen otros tipos de controles de rubros que conviene conservar, entre ellos:

- Rubros para servicios públicos y otros pagos esenciales. Conservar los controles sería relevante de existir la preocupación de que sin ellos, las secretarías gastarían sus presupuestos en otros rubros y se quedarían con recursos insuficientes para pagar sus recibos de luz y teléfono y tendrían que solicitar un complemento a la secretaría de finanzas para pagarlos.
- Controles de viaje, consultoría y otros rubros que son en particular susceptibles al abuso.

Tales ejemplos subrayan la consideración más general de que el alcance práctico de la desregulación de rubros en cualquier país depende significativamente de la calidad de la

Materiales de Capacitación de CLEAR

governabilidad y del grado de disciplina de la administración pública. En vez de meramente seguir los ejemplos extremos de Francia o de otros países que han reducido sus controles de rubros al mínimo, cada país necesita tomar sus propias decisiones, caso por caso, respecto a cuáles controles conservar. Asimismo, resultaría lógico adoptar un enfoque gradual con respecto a la desregulación de rubros.

Dicho lo anterior, no tiene ningún sentido que un país adopte la presupuestación programática para conservar los muy detallados y tradicionales controles de rubros antes mencionados, porque la mayoría de ellos no son de ninguna utilidad. El mejor enfoque será el de acompañar la transición a la presupuestación programática con una revisión de controles de rubros con el fin de abolir los más detallados y conservar únicamente los que se puedan justificar clara y lógicamente.

Lecturas clave

Robinson, M. and H. van Eden (2007), "Program Classification", en Robinson (ed.) *Performance Budgeting*.

10. Contabilidad y costos de programas²²

En esta sección se analizan los requisitos en materia de contabilidad, tecnología de la información (IT) y clasificación presupuestaria de la elaboración de presupuestos programáticos. El punto principal es que para que funcione el presupuesto de un programa, este último se debe integrar al sistema de contabilidad, a la estructura del presupuesto y a los sistemas de IT que apoyan el proceso de presupuestación.

Cuando un gobierno decide presupuestar por programas, los documentos de presupuestación y el sistema de contabilidad deben ser amigables a los programas. En particular, debe existir la posibilidad de monitorear la ejecución del presupuesto en términos programáticos; es decir, monitorear los gastos de cada programa durante el año para garantizar que no se excedan las autorizaciones de gasto. Cuando se expresan las autorizaciones de rubros (para gastos por clasificación económica (véanse los párrafos que se encuentran más adelante en el manual)) en términos de programa, entonces también se pueden monitorear las autorizaciones. Por ejemplo, si se establecen límites de gasto en el rubro salarial *para cada programa*, entonces el sistema contable debe monitorear continuamente los gastos por salarios de cada programa. No basta calcular los gastos de los programas al final del año por medios aproximados, proceso que se consideraría suficiente si el propósito de los programas fuera únicamente elaborar informes y no ejercer presupuestos; es decir, ofrecer información sobre el nivel de gasto para cada objetivo de política.

Clasificación de presupuestos y cuadro de cuentas

Para que funcione un sistema de presupuestación programática, se debe incorporar a los programas una “clasificación de presupuestos” (BC, por sus siglas en inglés) y un “cuadro de cuentas” (COA, por sus siglas en inglés). La BC y el COA son sistemas de clasificación que asignan un código numérico a cada transacción, mismo que contiene todas las características de la misma. Dichos sistemas cubren gastos y transacciones, incluidos los ingresos, pero en esta sección nos ocuparemos exclusivamente de la clasificación de los primeros. De acuerdo a esos sistemas, los gastos de un rubro en particular (por ejemplo, pago de salarios o compra de artículos específicos) se codifican con una serie de números; por ejemplo, en el código 1321-325-257-3, el “13” representa a la secretaría, el “2” al departamento de la secretaría y el “1” a la unidad del departamento; “325” representa a los tres niveles de clasificación económica, es decir, al tipo de insumo (por ejemplo, salarios, gasto de capital, etc.); “257” simboliza los tres niveles de clasificación de funciones (que se analizará en mayor detalle más adelante), y el “3”

²² Esta sección está vinculada con la sesión 2.4 del curso general y con la sesión 1.5.4 del curso de especialización.

Materiales de Capacitación de CLEAR

es la fuente de fondos (por ejemplo, financiado por donante). Las categorías de clasificación no se encuentran inscritas en piedra y por ende, pueden variar de un país a otro. Quizás algunos países deseen establecer otras categorías, por ejemplo una clasificación geográfica, en cuyo caso se incluiría un código adicional para representar a la región en donde se ejerció el gasto.

El COA es un sistema de codificación que se emplea para registrar transacciones *en un sistema contable*. Para cada pago o compromiso efectuado, el personal de contabilidad de una secretaría captura el código correspondiente al registrar la transacción en un sistema de contabilidad computarizado. La BC es la clasificación utilizada en el presupuesto en sí, es decir, para describir el gasto que se ejercerá en el año siguiente en los documentos presupuestarios.²³ Se deben integrar el COA y la BC de manera que el primero se someta a la segunda; en otras palabras, el sistema de contabilidad debe registrar todas las categorías de transacciones de gasto que sirven de base para las aprobaciones o para la información presupuestaria, a fin de poder controlar los gastos y elaborar informes en términos de categorías.

De acuerdo con la presupuestación programática, se deben incorporar los programas al COA y a la BC y se debe codificar no sólo cada programa sino también los elementos subordinados de la jerarquía (subprogramas, etc.). Por consiguiente, si la jerarquía consta de tres niveles, se usarán tres dígitos en el código. Asimismo, se requerirá implementar procesos de capacitación y validación para asegurar que el personal de contabilidad registre los programas correctamente al capturar las transacciones de gasto en el sistema contable.

Sistemas de manejo de información financiera

Los *sistemas de manejo de información financiera* (FMIS, por sus siglas en inglés) son sistemas computarizados que permiten administrar la presupuestación y procesos asociados a ésta. Los sistemas contables computarizados son la forma más básica de FMIS, pero existen otros muchos procesos que también se llevan a cabo en computadora. Ejemplo de éstos es el control automatizado del gasto que consiste en un sistema computarizado que se emplea para autorizar compromisos y/o pagos previa verificación de su compatibilidad con los límites de gasto establecidos en el presupuesto. Otros sistemas cubren distintos aspectos y funciones relacionados con el ejercicio del presupuesto, tales como la administración del efectivo, de la deuda, etc.

23 Ya sea para describir los “totales de control” (véase la sección de contabilidad de programas) o para proporcionar información complementaria sobre la composición esperada del gasto (por ejemplo, detalles del desglose esperado de los gastos programáticos por rubro, aunque sea sólo de carácter indicativo y no obligatorio).

Materiales de Capacitación de CLEAR

Para utilizar con éxito la presupuestación programática, tanto el sistema contable como los demás sistemas del FMIS se deben ajustar para que funcionen con programas. Un obvio ejemplo lo constituye el sistema de control de gastos; si el presupuesto establece límites de gasto por programa, se requerirá que dicho sistema y *el de contabilidad* operen con base en los programas. Específicamente, ello implica que el sistema de control de gastos evitará que se establezcan compromisos de gasto bajo el programa X que excedan el monto aprobado por el Congreso para ese programa. Si existen disposiciones respecto a transferencias programáticas, el sistema de control de gastos también deberá administrarlas; previa autorización, debe permitir que se efectúen transferencias entre programas hasta un cierto límite establecido (por ejemplo, 5 por ciento), sin excederlo. Si se cuenta con un sistema computarizado de elaboración del presupuesto, se deberá modificar también para aceptar que las secretarías presenten propuestas de gasto *vinculadas a programas específicos*.

Las siglas IFMIS se refieren a un sistema *integral* de manejo de información financiera, es decir, a un solo sistema que en menor o mayor grado integra varias funciones. Con un IFMIS, se integran en un mismo sistema computarizado la contabilidad, el control de gastos, los pagos, la elaboración del presupuesto y otra serie de funciones. Un IFMIS no es un sistema basado en una serie de sistemas independientes que toman datos los unos de los otros pero no se encuentran integrados; en otras palabras, no se “hablan” entre sí automáticamente y por ende los datos capturados en uno de los sistemas no modifican automáticamente las variables relevantes de los otros.²⁴

El alcance de un IFMIS (es decir, el número de funciones presupuestarias y asociadas que incorpora) no es fijo, sino que varía considerablemente de un país a otro. Para que un sistema califique como IFMIS, debe integrar por lo menos un conjunto mínimo de funciones “medulares” (normalmente serían la contabilidad y la elaboración de informes, el control de gastos y los pagos, entre otras). Podría incluir también ciertas funciones “no medulares”, como la elaboración del presupuesto, la administración del efectivo y la deuda e incluso del desempeño (es decir, el registro de objetivos e indicadores de programas, monitoreo respecto de las metas, etc.).

La cuestión clave de la presupuestación de programas consiste en garantizar que los FMIS sean amigables a éstos. Algunos suponen que para ello se requiere introducir un IFMIS que incorpore todas las funciones relevantes para la presupuestación programática, incluida, por ejemplo, la elaboración de presupuestos con base en los programas y en la administración del

²⁴ Por ejemplo, puede tratarse de un sistema de pagos independiente del de contabilidad pero que usa datos del sistema de control de gastos para determinar si un pago específico se fundamenta en un compromiso previamente autorizado por el sistema de control de gastos por ser compatible con los límites presupuestarios.

Materiales de Capacitación de CLEAR

desempeño, supuesto que puede resultar poco apropiado por varias razones. En primer lugar, si se debe introducir la presupuestación de programas en un país que no cuente con un IFMIS en operación, es decir, un FMIS basado en un conjunto de sistemas independientes, se debe reconocer que reemplazar los “sistemas de legado”, como se les conoce comúnmente, con un IFMIS no se puede lograr de la noche a la mañana. En términos muy generales, se requieren como mínimo cinco años para implementarlo y muchos países desean lograr la transición en un tiempo mucho más corto. Reducir el tiempo de implementación requiere modificar los sistemas de legado para que sean compatibles con los programas, incluso si buscan introducir un IFMIS en el mediano o largo plazo. En Francia, las reformas de presupuestación programática que empezaron a operar plenamente en 2006 funcionaron en los primeros años con el FMIS existente, mismo que se modificó en aspectos fundamentales a pesar de que incluso en ese momento se encontraba en marcha un proyecto masivo para la introducción del IFMIS llamado “Chorus”, de gran nivel de integración. La razón de ello fue que Chorus era un proyecto tan importante que requería muchos años de preparación e implementación y esperar a que esas etapas concluyeran hubiera retrasado la introducción del sistema de elaboración de presupuestos basados en resultados.

En segundo lugar, existe una estrecha asociación entre la integralidad del sistema contemplado y la magnitud de las dificultades y retrasos de implementación. Como observara el DFID (2001: 61), “el gasto internacional sugiere que existe un auténtico riesgo de fracaso en la introducción de grandes sistemas de manejo de la información”. Por lo tanto, se comete un gran error al asumir que un IFMIS debería necesariamente tratar de integrar todo en un solo sistema gigante. Diamond y Khemani (2005: 3- 4) también advierten:

...en ocasiones el término “sistema integral de manejo de información financiera” se puede malinterpretar y creer que describe un sistema capaz de capturar todo proceso funcional y los flujos financieros relevantes dentro de la administración del gasto público. Sin embargo, la complejidad de los sistemas de información del sector gubernamental se debe en gran medida a la multiplicidad de funciones y a las áreas de política. Muchas áreas funcionales cuentan con sistemas especializados de información y con todo deberán implementar incluso un FMIS.

Una vez más, la experiencia de Francia resalta el problema. Resultó adecuado no retrasar la implementación de la presupuestación basada en resultados por esperar a Chorus, cuya instauración experimentó problemas enormes al punto de que por un tiempo en 2010 se detuvieron la gran mayoría de los pagos a proveedores y se retrasaron otros.

Como se observó en la sección de los sistemas de información de desempeño, tampoco se debe asumir que la presupuestación de programas requiere integrar un módulo de administración del desempeño al IFMIS. Se pueden administrar perfectamente bien los objetivos, indicadores y metas de los programas con una plataforma independiente mucho más sencilla que incluso se podría desarrollar en hojas de cálculo de Excel. En términos más generales, no se debe considerar que la transición a la presupuestación programática requiere complicar de más un sistema computarizado de administración financiera porque sólo aumentaría la posibilidad de dificultar significativamente la implementación.

Asignación de costos programáticos

Estudiaremos ahora un tema completamente diferente: la metodología que se emplea para orientar la asignación de gastos entre los distintos programas. Principalmente, se ejerce un gasto al comprar insumos;²⁵ por lo tanto, la contabilidad de gastos por programa exige que el personal de contabilidad pueda determinar bajo qué programa se registrará el gasto correspondiente a un insumo dado. Existen dos aspectos muy diferentes de dicha cuestión que se relacionan respectivamente con los costos *directos e indirectos*.

En el costeo de programas, un costo directo es el gasto correspondiente a un insumo que contribuye a un programa *y sólo a ése*. Lo mismo sucede con respecto a los subprogramas: un costo directo es el asociado solamente al subprograma en cuestión. Supóngase por ejemplo que existe un servicio de “extensión” agrícola (para proveer asistencia técnica al agricultor) y que ese servicio constituye un subprograma dentro de un programa de la industria de los cultivos. Los salarios y otros costos de contratación de personal de asesoría en campo que pasa el 100 por ciento de su tiempo aconsejando a los agricultores sería un costo directo del subprograma, al igual que los costos operativos de los vehículos de motor dedicados exclusivamente a ese servicio. Por otra parte, en ese contexto, un costo indirecto sería cualquier rubro del gasto que contribuya en parte a ése y a otros subprogramas. Por ejemplo, si un automóvil se utilizara a veces para apoyar el servicio de extensión agrícola y en otras ocasiones para apoyar al personal que presta otros servicios dentro del programa de la industria de los cultivos (o incluso de otros programas), sería un costo indirecto.

Considérese la misma cuestión desde la perspectiva de la contabilidad de gastos entre los distintos programas de una secretaría específica. Existe una serie de “costos operativos” en cualquier secretaría; es decir, gastos por servicios que apoyan a la entidad como un todo. Dichos costos incluyen, por ejemplo, la contratación de altos mandos de la secretaría, cuya

25 Por supuesto, también existen los “pagos de transferencias”, tales como los beneficios en apoyo al ingreso.

Materiales de Capacitación de CLEAR

función consiste en encargarse de todos los aspectos de su administración; incluyen también funciones vitales, como recursos humanos y financieros. Si suponemos por el momento que ningún programa “administrativo” independiente cubre esos costos, entonces por definición serán costos indirectos que se tendrán que asignar a los programas de la secretaría. Por ejemplo, en el caso de la secretaría de educación, se tendría que determinar qué porcentaje del gasto financiero, de recursos humanos, de altos mandos, etc., de la secretaría contribuye al programa de educación primaria, qué porcentaje contribuye al de educación secundaria y así sucesivamente.

En principio, los costos directos son la parte “sencilla” del costeo de programas. Como sólo contribuyen a un programa o subprograma, lo único que se debe hacer es garantizar que se registren bajo el programa o subprograma correcto. (Como se observará más adelante, sin embargo, en algunos países en vías de desarrollo hasta el registro correcto de los gastos constituye todo un reto.)

La asignación de costos indirectos es más complicada. Considérese el ejemplo de los miembros del personal de la oficina regional de un organismo ambiental, muchos de los cuales podrían participar en la provisión de una amplia variedad de servicios, desde quizás la protección de la naturaleza al manejo de la contaminación ambiental. ¿Qué métodos se podrían emplear para asignar sus costos de contratación a productos específicos?

Un método consistiría en solicitar al personal en cuestión que asentara en un registro la manera en que se asignan sus horas de trabajo, de la misma manera que los bufetes de abogados registran las horas para facturación. Las secretarías gubernamentales de algunos países han implementado ese tipo de sistema de registro que, sin embargo, llega a resultar costoso, en particular si las formas utilizadas deben tener un grado razonable de exactitud (para lo cual se requerirá que la gerencia las monitoree cuidadosamente para asegurar la precisión del llenado). Tal situación deja en evidencia una cuestión clave que surge al asignar algunos costos indirectos: el gasto del proceso mismo de asignación de costos. Debido al gasto de asignar costos con toda exactitud, comúnmente se adoptan atajos que se consideran una concesión consciente entre precisión y gasto. En el caso de la asignación de tiempo de personal, la concesión podría consistir en pedir al personal que llene los registros de horas durante un periodo específico del año (por ejemplo, durante un mes) y después asumir que esa muestra de datos es representativa para todo el año.

En algunos casos, la tecnología de la información ha reducido significativamente el costo de asignar con exactitud los costos indirectos. Analicemos los ejemplos del costo del servicio

Materiales de Capacitación de CLEAR

telefónico o de la electricidad. Actualmente, se considera una cuestión poco cara y de relativa sencillez generar información exacta al prorratear el monto total del recibo telefónico de una organización a líneas de teléfono individuales o el consumo eléctrico entre las distintas unidades organizativas, aunque en el pasado, obtener esa información resultaba muy difícil, si no es que imposible. Sin embargo, cabe hacer notar que en algunos países en vías de desarrollo la tecnología para registrar el uso de dichos servicios puede resultar incosteable y por ende, se asientan como servicios indirectos.

La asignación de costos indirectos es tarea de la *contabilidad administrativa*, que aunque se utiliza ampliamente en el sector privado, no forma parte por lo general del arsenal de herramientas contables del gobierno. Asignar el gasto implica definir y aplicar “generadores de costo”, que consisten en el uso de fórmulas o principios para determinar la proporción en que se debe dividir un costo indirecto entre dos o más de los programas o subprogramas a los que contribuye. En el ejemplo anterior, tanto el prorrateo de costos de servicio telefónico de base alícuota que proporciona información sobre el personal de servicios directos y el prorrateo con base en registros computarizados de consumo representan (distintos) generadores de costo. Uno podría ser arbitrario y el otro exacto, pero ambos son generadores de costo. Como dichos generadores sirven de base para determinar las proporciones en que se asignan los costos indirectos, se usa en ocasiones el término *base de asignación* para referirse a un generador de costo.

Para evitar complicaciones, el personal de contabilidad suele asignar costos indirectos por medio de generadores muy sencillos. Por ejemplo, se podría usar una fórmula de asignación bajo el supuesto que todos los servicios de apoyo de una secretaría contribuyen a los programas de manera proporcional al número de empleados de las unidades organizativas más importantes de la misma. Si treinta por ciento del personal de la secretaría de educación trabajara directamente en el programa de educación primaria, se podría suponer que el treinta por ciento del costo de los servicios de apoyo de la secretaría sería atribuible a dicho programa, pero tal aproximación además de burda podría resultar bastante inexacta.

Asignar costos de manera razonable y precisa (en lugar de muy arbitraria) es una tarea compleja que requiere, además de contadores adicionales con grandes habilidades, sistemas de IT más sofisticados. Entre los métodos sofisticados y disponibles de asignación de costos indirectos se encuentra el *costeo por actividades* (ABC, por sus siglas en inglés). Dicho método posee dos características definitorias. La primera consiste en que es un proceso de costeo en dos etapas que se aplica al costeo de programas, donde los insumos se asignan primeramente como “actividades” (que incluyen actividades de apoyo como los servicios de IT y de recursos

humanos) y posteriormente los costos de las actividades se asignan entre los distintos programas. La segunda característica del ABC es la insistencia en el uso de generadores de costo que no son arbitrarios pero que proporcionan una reflexión exacta de la manera en que los insumos y las actividades contribuyen a los productos. Los defensores del ABC consideran que se requiere el uso de generadores de costo que constituyen ‘un modelo de consumo organizacional de recursos’. La insistencia del ABC en contar con generadores de costo exactos resulta digno de elogio. Sin embargo, el precio de la exactitud en muchos casos puede resultar inaceptable por ser demasiado elevado. Aun en países desarrollados no queda claro que el ABC ha tenido éxito en el sector público y en países en vías de desarrollo, en general, dicho costeo requiere excesivos recursos humanos especializados y sistemas sofisticados de IT para llegar a ser factible o justificable en términos de costo.

Programas de administración

Las dificultades para asignar con precisión los costos indirectos han llevado a la mayoría de los gobiernos a efectuar modificaciones pragmáticas al principio que rige la presupuestación de programas. Dicha modificación consiste en el uso de programas de “administración” bien definidos para cubrir los costos operativos (servicios de apoyo) de cada secretaría, aunque tales programas exhiben evidentes inconsistencias ante el principio teórico de la presupuestación de programas basados en resultados/productos, como se plantea en la Sección 8. Los servicios de apoyo interno no se dirigen a clientes externos y por lo tanto, por definición, no son productos (véase la Sección 3). Más aun y precisamente por no encontrarse dirigidos al público, los servicios de apoyo de manera aislada no pueden producir resultados para la comunidad; por el contrario, apoyan aquellas partes de una secretaría que no ofrece servicios directos al público y que mediante tales logra resultados. Por consiguiente, si todos los programas se definieran en términos de productos y resultados, no existirían programas de administración y todos los costos operativos de una secretaría serían costos indirectos que se necesitaría asignar a los distintos programas.

Sin embargo, precisamente como asignar costos indirectos con un grado aceptable de exactitud es una tarea demandante, costosa y compleja desde el punto de vista técnico, la mayoría de los países opta por evitarla y por recurrir a programas de administración (también conocidos como programas de “gestión”, “apoyo” o de “servicios corporativos”).²⁶ Los programas de administración cubren los costos de los servicios de apoyo de una secretaría que de lo contrario resultarían difíciles de asignar. Con todo, los países que utilizan esos programas prefieren hacer

²⁶ Y de igual manera, comúnmente emplean sus programas de administración dentro de cada programa para cubrir los costos indirectos de un programa completo.

Materiales de Capacitación de CLEAR

concesiones en torno al principio de presupuestación programática que basarse en el enfoque de la asignación arbitraria de costos, que produciría medidas de gasto de “costos totales” de los programas, de gran inexactitud.

Si la única justificación del uso de programas de administración fuera la dificultad de asignar con exactitud los costos indirectos, podría resultar adecuado considerarlos como medidas temporales. En otras palabras, se les podría tratar como mecanismos prácticos que se han de usar al inicio del desarrollo de un sistema de presupuestación programática en países donde todavía no exista la capacidad ni los sistemas requeridos para asignar costos indirectos con precisión. A largo plazo, el propósito sería dejar de utilizarlos a medida y en el momento en que se cuente con capacidad para asignarlos, postura que se ha adoptado en muchos lugares.

Sin embargo, se podría argumentar a favor del uso de programas de gestión para cubrir los servicios de apoyo de una secretaría incluso en países que cuenten con la capacidad técnica necesaria para asignar gastos entre los distintos programas. Para entender por qué, recuérdese que los presupuestos de programas de la mayoría de los países constituyen límites al gasto (“totales de control”) y no simplemente medidas contables del costo de producir “líneas de producto” específicas. En otras palabras, como se analiza en la Sección 9, al aprobar el presupuesto de un programa, el Congreso ordena a las secretarías que no gasten más de un monto X en el programa A, no más de Y en el programa B, etc. Eso significa que si se incluyen los gastos de los servicios de apoyo de una secretaría en sus programas basados en resultados/productos, la orden que el gobierno está dando a esa secretaría tiene que ver con el grado en que los servicios de apoyo de ésta deben asistir a cada uno de esos programas.

Supongamos, por ejemplo, que la secretaría de educación tiene sólo dos programas, el de educación primaria y el de secundaria, y ningún programa de gestión. Asimismo, imaginemos que la estructura organizativa de la secretaría consiste de un departamento de educación primaria y uno de secundaria, cada uno de los cuales recibe 40 por ciento del presupuesto general de la secretaría y un departamento de servicios de apoyo que recibe el 20 por ciento, de acuerdo con disposiciones presupuestarias internas de la misma. Más aun, supongamos que al momento de elaborar el presupuesto se espera que este último departamento proporcione niveles iguales de apoyo a los otros dos; para ello, el presupuesto programático aprobado por el Congreso asignará la mitad del presupuesto de la secretaría al programa de educación primaria y la otra mitad al de secundaria; en cada caso, quedará incluida la porción de gastos de servicios de apoyo de cada programa.

Para garantizar que ninguno de esos programas viole el nivel de gasto autorizado, la secretaría de educación deberá asegurarse que el departamento de servicios de apoyo no dedique mucho

Materiales de Capacitación de CLEAR

más de la mitad de sus gastos a ninguno de esos dos programas. En términos más generales, como el gasto de los servicios de apoyo se incluye en los programas basados en productos, se vuelve necesario para el ejercicio del presupuesto que el departamento de servicios de apoyo maneje rigurosamente el balance de los servicios que proporciona a los otros dos departamentos de la secretaría.

Pero ahí radica el problema. ¿Por qué la dirigencia política o la secretaría de finanzas pretenderían dictar la manera en que los servicios de apoyo de la secretaría de educación asignan sus esfuerzos a la educación primaria y secundaria a lo largo del año? Si por ejemplo, debido a eventos imprevistos el programa de educación primaria requiriera apoyo mayor al esperado de parte del grupo de recursos humanos para el reclutamiento de personal en el transcurso del año, ¿a caso no se debería brindar a la secretaría la flexibilidad de cambiar la disposición de sus servicios de apoyo para satisfacer esa necesidad?

Si la idea es que las secretarías posean flexibilidad para asignar servicios de apoyo a donde se necesiten a lo largo del año, entonces resulta lógico *en principio* contar con un programa de gestión. Dicho programa debe incluir todos los servicios de apoyo genéricos de manera que se puedan reasignar en el transcurso del año de un programa basado en productos a otro, según convenga, para satisfacer las necesidades correspondientes.²⁷

Por supuesto, sigue siendo útil saber *ex post* dónde se asignan los servicios de apoyo idealmente para tener las mejores medidas contables, en lo posible, de los costos totales de entregar cada “línea de producto”. Para ello, se puede efectuar un análisis de costos adicional para asignar el gasto del programa de gestión entre los distintos programas basados en productos.

Por cierto, así trabajan los franceses. Aunque Francia es perfectamente capaz de efectuar la asignación contable del gasto en materia de servicios de apoyo entre los distintos programas basados en productos, con todo utiliza programas de gestión (“de apoyo”) y los complementa con un análisis de costos adicional.

Programas y costos salariales

Se sugirió con anterioridad que la asignación de costos *directos* es una tarea relativamente

²⁷ En ese contexto, cabe mencionar que en Australia, donde no existen programas de administración, el parlamento no usa los programas como totales de control (categorías de apropiación legal). Por ello, la asignación de fondos al presupuesto es sólo de carácter indicativo y por lo tanto, no limita de manera alguna la asignación real de servicios de apoyo entre las principales áreas programáticas de los ministerios de ese país.

sencilla, pero en muchos países en vías de desarrollo aun la asignación de costos directos entre programas puede plantear desafíos significativos. Por ejemplo, frecuentemente los sistemas contables de las secretarías de dichos países no diferencian los gastos de personal por unidad organizativa. El problema se agrava cuando miembros del personal de una secretaría se transfieren a otra pero se les sigue pagando con fondos de la primera y por ende, sus salarios no se asientan como gastos de la secretaría donde realmente laboran. Eso significa que el sistema contable de la secretaría de educación, por ejemplo, podría no reflejar los costos totales por salarios de personal que trabaja en educación primaria y por consiguiente resultaría imposible asignar costos a un programa de ese nivel de educación.

Por esas razones, frecuentemente los países en vías de desarrollo se ven tentados a registrar todos los gastos de personal de sus secretarías bajo el programa de “administración”. Aunque se pueden entender los motivos prácticos para ello, ese tipo de acción erosiona la lógica de la presupuestación programática. Como los costos de personal representan una gran porción del gasto gubernamental en muchos países, las consecuencias de excluirlos (por lo menos, desde la perspectiva del gasto actual) son quedarse con “programas” que sólo registran gastos menores (por ejemplo, muebles, artículos de oficina) y por consiguiente de muy poca utilidad para la priorización del gasto.

En países que enfrentan ese problema, la asignación adecuada de los costos por salarios a los programas correspondientes debería ser la prioridad contable más alta al prepararse para la introducción de un sistema de presupuestación programática. Todos los cargos relativos a personal que trabaja exclusivamente en programas específicos (que representarán la mayoría de los gastos de personal) se deberán asignar a los programas y solamente los salarios del personal de servicios de apoyo se deberán incluir en el programa de administración.

La asignación de costos y la jerarquía programática

La cuestión de la asignación de costos, no sólo de los indirectos sino también de los directos, se considera relevante para decidir con cuántos niveles trabajar en la jerarquía programática. El sistema contable debe poder registrar los gastos respecto de cada elemento de la jerarquía, es decir, para cada nivel que se añada a la jerarquía, la asignación de costos constituirá un reto cada vez mayor. Por ejemplo, si la estructura de programas consta de cuatro niveles, se necesitará monitorear la ejecución del presupuesto (es decir, monitorear los gastos con el sistema contable a lo largo del año) hasta el último de los cuatro niveles. Supongamos que cada programa se compone de cuatro subprogramas; que cada subprograma consta de cuatro sub subprogramas, y que cada uno de ellos consta a su vez de cuatro sub sub subprogramas. En ese caso, emplear

una estructura programática de cuatro niveles implica clasificar y monitorear el gasto 16 veces más que con una estructura de dos niveles, situación que aumentaría significativamente el reto de asentar los datos correctamente y de asignar con precisión los costos indirectos. Dada la magnitud de las dificultades que enfrentan muchos países en vías de desarrollo por sus sistemas contables, a muy pocos sorprenderá enterarse que sólo unos cuantos han logrado implementar con éxito jerarquías programáticas de tres o cuatro niveles.

La opción más simple y que puede considerarse apropiada para muchos países en vías de desarrollo consiste en implementar una jerarquía de uno o dos niveles solamente (de programas o de programas y subprogramas). El enfoque apropiado también deberá tomar en consideración la relación entre unidades organizativas y elementos programáticos, que se estudia más adelante.

Cálculo de los costos de programas en la elaboración del presupuesto

La tercera cuestión y final que se abordará en esta sección se relaciona con el cálculo de los costos de programas durante la elaboración del presupuesto. En otras palabras, durante dicho periodo, será necesario asignar una cantidad al gasto de cada programa para el año siguiente.²⁸ Por lo tanto, cada secretaría necesitará algún método para calcular el gasto planificado para cada programa, mismo que deberá incluir en la “solicitud de presupuesto” que presenta a la secretaría de finanzas.

El enfoque más sencillo y común para calcular los costos de programa durante la elaboración del presupuesto consiste en tomar el gasto ejercido el año anterior en el programa y ajustarlo (1) para capturar cambios en costos o en demanda y (2) para adaptarlo a cambios de políticas, como la expansión del programa o cambios en el diseño del mismo.

Por el contrario, a veces se sugiere que de acuerdo al sistema de presupuestación programática (o según una versión del mismo que algunos llaman “presupuestación por productos”) resulta esencial que el estimado del gasto para cada programa se calcule con base en los productos planificados que generará el mismo y multiplicarlos por el costo unitario de los productos en cuestión.²⁹ En otras palabras, los costos unitarios se deben utilizar en la elaboración del presupuesto para calcular los requisitos de gasto de los programas en función de la cantidad de servicios que se proporcionarán al público. De acuerdo a ese enfoque, la clasificación programática del gasto se extendería más allá de los programas y subprogramas para llegar al

28 Idealmente, también para los siguientes tres años, más o menos, dentro de un marco de presupuestación de mediano plazo (véase la Sección 18).

29 Alternativamente, como un cálculo basado en el número de actividades programáticas planificadas multiplicado por el costo de las mismas, proceso que a veces se denomina “presupuestación con base en actividades”.

Materiales de Capacitación de CLEAR

nivel de los tipos individuales y específicos de productos que conforman cada subprograma y el cálculo del presupuesto seguiría un proceso de abajo hacia arriba basado en los costos unitarios y cantidades planificadas de cada producto.

Lo anterior constituye esencialmente la aplicación de la idea de financiamiento por fórmula al costeo de programas, ya sea que se base en productos o en actividades. Como se estudiará en las secciones subsiguientes sobre los sistemas de financiamiento por fórmula y de comprador-proveedor, los costos unitarios constituyen una poderosa herramienta cuando se aplica selectivamente a los tipos correctos de servicios públicos. El ejemplo internacional más sobresaliente de un sistema sectorial de presupuestación por resultados basado en costos unitarios lo constituye el “grupo de diagnósticos relacionados” para otorgar fondos a hospitales. En el sector de la educación, donde los costos por estudiante en niveles escolares específicos tienden a ser estándares, los costos unitarios constituyen también una herramienta útil para la presupuestación y la administración del desempeño.

Sin embargo, a los costos unitarios nunca se les puede considerar instrumentos universales de presupuestación porque existen muchos servicios públicos que no tienen un costo unitario estable. Ello se debe a la “heterogeneidad”, es decir, los costos unitarios varían debido a diferencias en el esfuerzo requerido por las circunstancias de casos particulares y por lo que en la Sección 12 llamamos “servicios de capacidad contingente”. Como muchos productos gubernamentales no tienen costos unitarios estables, no se considera apropiado en absoluto pretender usar dichos costos para calcular los presupuestos requeridos de todos los programas de todo el gobierno en un sistema de presupuestación programática.

Por otra parte, la versión de “presupuestación por productos” de un sistema de presupuestación programática no reconoce la enorme complejidad de calcular el costo unitario de cada tipo de servicio prestado por el gobierno.

En el peor de los casos, la aplicación del enfoque de costos unitarios al costeo de programas puede degenerar en justificar los gastos en términos de cantidades planificadas y costos unitarios de *actividades* internas, como reuniones, seminarios de capacitación interna y la elaboración de informes de las secretarías. Ese tipo de enfoque confunde actividades con productos y un presupuesto basado en actividades con uno basado en productos. Centrarse en actividades (procesos de trabajo) es una perspectiva muy alejada de la orientación a “productos” (servicios prestados al público) y resultados (beneficios para la comunidad) de la presupuestación por resultados.

Lecturas clave

Robinson, M. (2007), “Cost Information” en M. Robinson (ed.) *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*.

Diamond, J. and P. Khemani (2005), *Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries*, documento de trabajo del FMI, disponible en <http://blogpfm.imf.org/pfmblog/2008/01/introducing-fin.html>.

Khan, A. and M. Pessoa (2009), “Conceptual Design: A Critical Element of a Successful Government Financial Management Information System Project”, FMI, Manual técnico sobre gestión financiera pública, disponible en <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/fad-technical-notes-and-manuals-on-publicfinancial-management.html>.

Peterson, S. (2006), *Automating Public Financial Management in Developing Countries*, Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, disponible en http://web.hks.harvard.edu/publications/workingpapers/Faculty_Name.aspx?PersonId=213.

Robinson, M. and D. Last (2009), *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*, FMI Manual Técnico 1, disponible en <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/fad-technical-notes-and-manuals-onpublic-financial-management.html>.

Wynne, A. (2005), *Public Financial Management Reforms in Developing Countries: Lessons of Experience from Ghana, Tanzania and Uganda*, African Capacity Building Foundation, documento de trabajo núm. 7, disponible en <http://www.acbfpact.org/knowledge/documents/Working%20Paper%207%20on%20Financial%20Management-Final.pdf>.

11. Temas especiales de la presupuestación programática

Iniciamos esta sección analizando el vínculo que existe entre la estructura programática y la organizacional para después examinar una pregunta muy relacionada al tema: las particulares características de diseño de las estructuras programáticas de países en vías de desarrollo. Asimismo, exploraremos la relación que guardan los programas con la clasificación por funciones que se utiliza en la elaboración del presupuesto y concluiremos con el vínculo entre las estructuras programáticas de los distintos niveles de gobierno, en particular, nacional y subnacional.

Los programas y la estructura organizativa

Como se estudió en las secciones anteriores, la presupuestación programática ideal exige que los programas se basen en resultados. En otras palabras, los programas se deben basar en grupos de servicios prestados (“productos”) a terceros externos que logran resultados en común (“líneas de producto”, por usar la terminología de la sección sobre los aspectos fundamentales de la presupuestación programática). De esa manera, los programas se convierten en útiles herramientas para la priorización de gastos y para aumentar la presión en las secretarías a fin de mejorar su desempeño.

Sin embargo, las estructuras organizativas no siempre se basan en resultados. En la mayoría de las estructuras gubernamentales, existen unidades que no se definen de acuerdo a una “línea de producto”. El hecho de que existan diferencias entre la estructura programática y la organizativa puede generar problemas porque la presupuestación programática alcanzará su mayor nivel de efectividad cuando exista una clara responsabilidad organizativa de gestión de programas; es decir, cuando a una sola unidad organizativa se le pueden exigir cuentas por los resultados entregados por un programa y cuando ésta ejerce las flexibilidades presupuestarias que ofrece ese tipo de presupuestación.

Por lo tanto, surge la pregunta de si es posible combinar la estructura programática y la organizativa, hasta qué punto y de qué manera.

Implementar una estructura organizativa basada en “líneas de producto” implicaría definir todas o la mayoría de las unidades organizativas en términos de categorías claras de servicios prestados al público, donde todos los servicios de un solo tipo los proveería una misma unidad. Las estructuras organizativas de los gobiernos difieren de lo anterior de distintas maneras, entre ellas:

Materiales de Capacitación de CLEAR

- Las estructuras organizativas definidas en términos de un grupo cliente específico (industrias, regiones, individuos) y no con base en una categoría específica de productos, podrían ofrecer un rango muy divergente de productos a su grupo cliente objetivo en vez de la línea de producto esperada. Por ejemplo, las secretarías de agricultura de algunos países han asumido la responsabilidad de llevar a cabo actividades de prevención del VIH/SIDA dirigidas a agricultores, debido a que en teoría, sus redes de contactos con las comunidades agrícolas las colocan en buena posición para gestionar el servicio.
- Las estructuras organizativas basadas en líneas de funciones tales como competencias profesionales específicas y ciertos tipos de actividad (por ejemplo, la estructura de la secretaría de obras públicas que se basa en departamentos independientes de ingeniería y planificación, entre otros, en vez de basarse en los distintos tipos de infraestructura que construye dicha secretaría).
- Un caso especial de la categoría anterior lo constituyen las unidades de servicios de apoyo de las secretarías u organismos gubernamentales que extienden su actuación a la provisión de servicios al público y con ello duplican el papel de otras entidades. Un clásico ejemplo de ello es el cuerpo médico del ejército, cuya función original consiste en ofrecer atención médica al personal militar y que ahora se ha convertido en un importante proveedor de servicios de salud para el público y en “competidor” de la secretaría de salud.
- Las unidades organizativas de los servicios de apoyo de las secretarías que se definen en términos de la prestación de tipos específicos de servicio (por ejemplo, gestión de recursos humanos, IT, finanzas). Dichos servicios se analizaron en la sección anterior.

Las unidades organizacionales que contribuyen a muy distintas líneas de producto constituyen un problema para la presupuestación programática. Menos difícil de resolver resulta la situación donde varias unidades contribuyen a una línea de producto específica sin que exista ninguna autoridad jerárquica responsable de todas ellas y que se encuentre facultada para ofrecer la gestión integrada que requiere un programa que abarque a todas esas unidades.

Desde la perspectiva de un enfoque más amplio de la “gestión basada en resultados” (MFR) para la reforma del sector público, resulta lógico llevar a cabo una reestructura organizacional donde se refuerce la orientación a “líneas de producto” que no es muy evidente en la administración pública tradicional. Por ejemplo, podría funcionar eliminar gradualmente al ejército de la provisión de servicios de salud al público y que la secretaría de salud asumiera plena responsabilidad de dichos servicios. Asimismo, si dos o más unidades dentro de una misma secretaría participan en la entrega de la misma “línea de producto”, se les podría fusionar o nombrar a alguien con autoridad jerárquica sobre todas ellas. En muchos casos, se debería

Materiales de Capacitación de CLEAR

reemplazar a las estructuras funcionales con estructuras de líneas de producto; se puede esperar que tal reorganización refuerce considerablemente el enfoque a resultados que busca promover la presupuestación programática.

No se puede esperar que la sola reestructuración organizacional resuelva todos los conflictos entre las estructuras organizativas y programáticas por dos razones. La primera de ellas es que por idóneo que se considere implementar una estructura organizacional más orientada hacia los resultados, podría no resultar viable ni deseable modificar ampliamente las estructuras organizativas durante la transición a la presupuestación programática. La magnitud de ese tipo de reestructura puede ser demasiado grande o simplemente imposible de apoyar adecuadamente. En esas circunstancias, convendría tomar la decisión explícita de posponer la reestructuración a una etapa posterior de la reforma global del sector público.

La segunda razón es que implementar una estructura basada *exclusivamente* en “líneas de producto” no se considera provechoso. De acuerdo con una reforma de MFR exhaustiva, podría suceder que algunas funciones de servicios de soporte y coordinación a nivel global de las secretarías las asuman sus unidades de prestación de servicios. Por ejemplo, de acuerdo con la MFR se debe buscar mayor flexibilidad de gestión sobre los recursos humanos (contratación, salarios, etc.) pero a medida que ello ocurra, las facultades de la dirección de recursos humanos de una secretaría (y de las secretarías de administración pública) quedarán disminuidas de manera significativa y algunas de sus funciones se transferirán a unidades organizativas más importantes. Sin embargo, en cualquier estructura organizativa racional, la ruta lógica siempre será que el núcleo de servicios de apoyo los ofrezcan a nivel central las unidades de funciones en vez de dividir por completo las unidades de prestación de servicios de una secretaría. Siempre existirá una unidad de finanzas dentro de una secretaría y por lo general también un tipo de unidad de IT, de recursos humanos, etc. Asimismo, algunas secretarías también necesitarán oficinas regionales que, debido a su tamaño, entreguen varios productos en vez de especializarse en una sola línea de producto. Por consiguiente, aun si se desea aplicar el principio organizacional de la “línea de producto” en toda su extensión para alinear programas y estructuras, no se puede esperar obtener una alineación total de esa manera.

Lo anterior significa que al introducir la presupuestación programática, resultará inevitable que surjan algunos conflictos entre la estructura organizacional y una estructura programática “pura” basada por completo en resultados. Podría suceder que algunos de esos conflictos fueran temporales, es decir, que se pudieran resolver en el futuro por medio de una reestructura organizativa. Con todo, algunos de ellos permanecerán.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Se conocen dos enfoques para abordar el conflicto que existe entre estructuras organizativas y programas. El primero de ellos consiste en definir los programas en torno a las estructuras organizativas aunque dicho esfuerzo implique desviarse significativamente del principio de basar los programas en resultados. El segundo supone mantener dicho principio y aceptar que existirán por ende, diferencias entre la estructura organizativa y la programática, algunas de las cuales serán temporales mientras que otras serán de carácter permanente. Para abordar el conflicto que existe entre la estructura programática y la organizacional se deben implementar estrategias de gestión.

La práctica usual e incluso hasta cierto punto inevitable consiste en mezclar ambos enfoques.

Los límites de las secretarías y los servicios internos de apoyo

Muchos concuerdan que existen dos grandes áreas donde lo apropiado consiste en hacer concesiones en torno al principio que rige la presupuestación programática y adaptar los programas a la estructura organizacional.

La primera de esas áreas se relaciona con los límites organizativos de las secretarías. La gran mayoría de los países se adhieren al principio de que *los programas no deben traspasar los límites de las secretarías*. Podría parecer atractivo que si dos secretarías contribuyen a la misma “línea de producto”, se debe establecer un programa intersecretarial con base en ella. Por ejemplo, resulta muy interesante la idea de instaurar un solo programa de “SIDA” que agrupe a todas las actividades terapéuticas y de prevención de VIH/SIDA de varias secretarías. Sin embargo, un argumento en contra sería el hecho fundamental de que cada secretaría debe tener un presupuesto propio y definido con toda claridad. Resultaría del todo impracticable que el presupuesto meramente asignara fondos a programas compartidos por dos o más entidades y que después se les exigiera que determinaran cómo dividirse los recursos. Si existiera la necesidad de implementar un programa bajo la responsabilidad de varias secretarías, se requeriría que el presupuesto indicara sin ambigüedades qué porcentaje de la asignación del programa se dirigiría a cada una de las secretarías participantes. Fundamentalmente, dicho esfuerzo implicaría contar con subprogramas limitados a una sola secretaría, medida que básicamente nos remitiría al principio de que los programas (o en este caso, los subprogramas) no deben cruzar los límites de las secretarías.³⁰

30 En principio, a nivel de subprograma, puede funcionar la asignación de programas a varias secretarías, aunque se produciría el efecto poco deseable de forzar al Congreso a aprobar la asignación del presupuesto a escala de subprograma, nivel relativamente detallado, en vez de adherirse a la práctica usual de la comunidad internacional de asignarlo a escala de programa.

Materiales de Capacitación de CLEAR

En algunos países se busca lograr mayor coordinación en áreas de prestación de servicios relacionados al crear mega agrupaciones de programas. El mejor ejemplo es Francia, donde se agrupan los programas en grandes *misiones*, algunas de las cuales atraviesan los límites de las secretarías, aunque se sigue respetando el principio de que los programas permanezcan dentro de dicha demarcación.

Programas que abarcan varias secretarías en África

En algunos países africanos que han introducido clasificaciones de programas en sus presupuestos, ha existido la decisión deliberada de implementar programas que son responsabilidad de dos o más secretarías pertenecientes al mismo sector. Para que el esquema funcione, las apropiaciones legales en el presupuesto especifican las porciones que se asignarán del presupuesto global del programa a cada secretaría en cuestión. El contexto de dicho enfoque lo constituyen estructuras gubernamentales caracterizadas por un número mucho más grande de secretarías del que existe en la mayoría de los países del mundo; en algunos lugares se han llegado a crear hasta 50 de ellas. Bajo esas circunstancias, frecuentemente se da el caso de que varias secretarías buscan los mismos resultados. Para garantizar la coordinación, esos países emplean programas basados en sectores y subrayan la importancia de la coordinación de políticas a nivel sectorial, acciones que resultan comprensibles, aunque la mejor solución a los problemas de fragmentación de instauración de políticas entre demasiadas secretarías pequeñas consistiría en reducir de manera radical el número de las mismas. Frecuentemente, la razón de establecer muchas secretarías parte del deseo de crear gran número de puestos para los políticos.

Si se ha de mantener a los programas dentro de los límites de las secretarías, la consecuencia inmediata de ello es que habrá programas cuya función exclusiva consistirá en coordinar a las secretarías y que en su mayoría no se definirán en términos de productos y resultados entregados al público, sino por el tipo de servicio de apoyo proporcionado al gobierno como un todo. Por ejemplo, una secretaría o comisión de administración pública podría tener un programa del mismo nombre, cuyo objetivo global buscara establecer “una administración pública de calidad capaz de brindar excelentes servicios y asesoría en políticas”. Evidentemente, ese objetivo no constituye un resultado, pero es un medio importante para entregar resultados a la comunidad.

Materiales de Capacitación de CLEAR

La segunda área donde la mayoría de los países que han implementado sistemas de presupuestación programática hacen concesiones en torno al principio que rige ese tipo de presupuestación, es el establecimiento de un programa de administración dentro de cada secretaría que, como se analizó en la Sección 10 y en otros párrafos, agrupe todos los servicios de apoyo y otros costos “operativos” de las secretarías. El propósito de contar con ese tipo de programa es evitar las complejidades del enfoque alternativo, que exige que los costos de todos los servicios de apoyo se atribuyan a los programas basados en resultados que reciben dichos servicios. Como se indicó en la sección de contabilidad y costeo de programas, ese enfoque alternativo necesariamente implica llevar a cabo un proceso de asignación de costos indirectos bastante complejo, que supera la capacidad técnica de muchos países o les resulta casi imposible de costear. Sólo una minoría de los países de la OCDE, entre ellos Australia, han adoptado ese último enfoque.

Los presupuestos de administración establecen en general objetivos programáticos no relacionados con resultados. Por ejemplo, supóngase que existe un organismo gubernamental que cuenta con un programa para administrar la provisión de oficinas para distintas secretarías. Su objetivo sería a grandes rasgos “garantizar la satisfacción oportuna de las necesidades de los organismos gubernamentales de las secretarías en lo tocante a contar con oficinas adecuadas”. En otras palabras, el objetivo se referiría solamente al producto proporcionado porque el servicio requerido para la entrega del producto no es responsable directo de entregar resultados.

Conflictos más amplios entre la estructura programática y la organizativa

¿Cómo manejar los conflictos que existen entre la estructura organizativa y la programática que van más allá de las obvias áreas de concesiones que acabamos de analizar? En el caso de esos conflictos, el peligro de tener que hacer todavía más concesiones es mucho mayor. Si simplemente se modifica la estructura de programas cada vez que se cree un conflicto con la estructura organizativa, se termina elaborando no un presupuesto programático sino el presupuesto de las unidades organizativas. El modelo tradicional de presupuestación de bastantes países, incluidos la mayoría de los países “latinos”, Sudamérica, África no anglófona y gran parte de Europa Oriental, dictaba que las apropiaciones presupuestarias no se efectuaran solamente por rubro contable (clasificación económica), sino también para unidades organizativas internas de las secretarías. Si simplemente se busca ajustar el principio programático a la estructura organizativa, el resultado será algo similar a ese tipo de estructura tradicional. En la medida en que una estructura organizativa no se base en resultados, socavarán el objetivo fundamental de orientar la presupuestación hacia éstos.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Para evitar una mayor erosión de dicho principio, se debe responder la pregunta de cómo manejar los conflictos que surgen entre la estructura organizativa y la programática. Uno de los enfoques utilizados comúnmente para resolver ese problema y que Francia ejemplifica, consiste en nombrar directores de programa. Cuando la unidad organizativa corresponda a un programa, entonces el director de la unidad y el director del programa serán la misma persona. Sin embargo, cuando diverjan la organización y los programas, se tratará de distintas personas. El papel de un director de programa consistiría entonces en mantener el enfoque en la línea de producto y anular las amenazas a dicho enfoque que surgieran de principios funcionales, sectoriales u organizativos. Específicamente, el director de programa trabajaría con los directores de las unidades organizativas para mantener la atención en los objetivos generales del programa y promover la coordinación entre las distintas unidades que participan en el desarrollo de éste. Si el enfoque funciona adecuadamente, ya no existirá la necesidad de preocuparse por las divergencias entre la estructura programática y la organizativa.

Tal enfoque resulta atractivo por muchas razones pero se debe reconocer que también plantea dificultades que pueden tornarse importantes, en particular, que la existencia de dos niveles gerenciales transversales puede generar con demasiada facilidad conflictos continuos entre directores (hecho que debilita el desempeño) o a la marginación de uno de ellos (por lo general, del director de programa). Los conflictos entre directores de programa y de unidades organizacionales aparentemente se han experimentado en Francia.

Francia: el papel del responsable (director) de programa³¹

“Al responsable de un programa lo nombra el ministro correspondiente para garantizar que se respete la dirección del mismo. Colabora en la formulación de los objetivos estratégicos del programa, bajo la autoridad del ministro, y es responsable de fijar y alcanzar dichos objetivos. Para ello, traduce el objetivo estratégico del programa en objetivos operativos de importancia para cada unidad organizativa que desempeñe un papel en el programa por medio del diálogo con los directores de esas unidades.”

Estructuras programáticas en países en vías de desarrollo

A la luz de lo anterior, los países en vías de desarrollo pueden evitar complicaciones innecesarias en sus estructuras programáticas por medio de las siguientes acciones:

31 Fuente: Francia (2004), p. 13.

Materiales de Capacitación de CLEAR

- No desarrollar programas que abarquen a varias secretarías. Si se desea reconocer en la estructura programática la necesidad de la colaboración intersecretarial en áreas de responsabilidad superpuestas, sería recomendable emplear el enfoque francés de misiones multiprogramáticas en vez de implementar programas compartidos.
- Emplear programas de administración en vez de optar por la onerosa tarea de asignar costos indirectos.
- Utilizar jerarquías programáticas simples que en general se limitan a uno o dos niveles solamente (programas o programas y subprogramas).

En algunos países en vías de desarrollo la reestructura organizativa podría ser incluso de mayor importancia a mediano plazo, como es el caso de países donde, por ejemplo, existen demasiadas secretarías (40 o más). A esos países, adherirse al principio de que los programas no deben traspasar los límites de las secretarías les resulta más dañino en términos de presupuestación programática que a aquéllos que tienen menos secretarías. Para algunos países en vías de desarrollo, la duplicación de funciones entre secretarías también puede convertirse en un problema grave.

Funciones y programas

Un tema que tiende a ocasionar bastantes confusiones es la relación que existe entre la estructura programática y la clasificación “por funciones” del gasto gubernamental. El estándar internacional para la clasificación por funciones del presupuesto se establece en el sistema de clasificación de las funciones gubernamentales (COFOG, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas, que se diseñó para poder comparar a escala internacional la asignación de recursos de un área de políticas a otra por medio de una clasificación estandarizada del gasto gubernamental. Sin embargo, cabe hacer notar que varios países por razones históricas han implementado clasificaciones “por funciones” que difieren de cierta manera de la COFOG.

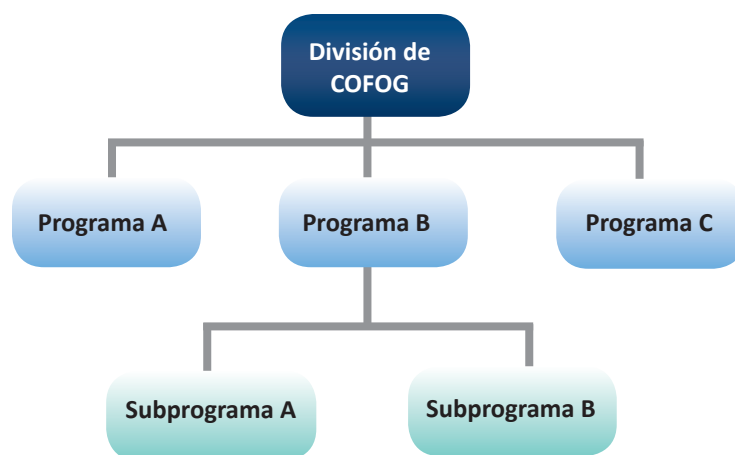
La clasificación de las funciones gubernamentales (COFOG)

La clasificación por funciones conocida como COFOG consiste de una estructura jerárquica de tres niveles. El nivel superior de diez divisiones consta a su vez de cuatro amplias categorías: defensa, orden y seguridad públicos, salud y educación. Debajo del primer nivel se observan dos niveles: grupos y clases. Por lo tanto, en la división de educación, los *grupos* son: preprimaria y educación primaria, educación secundaria, educación terciaria y servicios asociados a la educación. Dentro del grupo de preprimaria y educación primaria,

existen dos *clases*: preprimaria y primaria. Esa estructura jerárquica se puede representar gráficamente como en el diagrama a continuación, donde se utiliza la categoría de salud en la División 7. (En el ejemplo se muestran sólo algunos de los grupos que se encuentran bajo la división de salud y sólo un caso de subdivisión de grupos en clases.)



La razón clave de la confusión que existe sobre la relación entre funciones y programas es que el término “función” resulta hasta cierto punto engañoso y la mayoría de las categorías de funciones son en realidad categorías de productos o “líneas de producto”, por así decirlo. La clasificación por funciones no se basa sólo en resultados pero la clasificación del gasto por funciones se asemeja mucho a una clasificación programática, en particular a una que incluya programas de administración, y por ello resulta natural preguntarse por qué se necesitan ambas y si convendría fusionar las dos estructuras. La forma más común de enlazar la estructura programática y la de funciones es insistir en que todos los programas queden comprendidos dentro de una de las diez amplias divisiones de la COFOG y que ninguno de ellos cruce los límites divisionales. Véase la gráfica presentada a continuación.



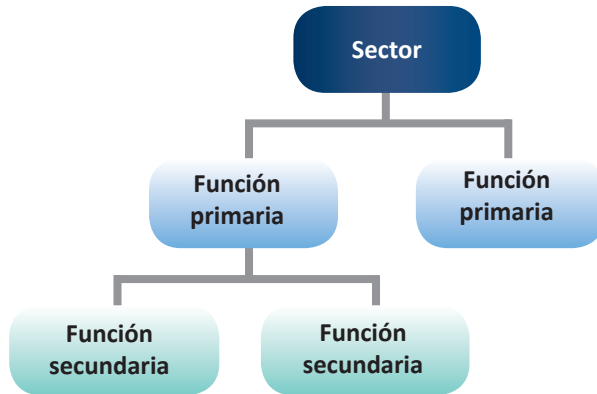
La perspectiva alternativa es que la clasificación por funciones no debe limitar la estructura programática y que no se le debe incorporar formalmente a ella. Dicha perspectiva se basa en reconocer que la clasificación por funciones sólo pretende servir como herramienta estadística para efectuar comparaciones internacionales de la asignación de recursos y no como clasificación presupuestaria en términos de la cual el presupuesto deba asignar los fondos.

El problema al intentar adecuar la estructura programática a la de funciones es que los programas de cualquier país deben reflejar los desafíos nacionales en materia de políticas. Por lo tanto, en un país donde la lucha contra la desertificación se considera de crucial importancia, tendría sentido contar con un programa de desertificación, mientras que en muchos otros no se requerirá. Restringir la estructura programática para adaptarla a una clasificación por funciones específica disminuye la flexibilidad para desarrollar los programas, problema que no se considera significativo si se les mantiene dentro de los límites de las *divisiones* de la COFOG (el nivel más alto de esa jerarquía), aunque incluso en ese caso no queda clara la pertinencia de prohibir que los programas atraviesen los límites divisionales. Con todo, se genera un problema mucho mayor cuando se fuerza a la estructura programática a conformarse a una categorización de funciones más detallada, como se ilustra en el siguiente estudio de caso.

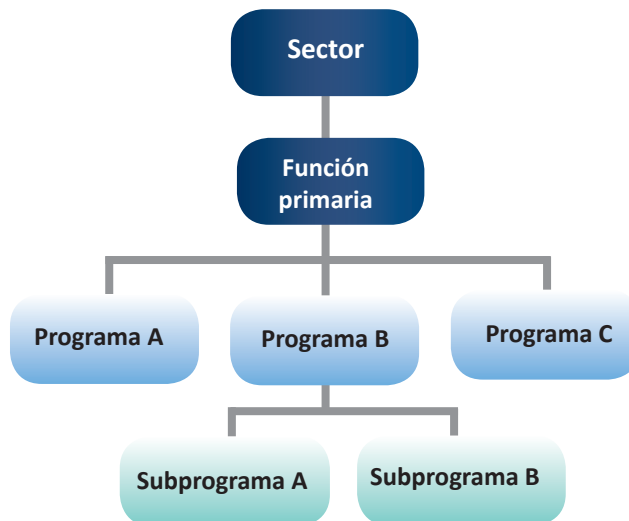
Programas y funciones: un estudio de caso

En un país africano donde se decidió integrar la clasificación programática y la de funciones, se generaron graves problemas por la forma en que se llevó a cabo. El país en cuestión contaba con una clasificación por funciones previa a la COFOG, que al igual que ésta empleaba una jerarquía de tres niveles, como se muestra a continuación:

Materiales de Capacitación de CLEAR



En la estructura de ese país, los sectores (de los cuales había 10) eran similares a las divisiones de la COFOG, las funciones primarias se asemejaban a los grupos de la COFOG y las funciones secundarias a las clases de la COFOG. Sin embargo, el problema no radicaba en que la clasificación por funciones de ese país se diferenciara muy poco de la COFOG, sino en la decisión de subordinar a los programas al segundo nivel y no al nivel más alto de la clasificación. Tal situación generó la siguiente estructura integrada de funciones y programas:



El efecto de tal integración fue exigir que ningún programa cruzara los límites de las funciones primarias (segundo nivel).

El problema fue que dichas funciones—alrededor de 70—eran demasiado detalladas para ese propósito y mucho más detalladas que las diez divisiones del nivel más alto de la COFOG. Se debe recordar que en la mayoría de los países existen entre 150 y 200 programas gubernamentales en total. Insistir que ningún programa traspasara los límites de las funciones primarias resultó en extremo limitante e imposibilitó crear otros que parecían importantes para

el gobierno. Después de recibir asesoría, el país decidió modificar su postura y definió el nivel superior de “funciones” de la estructura programática en términos de las diez divisiones de la COFOG.

Programas y niveles de gobierno

Una cuestión que surge al definir estructuras programáticas es la relación que existe entre éstas a distintos niveles de gobierno de un país. ¿El gobierno nacional y el subnacional deben adoptar la misma estructura? Por el contrario, ¿cada nivel de gobierno debe trabajar independientemente para desarrollar sus propias estructuras sin consideración alguna a lo realizado por otros niveles gubernamentales?

Al respecto se adoptan distintos enfoques. En muchos países de gobiernos federales, donde el gobierno subnacional es autónomo según lo dispuesto en la constitución y además protege su autonomía, cada nivel gubernamental desarrolla su propia estructura sin prestar atención a las acciones de los otros niveles, como sucede en Australia y Canadá.

Sin embargo, en muchos otros lugares existe la creencia de que las estructuras programáticas se deben estandarizar u homologar de cierta manera. Tal es el caso en particular en países en vías de desarrollo que cuentan con un solo plan nacional diseñado para orientar a la totalidad del sector público.

Aun cuando se busque obtener el máximo grado de homologación, no se pueden tener exactamente los mismos programas a nivel nacional y subnacional. En la medida en que los niveles de gobierno tengan distintas funciones, se requerirán distintos programas. Incluso en la misma área de servicio sus funciones podrían diferir y sería muy recomendable reflejar esa situación en los títulos de los programas. Por ejemplo, podría suceder que en la educación escolar el gobierno nacional fuera responsable de desarrollar estándares de escala también nacional, como diseñar un plan de estudios de tronco común, mientras que el nivel subnacional de gobierno fuera el que prestara el servicio. En ese caso, se podría llamar al programa nacional “política de educación” y a los programas subnacionales simplemente “educación”.

Lecturas clave

Robinson, M and H. Van Eden (2007), “Program Classification”, en M. Robinson (ed.) *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Diamond, J (2003) *From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies*, documento de trabajo del FMI, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03169.pdf>.

FMI (2001), *Government Financial Statistics Manual 2001*, Washington: FMI (para obtener información detallada sobre la clasificación por funciones de la COFOG), disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/>

12. Sistema de financiamiento por fórmula y de comprador-proveedor

El financiamiento por fórmula, del cual se deriva el mecanismo de comprador-proveedor, representa un intento para crear un vínculo mucho más estrecho entre el financiamiento y los resultados, mismo que caracteriza a la presupuestación programática. De acuerdo con dicho sistema, se utiliza la información del desempeño para determinar qué cantidad de fondos asignar, pero no existe un vínculo automático entre ellas. De acuerdo con el financiamiento por fórmula, la relación que existe entre fondos y resultados es muy directa.

Al utilizarlo como una forma de presupuestación por resultados, el financiamiento por fórmula implica que los recursos otorgados a una secretaría u organismo gubernamental se determinan en parte o en su totalidad por medio de una fórmula algebraica explícita basada en productos o resultados (para abreviar, en “resultados”). Quizás la fórmula vincule los fondos a los resultados *esperados* (es decir, futuros); tal es el caso, por ejemplo, de los recursos entregados a una escuela de acuerdo al número de estudiantes que se inscriben al inicio del año o cuando se entregan fondos de acuerdo a los resultados reales de un organismo gubernamental, que sería el caso del financiamiento escolar asignado de acuerdo al número de estudiantes que realmente asisten a la escuela durante el año (es decir, si un estudiante se inscribe a principios de año pero después abandona los estudios, la escuela no recibirá fondos). A ese último tipo de financiamiento por fórmula, donde la asignación de recursos depende de los resultados que en efecto se entregaron, se le conoce como sistema de comprador-proveedor.

Muchos de los sistemas de financiamiento por fórmula se basan en costos. Por ejemplo, si los recursos otorgados a escuelas se determinan de acuerdo al número de estudiantes, entonces se necesitará obviamente que el monto por estudiante se base en el cálculo de lo que cuesta enseñar a uno solo. Sin embargo, también se emplean fórmulas para proporcionar fondos para bonos de desempeño que no se basan, y ni por asomo deben basarse, en estimados de costo. Por ejemplo, en algunos sistemas de universidades públicas, se complementa el financiamiento principal basado en montos por estudiante con bonos vinculados a medidas de resultado, tales como los porcentajes de graduados que encuentran empleo. Nadie sabe cuánto cuesta aumentar la tasa de empleo de estudiantes graduados en un 5 por ciento, por ejemplo, y por ello el nivel de bonos que se paga es en cierto sentido arbitrario, aunque no deja de servir de incentivo para optimizar la calidad y alcanzar mejores resultados.

El mecanismo de comprador-proveedor se ha utilizado con bastante éxito en algunos sectores del gobierno, en particular en servicios de hospital donde adopta la forma del llamado

financiamiento basado en “grupo de diagnósticos relacionados”.³² En términos generales, la idea es que el gobierno pague a los hospitales los productos que entregan y *sólo* esos productos. Cada tratamiento diferente, por ejemplo, el tratamiento administrado a un paciente con fractura de cadera, tiene un precio estándar. Si al hospital le cuesta más proporcionar el tratamiento que el pago que recibe, incurrirá en pérdida; si por el contrario, logra prestar el servicio por menos del precio pagado, el hospital obtendrá ganancias. Así, se introduce un poderoso incentivo para mejorar la eficiencia de los hospitales (contención de costos). Cuando se introdujo ese sistema por primera vez (en los Estados Unidos), surgieron enormes preocupaciones por creer que generaría graves consecuencias adversas, tales como la erosión de la calidad de los servicios y la negativa a tratar pacientes que significaran incurrir en mayores costos. En la práctica, resultó que esos temores habían sido muy exagerados, en parte por la existencia de otros sistemas de control de calidad complementarios y en parte por las considerables presiones profesionales para mantener el servicio a pacientes. En general, la experiencia ha demostrado el gran éxito del sistema de financiamiento por grupos de diagnósticos relacionados debido a su capacidad de mantener bajos costos sin sufrir consecuencias adversas inaceptables. Por ello, cada día más países adoptan el sistema como modelo de financiamiento para sus hospitales públicos.

Sin embargo, el sistema de comprador-proveedor no resulta adecuado para todos los servicios públicos, ni siquiera para la mayoría de ellos, hecho que quedó demostrado claramente cuando Australia y Nueva Zelanda intentaron reformar en los años noventa y a principios de los años 2000 la totalidad de sus sistemas de presupuestación para orientarlos al modelo de comprador-proveedor, bajo el sistema conocido como “presupuestos devengados basados en productos”. El experimento fue un rotundo fracaso.³³

Limites del financiamiento por fórmula y del sistema comprador-proveedor

El financiamiento por fórmula y los acuerdos comprador-proveedor requieren de una relación constante entre la cantidad y el costo de los productos, es decir, que el costo unitario del producto sea estable. Esas formas de financiamiento resultan adecuadas para los organismos gubernamentales llamados en ocasiones de “producción”; es decir, instancias que producen grandes volúmenes de un número limitado de servicios estándar. Un buen ejemplo de ello lo constituyen las pruebas para obtener licencias de manejo; el producto del organismo que emite licencias a quienes desean manejar un vehículo es estándar en el sentido de que todas las personas que solicitan la licencia tienen que tomar el mismo examen. Por lo tanto, el costo por

³² Si desea obtener una descripción detallada del sistema, consulte Robinson y Brumby (2005), Sección 5.

³³ Véase “Sistemas de comprador-proveedor” en Robinson, *Performance Budgeting*, para encontrar más detalles sobre el fracaso de esos sistemas.

licencia es estable y en principio no debería ser difícil basar el financiamiento en el número de licencias otorgadas.

Sin embargo, existen muchos otros servicios prestados por el gobierno que no se asemejan al anterior y por ello, no se les puede financiar conforme al mismo esquema. Los servicios *heterogéneos* y *de capacidad contingente* requieren especial atención en esta sección.

Como se estudió en secciones previas de este manual, la heterogeneidad de los productos surge cuando las actividades requeridas en la producción de una unidad de producto llega a diferir significativamente de las requeridas en la producción de otra unidad del mismo tipo de producto debido a diferencias en las características del caso o del cliente. La heterogeneidad del producto significa que el costo de una unidad de producto diferirá del costo de otra unidad del mismo producto por razones no relacionadas en absoluto con la eficiencia. Con excepción del caso muy especial donde los efectos en los costos ocasionados por la heterogeneidad se compensan cuando se producen grandes volúmenes del producto en cuestión,³⁴ la existencia de significativa heterogeneidad de producto puede afectar las bases de un modelo de financiamiento basado en productos. Cuando un servicio se caracteriza por presentar una heterogeneidad grave, su costo unitario variará de manera impredecible y por ende, resultará imposible fundamentar el financiamiento en el costo unitario. Por ejemplo, los costos incurridos al tratar víctimas de accidentes en las salas de urgencia de hospitales son demasiado variables como para incluirlos dentro de los sistemas de financiamiento por grupo de diagnósticos relacionados arriba mencionados.

Un departamento de bomberos ilustra adecuadamente los servicios de capacidad contingente. El producto entregado por los bomberos es la extinción de incendios, pero resultaría imposible financiar al departamento con base en el número de incendios apagados con éxito. El departamento de bomberos es como una póliza de seguros; el gobierno no financia el producto sino el estado de preparación del departamento para entregar el producto rápidamente cuando se requiera. En ese tipo de servicio se incorpora deliberadamente capacidad adicional.

Una de las razones del fracaso de los intentos de aplicar el sistema de comprador-proveedor a todo nivel del gobierno fue el hecho de que las características de muchos de los servicios prestados por las secretarías no resultaban adecuadas para ese método de financiamiento. Por consiguiente, no se debe considerar a los sistemas de financiamiento por fórmula y de comprador-proveedor como base de un modelo de presupuestación por resultados para la

34 Como es el caso de muchos tipos de tratamiento de salud.

Materiales de Capacitación de CLEAR

totalidad del gobierno; por el contrario, son sistemas que se pueden aplicar selectivamente a ciertos servicios gubernamentales—a los relativamente estandarizados y que se produzcan en grandes volúmenes.

Lecturas clave

Robinson, M. (2007), “Purchaser-Provider Systems”, en Robinson (ed) *Performance Budgeting*.

Smith, P. (2007), “Formula Funding and Performance Budgeting”, en Robinson (ed) *Performance Budgeting*.

13. Las metas y la presupuestación basada en resultados

Las metas de desempeño constituyen una importante herramienta de la gestión basada en resultados. Cuando se vinculan sistemáticamente las metas y el financiamiento del presupuesto, podemos hablar de un modelo específico de presupuesto basado en resultados. El sistema de Acuerdos de Servicios Públicos (PSA) del Reino Unido, en la forma en que operó entre 1998 y 2007 bajo el gobierno del Partido del Trabajo, constituye el ejemplo más importante de ese modelo de presupuestación. De acuerdo con el sistema de PSA, se establecieron varios cientos de metas de alto nivel cada tres años, como parte de un proceso de “revisión del gasto” con el cual se establecían los presupuestos de los ministerios para varios años. De hecho, esa revisión constituía el núcleo del proceso de presupuestación: era el contexto en el cual se decidía la mayor parte del financiamiento que se otorgaría a los ministerios. Por lo tanto, en el sistema de PSA la presupuestación y el establecimiento de metas formaban parte integral del mismo proceso.

Antes de considerar la naturaleza de la relación que existe entre fondos y metas, conviene revisar las metas de desempeño y algunas de las cuestiones clave que plantean.

Una meta de desempeño es cuantitativa y se debe alcanzar dentro de un cierto periodo en general explícito, pero a veces implícito. Se pueden fijar metas de resultados, de producto (cantidad, calidad o eficiencia) o incluso para actividades o insumos. Es importante distinguir entre indicadores y metas. Las metas siempre se basan en indicadores de desempeño específicos que establecen el estándar de comparación para medir el logro de las mismas. Sin embargo, los indicadores no incluyen objetivos cuantitativos ni límites de tiempo; por ejemplo, el porcentaje de personas tratadas por VIH/SIDA en la población es un indicador de desempeño y disminuir la tasa de infección por VIH/SIDA en 10 por ciento en un periodo de cinco años constituye una meta de desempeño.

Asimismo, es importante no confundir metas con objetivos. Un objetivo establece el tipo de mejora deseada sin que necesariamente indique la medida que se utilizará ni los objetivos cuantitativos o un cronograma específico. Por ejemplo, “disminuir drásticamente la tasa de infección por VIH/SIDA” es un objetivo más que una meta.

Ejemplos de metas de desempeño

- Aumentar el nivel de alfabetización de personas adultas del 60% al 70% para 2015 (meta de resultado)

- Vacunar a toda la población contra el polio para 2012 (meta de producto)
- Garantizar que todos los informes mensuales de contabilidad se elaboren dentro de los últimos 15 días del año fiscal (meta de actividad, cuyo límite de tiempo implícito es “inmediatamente/este año”)
- Cubrir durante el presente año fiscal todas las vacantes de funcionarios de extensión agrícola con personal capacitado adecuadamente (meta de insumo)

Existe la suposición generalizada de que se deberían establecer metas de desempeño para todos los programas y probablemente para todos los indicadores de desempeño. Sin embargo, se puede argumentar que es preferible optar por la selectividad y el gradualismo.

En primer lugar, el establecimiento de metas requiere de una base firme de indicadores de desempeño buenos, oportunos y verificados. En países líderes de la OCDE, como el Reino Unido, tomó años desarrollar buenos sistemas de indicadores de desempeño. La mayoría de los países, en particular casi todas las naciones de ingresos medios y bajos, no poseen dichos sistemas. Desde esa perspectiva, en países en vías de desarrollo, parecería lógico enfocarse inicialmente a la construcción de una base sólida de indicadores de desempeño medulares y sólo en una etapa posterior dedicarse específicamente a fijar metas.

En segundo lugar, resulta bastante complicado fijar metas de desempeño apropiadas y creíbles. Seleccionar qué medidas convertir en metas no es un proceso sencillo ni tampoco el reto de establecer metas cuantitativas que no resulten demasiado difíciles o demasiado fáciles.

En tercer lugar, muchos autores opinan que sólo se deben establecer metas para indicadores de desempeño que relativamente se puedan controlar. Sin embargo, existe la preocupación de que establecer metas para variables poco controlables muy probablemente desmotive a los organismos y a su personal. Si se adopta esa perspectiva, la implicación más obvia será que generalmente no se deben fijar metas para *resultados* y en particular no para resultados de alto nivel, porque estos últimos tienden a ser muy vulnerables a “factores externos” incontrolables. Por lo tanto, desde ese punto de vista, resultará más lógico, en general, establecer metas para productos.³⁵ Sin embargo, al mismo tiempo, los resultados son lo más importante y los de alto nivel son los más importantes de todos. Por lo tanto, rutinariamente muchos gobiernos

35 Con la salvedad de que no se considera apropiado determinar metas para productos muy sensibles a la heterogeneidad.

Materiales de Capacitación de CLEAR

implantan metas para resultados sobre los cuales ejercen muy poco control; por ejemplo, tasas de crecimiento económico y de desempleo o de aumento del turismo.

En cuarto y último lugar, carece de sentido establecer más metas de las que el gobierno pueda monitorear y actuar en consecuencia. En muchos países, se da poco seguimiento al desempeño de los organismos gubernamentales respecto de las metas establecidas, situación que lleva a pensar que se les fijó con poca seriedad. La experiencia del Reino Unido en cuanto al sistema de PSA constituye una importante excepción. El gobierno de ese país se comprometió verdaderamente a monitorear los resultados logrados respecto de las metas de los PSA y a implementar acciones de acuerdo con dichos resultados. Por medio de intervenciones administrativas, cuando fue necesario, se prestó especial atención a la supervisión y seguimiento de lo logrado respecto de las cincuenta metas de PSA más importantes por medio de una “unidad de prestación de servicios” que reportaba directamente al Primer Ministro. Asimismo, la experiencia británica subraya que si se busca que las metas se tomen en serio, resulta crucial que se seleccionen las que realmente interesen al público y a la comunidad política y no sólo las que se relacionen, por ejemplo, con actividades internas de las secretarías.

Como no tiene mucho caso fijar metas de desempeño si no se les piensa dar seguimiento, cuanto más limitada sea la capacidad de supervisión y seguimiento del gobierno central en materia de desempeño, se deberá ejercer mayor selectividad al escoger las metas a ese nivel.

Manipulación y efectos perversos

Existe una escuela de pensamiento que cuestiona la sabiduría de establecer metas para el mejoramiento de los resultados del sector público por considerarlas más dañinas que beneficiosas. Tal corriente se enfoca en el peligro de que las metas se puedan alcanzar sin que se produzca una mejora real en el desempeño, debido a:

- “Manipulación” (alteración o falsificación de indicadores de desempeño, en este caso indicadores en los que se basan las metas). Por ejemplo, cuando un hospital falsea sus datos de tiempos de espera para aparentar haber cumplido una meta de atención oportuna que de hecho no se alcanzó, y/o
- “Efectos perversos” (deterioro del desempeño) derivados del uso de metas basadas en medidas de desempeño imperfectas.

El problema de la manipulación requiere de una cuidadosa verificación y auditoría de los indicadores y de la imposición de sanciones por falsificación. El problema de los efectos

perversos podría minimizarse significativamente mediante el diseño cuidadoso de medidas de metas y el uso adecuado de una combinación de éstas. Sin embargo, todas las medidas de desempeño son imperfectas en mayor o menor grado y por ello incluso cuando se diseña con todo cuidado una serie de metas no se puede eliminar el potencial de distorsión conductual.

La preocupación por los efectos perversos se basa en gran medida en la teoría. Uno de los aspectos teóricos más conocidos establece que algunas dimensiones clave del desempeño, como la calidad, son en extremo difíciles de medir y por lo tanto tienden a no quedar capturadas en las metas. Se observa entonces un temor a que se sacrifiquen las dimensiones no medidas por las que se pueden medir. La teoría señala también la posibilidad de favorecer el uso de los medios más sencillos para el logro de metas, hecho que acarrea consecuencias no deseables. La teoría está muy bien, pero la evidencia empírica al respecto se considera más importante. Sorprende aquí la poca evidencia práctica de efectos perversos graves generados bajo el sistema de PSA del Reino Unido, donde existía gran presión para alcanzar metas y por ello, la impresión general es que sus críticos han exagerado en mucho el problema.³⁶

A juzgar por el desempeño logrado con relación a sus metas, el sistema de PSA del Reino Unido parece haber funcionado muy bien para mejorar los resultados del sector público, aunque la investigación en el tema no se ha llevado a cabo con la profundidad deseada. El hecho de que las metas se establecieron en el proceso de presupuestación y que el Primer Ministro y el ministerio de finanzas dieron seguimiento a los resultados respecto de las metas, les confirió a éstas un peso real y las convirtió en un punto focal importante del proceso de toma de decisiones presupuestarias. De igual manera, es evidente la debilidad de la relación entre fondos y metas, que resulta en particular innegable porque muchas de las metas de PSA eran metas de resultados e incluso algunas de ellas de nivel bastante alto; por ejemplo, metas para disminuir las tasas de cáncer y obesidad infantil sobre las cuales el gobierno ejerce claramente muy poco control.

Lecturas clave

Comisión de Auditoría (Reino Unido) (2005), *Target Setting – A Practical Guide*, disponible en <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/985665>.

36 En un artículo de Kelman y Friedman (2007) sobre las respuestas a una meta de 4 horas para el tratamiento de pacientes en salas de urgencias y de accidentes de hospitales del Reino Unido constituye un antídoto para el temor que existe hacia las metas. Los autores concluyen que “la mejora de desempeño en cuanto al tiempo de espera fue dramática y no se observaron respuestas disfuncionales hasta donde sabemos”. Observaron también que “no se ha confirmado ninguna de las hipótesis que predecían la sustitución de esfuerzos o la manipulación en relación al logro de dicha meta” y que de hecho, las dimensiones del desempeño no capturadas en las metas parecen haber mejorado. Bevan y Hood (2006) y Hood (2006) llevaron a cabo un importante estudio que ofrece algunos ejemplos limitados de efectos perversos pero que a la vez sugieren que las metas funcionaron adecuadamente para el mejoramiento del desempeño; en palabras de Hood, la evidencia “apunta convincentemente a que las metas lograron un cambio notable en el desempeño reportado”.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Smith, P. (2007), "Performance Budgeting in England: the Public Service Agreements", en Robinson (ed) *Performance Budgeting*.

Social Market Foundation (2005), *To the Point: a Blueprint for Good Targets*, Londres: SMF, disponible en <http://www.smf.co.uk/to-the-point-a-blueprint-for-good-targets.html>.

Comité Selecto de Administración Pública de la Cámara de los Comunes (2003), *On Target? Government by Measurement*, disponible en http://www.bercy.gouv.fr/lolf/downloads/1400_target.pdf.

Gay, O. (2005) *Public Service Agreements*, Biblioteca de la Cámara de los Comunes, disponible en <http://main.hop.lbi.co.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-03826.pdf>.

14. Fundamentos para la reforma de la administración de las finanzas públicas

La elaboración de presupuestos basados en resultados se debe analizar dentro del contexto de la amplia reforma de los sistemas de administración de las finanzas públicas (PFM, por sus siglas en inglés). Antes de considerar la adopción de ese tipo de presupuestación, se debe determinar, en particular, que el sistema de PFM pueda cumplir con dos requerimientos básicos. El primero, que pueda apoyar resultados macro fiscales sólidos y el segundo, que garantice un alto grado de probidad, es decir, que el dinero se destine sólo para fines públicos debidamente autorizados y no para los numerosos intereses privados de políticos y funcionarios corruptos. Si el sistema de PFM y el marco de gobernabilidad no cumplen con esos requisitos básicos, el énfasis inicial deberá ser la instauración de reformas en esas áreas y posponer la implementación de la presupuestación por resultados para el futuro.

En cuanto al requisito de apoyar sólidos resultados macro fiscales, la sustentabilidad fiscal juega un papel de especial importancia porque si las políticas presupuestarias no son sostenibles, tarde o temprano se generará una crisis grave que exigirá recortes severos del gasto público. Bajo las inestables circunstancias derivadas de tal crisis, sufrirán inevitablemente la eficiencia y la efectividad de la administración del gasto. Sólo al insistir en contar con políticas fiscales sustentables se podrá crear un ambiente con la estabilidad necesaria para que los administradores públicos se centren con éxito en la producción de resultados.

Aunque las causas principales de la formulación de políticas fiscales insostenibles son por lo general de índole política, las debilidades de la PFM también pueden contribuir significativamente a ello. Entre las áreas de la reforma de la PFM que pueden ayudar en mucho a promover la sostenibilidad fiscal se encuentran:

Ampliar la cobertura presupuestaria a fin de garantizar la elaboración de un presupuesto integral, es decir, que cubra todo gasto (e ingreso) que incida en los déficits y en la deuda. Garantizar que durante la elaboración del presupuesto se establezca y después se respete un límite de gasto agregado compatible con la sustentabilidad fiscal.³⁷

37 En ese contexto, se ha observado últimamente gran interés en el desarrollo de presupuestos que vayan más “de arriba hacia abajo”. La razón de ello es la preocupación por la tendencia de favorecer procesos netamente de “la base hacia arriba” (es decir, aquéllos en que las secretarías erogadoras presentan solicitudes irrestrictas de recursos adicionales durante el proceso de presupuestación anual), que debilitan el respeto por los límites de gasto agregado. Dicho efecto lo contrarresta el proceso de presupuestación de arriba hacia abajo en su forma extrema por medio de la decisión unilateral de parte del nivel central de aprobar los gastos presupuestarios de cada secretaría que recibe fondos. En la práctica no resulta viable (excepto a muy corto plazo) ni deseable

Materiales de Capacitación de CLEAR

Garantizar que durante la ejecución del presupuesto secretarías y secretarías respeten los límites de gasto impuestos y no los sobrepasen ni acumulen retrasos en los pagos que generen gastos deficitarios en el futuro.

Obviamente, garantizar la probidad es una cuestión de grado. Ningún país se encuentra del todo libre de corrupción en el uso del dinero público; por consiguiente, la cuestión radica en si el sistema es capaz de garantizar un mínimo nivel de probidad aceptable. A ese respecto, adquiere particular importancia la calidad de los controles parlamentarios y de otro tipo que limitan las decisiones del ejecutivo en la selección de los fines a los que se destinarán los fondos públicos, es decir, controles diseñados para garantizar que sólo se pueda aprobar el uso del dinero para fines públicos. El marco legal de la aprobación presupuestaria juega un papel crucial en ello, así como las salvaguardas para el ejercicio del presupuesto cuyo fin es asegurar que los fondos se utilicen de la manera esperada. Todo ello requiere contar con sólidos procesos de control del gasto y de auditoría interna y externa.

Para fines sostenibilidad y probidad se considera importante contar con un sistema robusto de control de compromisos. El compromiso es la etapa donde se establece la obligación de efectuar un pago futuro; por ejemplo, cuando se firma un contrato de compra de un bien o servicio con un proveedor. Una vez celebrado legalmente el compromiso, resulta imposible evitar el pago correspondiente. Una debilidad de los sistemas de PFM de muchos países es la ausencia de una disciplina estricta en la etapa del compromiso, hecho que deriva en la formalización de instrumentos que son excesivos y/o inconsistentes con la aprobación del presupuesto. Por ello, uno de los elementos fundacionales de una buena PFM consiste en establecer un sólido control de compromisos. Sin embargo, los enfoques al respecto muestran grandes variaciones. En países donde se observan las mayores debilidades de disciplina en la administración pública, la secretaría de finanzas necesita asumir directamente el control de los compromisos; en otras palabras, exigir que no se establezca ninguno de ellos sin su aprobación. En sistemas más avanzados, dicho control se ha descentralizado hacia otras secretarías y sus altos mandos y se respalda con sanciones que aplican cuando se firma cualquiera instrumento excesivo o inapropiado.

Por lo tanto, es importante que antes de decidirse a adoptar un sistema de presupuestación por resultados se evalúe la totalidad del marco de PFM y se determine si existen debilidades en esas

implementar un proceso esencialmente de arriba hacia abajo, pero se podría fortalecer la sostenibilidad fiscal al orientar el proceso de presupuestación *más* de arriba hacia abajo en aspectos significativos, incluida la implementación netamente de arriba hacia abajo de paquetes *para programas existentes* y no para nuevas iniciativas de gasto, en escenarios que cuenten con presupuestos de mediano plazo bien desarrollados.

Materiales de Capacitación de CLEAR

áreas fundamentales que deban resolverse antes de la implementación. De particular utilidad en ese contexto se considera el marco del Gasto Público y la Rendición de Cuentas (PEFA, por sus siglas en inglés), instrumento de diagnóstico internacional y estandarizado que se utiliza en sistemas de gestión de finanzas públicas.³⁸

Existen varias áreas de la PFM y de sistemas relacionados que se consideran *co-requisitos* en vez de prerrequisitos de la presupuestación por resultados. En otras palabras, si bien no se considera esencial que las reformas en esas áreas se implementen *antes* del inicio de la implementación de un presupuesto basado en resultados, sí deben *acompañarlo* para que su ejecución tenga éxito. La importancia de que las reformas acompañen el proceso queda demostrada en los desafortunados ejemplos de muchos países que han implementado elementos clave de la presupuestación por resultados, en particular la clasificación del presupuesto por programas y el desarrollo de información sobre los resultados de los mismos, sólo para encontrar que tal medida en sí no bastó para cambiar los resultados presupuestarios. En otras palabras, la priorización de gastos no mejoró y el impacto en la eficiencia y en la efectividad resultó apenas discernible.

En otras secciones de esta manual, se estudiarán dos co-requisitos cruciales: uso de procesos mejorados de priorización de gastos en la elaboración del presupuesto y la reforma de la gestión de desempeño de la administración pública para motivar y liberar a los funcionarios públicos para ayudarles a orientarse más a los resultados.

Otra área de la reforma de PFM de importancia crítica es la disminución de las inflexibilidades del gasto que obstaculizan la reasignación de recursos. Como uno de los aspectos más importantes en los que se ocupa la presupuestación por resultados a todo nivel de gobierno es la reasignación de recursos de programas poco prioritarios e ineficaces a los de gran prioridad, nunca tendrá éxito si por la inflexibilidad del gasto dicha reasignación resulta imposible o muy lenta y difícil. Entre las inflexibilidades que preocupan en particular se encuentran:

Arreglos de financiamiento extra presupuestarios que obligan a que ciertos ingresos se utilicen exclusivamente en algunas áreas programáticas.

La inflexibilidad laboral de funcionarios públicos; en algunos países resulta imposible cambiar o despedir a funcionarios que trabajan en programas que el gobierno desea eliminar o recortar.

La creación de condiciones laborales más flexibles para funcionarios públicos es una tarea que se debe abordar diferentemente de país a país, de acuerdo con la gobernabilidad y tradiciones

³⁸ Visite el sitio web de PEFA (www.pefa.org) donde encontrará mayor información.

Materiales de Capacitación de CLEAR

locales. En algunos países de la OCDE, las garantías tradicionales ofrecidas por la administración pública en materia de empleo han sido abolidas en su mayoría y los servidores públicos trabajan de acuerdo con leyes laborales generales. Sin embargo, ese enfoque tan radical podría no resultar apropiado en países donde existe gran preocupación por la magnitud de los abusos de la flexibilidad en la contratación de funcionarios públicos atribuibles a razones políticas o nepotistas, pero incluso si se adoptara una reforma mucho más limitada, sería esencial que existiera la posibilidad de por lo menos reasignar a los empleados y de recurrir a estrategias tales como los paquetes de salida voluntaria para efectuar recortes de personal donde así se requiera.

Lecturas clave

Diamond, J. (2007), "Challenges to Implementation" en Robinson (ed.), *Performance Budgeting*.

15. La priorización del gasto y el presupuesto basado en resultados

El mejoramiento en la priorización del gasto y el aumento en la presión ejercida para producir resultados en secretarías y organismos gubernamentales son los dos canales que utiliza la presupuestación por resultados a todo nivel de gobierno para optimizar el desempeño del sector público. Sin embargo, como se observó con anterioridad, la sola producción de información sobre los beneficios y costos de programas no garantiza que dicha información se emplee para mejorar la priorización y para exigir rendición de cuentas a las secretarías. Asimismo, deben existir rutinas formales para la reconsideración de las prioridades de gasto integradas al proceso de presupuestación, mismas que se deben diseñar de manera tal que maximicen el uso de la información disponible sobre el desempeño programático.

Revisión del gasto

El punto clave de contacto entre la presupuestación basada en resultados y la priorización del gasto durante la elaboración del presupuesto es la *revisión del gasto*. Tal revisión consiste en el examen sistemático del gasto existente para identificar, en particular, opciones de recorte. La revisión se basa en la evaluación (véase la Sección 6); en términos más específicos, se basa en evaluaciones programáticas (revisión de servicios específicos prestados por el gobierno) y revisiones de eficiencia (que se centran en disminuir el costo de la prestación de servicios). Sin embargo, la revisión del gasto va más allá de la evaluación para incluir un análisis sistemático *de prioridades*; es decir, la identificación sistemática de programas o elementos de programas que se podrían recortar *por ser de baja prioridad*, cuestión completamente diferente a la evaluación de ineffectividad o de ineficiencia. Puede suceder que un programa sea muy efectivo y eficiente pero de muy baja prioridad porque los resultados que busca alcanzar carecen de importancia para la comunidad o el gobierno en turno no los considera relevantes.

Sin la revisión del gasto, se corre el riesgo de que programas ineffectivos y de baja prioridad (o que alguna vez se consideraron de utilidad) sigan exigiendo recursos públicos, porque la revisión incluye el uso sistemático de indicadores y evaluaciones del desempeño y de medidas de costos de programas generadas por un sistema de presupuestación programática.

La revisión del gasto es un área de debilidad de los sistemas presupuestarios de muchos países. En esos lugares, el proceso de elaboración de presupuestos se concentra de forma abrumadora en los nuevos gastos y en general, el gasto actual no se somete a un examen riguroso. El “incrementalismo” es el término acuñado en la década de los setenta por autores de artículos sobre presupuestación para describir esa tendencia en la elaboración de presupuestos que da por hecho el gasto incurrido por programas existentes.

Materiales de Capacitación de CLEAR

La revisión del gasto es un elemento crítico para la obtención de buenos resultados fiscales agregados y para que el gobierno pueda responder a nuevas necesidades de gasto. Si se ha de crear espacio *sustancial* para nuevas e importantes iniciativas de gastos, casi siempre se necesitará efectuar recortes en los existentes. Ese punto es importante también para la disciplina fiscal agregada porque de no identificarse tales recortes surge el peligro de que los gastos nuevos simplemente se añadan al presupuesto y se incremente el gasto agregado a una tasa mayor de lo requerido para mantener el déficit presupuestario a niveles sostenibles.

Asimismo, una buena revisión del gasto aumenta la presión para la obtención de resultados en las secretarías que reciben recursos porque también aumenta en mucho la probabilidad de que el nivel central identifique a los programas de pocos resultados o las áreas de ineficiencia y con ello implemente recortes presupuestarios o sanciones a los altos mandos de las secretarías. Aquéllas que deseen proteger sus presupuestos se verán motivadas por ende a mejorar su desempeño. En ese contexto, se debería vincular la revisión del gasto también a los procesos de mejora de gestión y de rediseño programático porque si se identifica a un programa inefectivo, no necesariamente se requerirá recortar sus fondos: podría resultar más apropiado cambiar el diseño o la gestión de dicho programa.

La revisión de gastos se debe integrar al proceso de presupuestación. En la mayoría de los países, esa medida implicará que parte de la revisión se lleve a cabo todos los años dentro del proceso anual de elaboración del presupuesto. En países como el Reino Unido, donde los techos fijos del gasto a mediano plazo los establecen los ministerios erogadores, la revisión se realiza sólo cada tres o cuatro años (véase la Sección 18). En la mayor parte del análisis presentado a continuación, se asume que la revisión del gasto es un proceso anual.

Quienes promueven la *presupuestación de base cero* favorecen la minuciosa revisión anual o por lo menos periódica de todo gasto. Sin embargo, según lo demuestra la experiencia, no resulta práctico porque la tarea analítica es demasiado onerosa. Por el contrario, la revisión del gasto debe ser selectiva y estratégica y por ello la cuestión consiste más bien en qué enfoque adoptar al seleccionar los programas que se han de revisar. Uno de ellos es el enfoque discrecional, mediante el cual la revisión se centra en los programas que tanto funcionarios como secretarías consideran los más probables de producir ahorros. Otro enfoque lo constituye un ciclo periódico de revisión programática con el cual se revisan todos los programas durante un ciclo periódico de varios años, de cinco, por ejemplo. Canadá es uno de los países que ha implementado ese tipo de sistema (véase el recuadro a continuación); por su parte, la PART de los Estados Unidos hasta hace poco contemplaba un ciclo similar de cinco años durante el cual el 20 por ciento de los programas federales de ese país se sometían a una revisión anual.

Ciclo de revisión del gasto: el ejemplo de Canadá³⁹

En 2007, el gobierno de Canadá introdujo un nuevo sistema de gestión del gasto dentro del marco de un compromiso permanente de mejorar la administración de los gastos gubernamentales. El sistema busca garantizar el valor del dinero en todos los gastos incurridos por el gobierno y uno de sus pilares clave es la evaluación permanente de todos los gastos programáticos directos o revisiones estratégicas. Mediante dicho proceso, el gobierno evalúa sistemáticamente la relevancia y los resultados de cada programa con base en ciclos. La revisión estratégica exige que las organizaciones gubernamentales revisen periódicamente el cien por ciento de los gastos directos de sus programas y los costos operativos de sus principales programas estatutarios. Con la revisión, cada organización identifica un cinco por ciento del gasto incurrido por programas de menor prioridad y que generan menos resultados a fin de reasignarlo a otros esfuerzos. El sistema se combina con revisiones estratégicas dirigidas, basadas en un grupo de programas seleccionados por los ministerios y la Secretaría del Consejo del Tesoro.

La revisión del gasto debería abarcar todo nivel del gobierno y no se debería limitar a los gastos “discrecionales”. En otras palabras, se considera de crucial importancia que la revisión incluya a los programas gubernamentales de ayuda social y otros gastos obligatorios.

La revisión del gasto abarca tres niveles de actividad. El nivel inferior se ocupa de programas individuales, eficiencia y otros temas; el siguiente nivel consiste en elaborar con base en las revisiones y otros análisis una asesoría coordinada para la dirigencia política donde se identifiquen las mejores opciones de recorte de gastos, y el último nivel consiste en tomar decisiones respecto a qué recortes efectuar, mismos que son responsabilidad de la dirigencia política.

Por lo tanto, los procesos mediante los cuales los dirigentes políticos toman decisiones de priorización se deberían incorporar adecuadamente al proceso de presupuestación. La naturaleza de los mecanismos más apropiados para la toma de decisiones políticas sobre prioridades variará significativamente de un país a otro. Para algunos, implementar un proceso que implique la participación del comité de un gabinete podría constituir el mejor enfoque, mientras que para otros, el sistema político podría prescribir un esquema más centralizado, que

39 Fuente: Secretaría del Consejo del Tesoro, <http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/faq-eng.asp#q1>

se base en el presidente y/o el primer ministro y en el secretario de finanzas. En la Sección 17, se estudia el papel del Congreso debido a que existen grandes variaciones a nivel mundial en sus facultades en lo tocante a la asignación de recursos en el presupuesto.

Los comités del gabinete y la reasignación del gasto: el ejemplo de Australia

El uso de un comité del gabinete como instrumento de decisiones clave sobre la reasignación del gasto ha sido una característica definitoria del proceso de presupuestación del gobierno nacional de Australia desde los años ochenta. A lo largo de todo ese tiempo, el llamado “Comité de Revisión del Gasto” (ERC, por sus siglas en inglés) ha sido responsable de examinar las nuevas propuestas de gasto importantes, sometidas por los ministerios erogadores, y las posibilidades de recortes significativos que pudieran financiar nuevos egresos o disminuir el déficit. Dicho comité se integra por el Ministro de Finanzas y el Tesorero (quienes comparten la responsabilidad del presupuesto dentro del sistema australiano), el Primer Ministro y uno o dos ministros poderosos. Una de sus funciones clave consiste en fortalecer la disciplina de los guardianes del gasto dentro del gabinete para contrarrestar así la tendencia de los ministerios erogadores a formar coaliciones con el propósito de aumentar el gasto. El apoyo analítico del personal del ministerio de finanzas ha representado un papel crucial en el éxito del mecanismo. Los funcionarios de ese organismo proporcionan a los miembros del ERC los llamados “Resúmenes verdes” de cada ministerio que utiliza fondos públicos, en los que se evalúan desde una perspectiva crítica sus nuevas propuestas de gasto y se identifican opciones de ahorro y estrategias alternativas. Asimismo, dichos funcionarios asisten a las reuniones del ERC a fin de ofrecer asesoría inmediata a los ministros y para servir de contrapeso a los ministerios que gastan los recursos. El gobierno del Partido del Trabajo elegido en 2007, modificó parcialmente el proceso del ERC al instituir un Comité de Presupuestación Estratégica (SBC, por sus siglas en inglés), compuesto por el Primer Ministro, el Vice Primer Ministro, el Tesorero y el Ministro de Finanzas, quienes se reunían exactamente al inicio del proceso de presupuestación y asumían la función de revisar de manera general las nuevas propuestas de gasto de los ministerios. Sin embargo, se conservó al ERC, mismo que opera a la luz de los parámetros establecidos por el SBC. Por otra parte, el gobierno regresó en 2007 a la práctica empleada previamente en tiempos de consolidación fiscal significativa, a saber, la realización de reuniones del ERC a lo largo del año en vez de solamente en etapas específicas del proceso de elaboración del presupuesto.

La asesoría ofrecida a la dirigencia política sobre opciones de recorte de gastos, derivada de la revisión de los mismos, debería ser una de las funciones de la secretaría de finanzas (o del

organismo correspondiente, de acuerdo a la estructura institucional de cada país), posiblemente con la colaboración de la presidencia o de la oficina del primer ministro. La asesoría se necesita basar en el análisis de políticas y en consideraciones financieras; sólo los funcionarios civiles pueden desempeñar esa función de manera continua, porque los asesores externos, en general, carecen de suficientes conocimientos profundos sobre un gobierno y no tienen la capacidad de ofrecer la continuidad requerida. Sin embargo, la asesoría externa tiene su lugar y la secretaría de finanzas podría aprovechar en parte las revisiones de programas y de eficiencia efectuadas por consultorías o comisiones externas al desempeñar su función de revisar el gasto.

Asimismo, parte de la revisión del gasto la deberían llevar a cabo las secretarías erogadoras, a quienes se les debe exhortar a desarrollar sus propias evaluaciones programáticas internas. Sin embargo, la revisión no puede quedar únicamente en sus manos; debe ser encabezada por la secretaría de finanzas y al efectuarla no puede depender de evaluaciones programáticas realizadas bajo el control exclusivo de dichas secretarías.

Aspectos más generales de los procesos de priorización del gasto

Como se observó en los párrafos anteriores, la revisión del gasto es el punto crucial donde la presupuestación por resultados interactúa con los procesos de priorización del gasto. Sin embargo, para que funcione adecuadamente, dichos procesos requieren contar con otros elementos clave.

Es crucial implementar procesos adecuados para determinar las prioridades de *nuevos gastos*. Para ello, dos elementos son de particular importancia. El primero de ellos es la existencia de una *fase estratégica* efectiva en el proceso de elaboración del presupuesto; es decir, de una etapa en los primeros momentos de presupuestación donde el liderazgo político fije las prioridades que orientarán el proceso. Un buen vehículo para facilitar el establecimiento de prioridades gubernamentales durante la fase estratégica lo constituye un *documento de estrategia presupuestaria*, presentado a consideración al gabinete al inicio de la elaboración del presupuesto.

El segundo elemento clave de importancia para la priorización de nuevos gastos consiste en desarrollar procesos rigurosos para la revisión de las propuestas por parte del nivel central. En ese contexto, puede resultar de particular utilidad:

- Contar con requisitos estrictos para la presentación de nuevas propuestas de gasto, es decir, especificar el tipo de información que se debe incluir en ellas (por ejemplo, un enunciado

Materiales de Capacitación de CLEAR

claro del objetivo), requerir estimados de costos de mediano plazo, puntualizar tiempos mínimos para emitir notificaciones, exigir que se circule la propuesta entre un grupo específico de organismos centrales para análisis y comentarios.

- Exigir que los estimados de costos de cada nueva iniciativa se acuerden con la secretaría de finanzas a fin de evitar que las secretarías erogadoras subestimen deliberadamente los costos incluidos en sus propuestas.

Las nuevas propuestas de gasto deben integrarse lo más posible al proceso de elaboración del presupuesto. En algunos países, muchas de esas propuestas las someten las secretarías que incurrirán en el gasto y el gobierno las dictamina fuera del proceso de presupuestación. Por ende, al elaborar el presupuesto los funcionarios no se centran tanto en tomar decisiones respecto a nuevas opciones de gasto como en buscar adaptar el gasto requerido por las nuevas leyes a los límites de los recursos presupuestarios. Un obvio peligro de tal práctica es que las nuevas iniciativas de gasto adoptadas fuera del proceso de elaboración del presupuesto costarán más de lo que el gobierno pueda pagar y que la priorización de los gastos resulte más débil. La razón es que cuando se someten nuevas propuestas en cualquier momento del año, se les considera por separado en vez de compararlas con otras posibles opciones como sería el caso de presentarlas para su revisión colectiva durante el proceso de presupuestación.

En ocasiones, se recomienda a los países que establezcan techos presupuestarios firmes a nivel de secretaría (o de sector) desde el inicio del proceso de presupuestación, completamente “de arriba hacia la base” antes de que las secretarías que utilizarán los recursos presenten solicitudes de presupuesto o se reciba cualquier otro insumo de abajo hacia arriba. Tal recomendación se basa en el supuesto de que una presupuestación totalmente “de abajo hacia arriba” permite que las secretarías soliciten fondos para cualquier fin, sin que se establezcan restricciones a los recursos, y las deja sin incentivos para identificar áreas de ahorro, situación que inevitablemente genera solicitudes que exceden a tal grado los recursos disponibles que resultan imposibles de manejar para la secretaría de finanzas.⁴⁰

Es justificable la inquietud que genera la presupuestación que va totalmente de abajo hacia arriba. Existe el peligro real de que si no se determinan los techos con sumo cuidado y no se establecen desde el principio y con firmeza, empeorará la inflexibilidad de la asignación de recursos y se reducirán sustancialmente las posibilidades de mejorar la priorización del gasto. Tanto las secretarías como los organismos centrales, incluida la secretaría de finanzas, carecen de conocimientos detallados de las áreas programáticas y por ello no pueden

40 Véase Schiavo-Campo y Tommasi (1999) y Potter y Diamond (1999).

Materiales de Capacitación de CLEAR

determinar unilateralmente a dónde dirigir los nuevos gastos. Más aun, el monto de nuevos recursos que se debe otorgar a las secretarías o a un sector para nuevas erogaciones se puede decidir apropiadamente sólo después de analizar propuestas de programas concretos. Por consiguiente, carecen de sentido enunciados como “el sector salud es de alta prioridad y por ello aumentaremos sus recursos en un 15 por ciento sin considerar específicamente en qué gastará la secretaría de salud ese dinero adicional”.

De hecho, pocos países de la OCDE establecen techos para las secretarías antes de considerar propuestas de abajo hacia arriba para la formulación de nuevas políticas. Países como Canadá y Australia han logrado evitar los peligros de la presupuestación de abajo hacia arriba a la vez de conservar una gran apertura para considerar propuestas elaboradas por sus ministerios para nuevas iniciativas de gasto. Para ello, exigen a los ministerios erogadores que presenten las nuevas propuestas importantes de políticas por separado de las presupuestarias principales y que desarrollen estas últimas a manera de promover la continuidad de políticas y programas preexistentes. Posteriormente, las nuevas propuestas se someten a un examen muy riguroso y sistemático al nivel central. Chile utilizó el mismo procedimiento hace algunos años al implementar su bien conocido “fondo concursable”.

Algunos consideran a Suecia un modelo para el establecimiento de techos ministeriales totalmente de arriba hacia la base. En teoría, todos los techos se establecen durante un retiro del gabinete al mes de iniciado el proceso de elaboración del presupuesto, antes de recibir cualquier insumo de la base hacia arriba. Sin embargo, de hecho, los debates sobre nuevas iniciativas de política que inciden en los techos continúan durante meses.

Para efectuar una buena priorización se requiere una mezcla adecuada de elementos de arriba hacia abajo y viceversa durante la elaboración del presupuesto porque de hecho, la situación se complica al optar por un proceso que sea únicamente de la base hacia arriba. De igual manera, un proceso inverso no resulta deseable ni practicable, salvo temporalmente y bajo circunstancias extremas; por ejemplo, durante una aguda crisis fiscal que demande recortes al gasto rápidos y drásticos. Definir con precisión el balance adecuado entre procesos de arriba hacia abajo y viceversa durante la presupuestación posiblemente dependa en mucho de las circunstancias de cada país.

Planificación y priorización

Por supuesto, la priorización del gasto es la función clave de *la planificación*. Sin embargo, frecuentemente los sistemas de planificación presentan debilidades de priorización porque son

más capaces de identificar áreas en las que el gobierno debería incrementar el gasto que de encontrar áreas donde se podrían efectuar recortes para abrir espacio a las nuevas prioridades de gasto.

Más aun, en los países donde el proceso de planificación se encuentra separado institucionalmente del de presupuestación, llega a suceder que los funcionarios responsables de las decisiones presupuestarias no consideran con seriedad las prioridades identificadas en la planificación. El problema tiende a agravarse en particular en países donde se piensa que la planificación y la presupuestación son procesos secuenciales. En otras palabras, que primero se elabora el plan y que ahí se formulan todas las prioridades; el presupuesto se considera una mera expresión financiera de las prioridades de planificación. Muy frecuentemente, esa noción lleva a formular el plan fuera del contexto de las limitaciones presupuestarias y por ende, el plan no prioriza la toma de decisiones difíciles respecto a la asignación de recursos.

De lo anterior se desprenden dos lecciones clave. En primer lugar, la planificación y la elaboración del presupuesto se deben integrar completamente. En otras palabras, se debe efectuar la planificación como parte integral del proceso de presupuestación en vez de considerársele una actividad que ha de realizarse antes de elaborar el presupuesto. En segundo lugar, la planificación adecuada debe consistir tanto en identificar posibilidades de recorte como en seleccionar áreas de nuevos gastos; es decir, se debe diseñar para priorizar el gasto, no para soñar ideas impracticables sobre nuevas formas de usar los recursos.

Priorización del gasto a nivel sectorial y secretarial

Un enfoque que ha influido en la priorización del gasto es el llamado enfoque “sectorial”, conforme al cual gran parte de esa tarea se delega a grupos de secretarías de un mismo sector. En un principio, el gobierno central determina los techos para la agricultura, por ejemplo, y posteriormente todas las secretarías que desempeñan un papel en el sector se reúnen para decidir cuál es la asignación óptima del techo entre los programas de ese mismo sector (después de haber analizado los objetivos y prioridades sectoriales).⁴¹ Aparentemente, el esquema fue inspirado por el Sistema de Gestión del Gasto (PEMS, por sus siglas en inglés), que recibió gran atención a principios de los años ochenta.⁴²

41 Se puede encontrar una breve descripción de dicho enfoque en el contexto del MTEF en *Public Expenditure Management Handbook*, pp. 47-8, del Banco Mundial (1998). En esa versión, los sectores desempeñan también otros papeles relacionados con la planificación y administración del desempeño, incluida la definición explícita de objetivos e indicadores y metas de desempeño a nivel sectorial.

42 Véase D. Good (2008), *The Politics of Public Money* (University of Toronto Press).

Materiales de Capacitación de CLEAR

El sistema tiene ciertas ventajas, pero la experiencia canadiense sugiere que los comités integrados por varias secretarías no necesariamente constituyen un foro adecuado para la revisión del gasto. Asimismo, se puede argumentar que el enfoque sectorial delega una porción demasiado grande de la tarea de priorización. Supuestamente, el nivel central debe decidir cómo efectuar la asignación sectorial pero resulta difícil decidir cuánto dinero aprobar si no se considera el contexto de las medidas o ahorros específicos e importantes que se proponen.

Por lo menos, el enfoque sectorial es correcto en cuanto al reconocimiento de la necesidad de descentralizar significativamente las decisiones de priorización. Sin embargo, se podría sugerir que la toma de esas decisiones resultaría más apropiada si se efectuara a nivel ministerial y no sectorial.

Dado que no resulta deseable ni viable centralizar todas las decisiones pertinentes a la priorización, surge la pregunta clave de cómo crear incentivos y presiones para que las secretarías erogadoras asignen los recursos a su juicio y de la manera más efectiva. Al respecto se pueden mencionar dos importantes mecanismos: (1) un sistema mediante el cual se espera que las secretarías financien iniciativas menores de nuevos gastos por medio de ahorros identificados a nivel interno y por ende reciban incentivos para localizar tales ahorros, y (2) la presión impuesta por una adecuada revisión del gasto ejecutada a nivel central, como se estudió con anterioridad.

Se considera fundamental para el éxito de un sistema de presupuestación por resultados a todo nivel gubernamental contar con un proceso adecuado de priorización del gasto. Sin éste, la información sobre el desempeño podría no utilizarse en la toma de decisiones presupuestarias y por ende, todo el esfuerzo invertido en el desarrollo de indicadores, evaluaciones y costeo de programas podría no incidir sustancialmente en la asignación de recursos.

Lecturas clave

Kim, J. M. and C-K. Park (2006), "Top-down Budgeting as a Tool for Central Resource Management", *OECD Journal on Budgeting*, 6(1): 93-94.

Ljungman, G. (2009), *Top-Down Budgeting – An Instrument to Strengthen Budget Management*, documento de trabajo del FMI, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09243.pdf>.

Materiales de Capacitación de CLEAR

OCDE (2005), *Reallocation: the Role of Budget Institutions*, OCDE: París, se puede solicitar en http://www.oecd.org/document/38/0,3343,en_2649_34119_33701862_1_1_1_1,00.html.

Robinson, M. (2011), “Keeping the Lid on Aggregate Expenditure during Budget Preparation: Enforcing Aggregate Expenditure Ceilings while Preserving Allocative Flexibility”, en el informe del taller sobre política fiscal del Banco de Italia de 2001, disponible en <http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti>.

Robinson, M. (2010), *Ministry Ceilings under Top-Down Budgeting*, disponible en <http://blog.pfmresults.com/wordpress/?p=10>.

Robinson, M. (2010), *Keeping the Lid on Aggregate Spending*, disponible en <http://blog.pfmresults.com/wordpress/?p=93>.

16 Contabilidad en valores devengados y presupuestación por resultados

Esta sección se dedica a la relación que existe entre la contabilidad basada en valores devengados y la elaboración de presupuestos con base en resultados. Algunos autores opinan que la contabilidad y (quizás también) los presupuestos basados en valores devengados son esenciales para la presupuestación por resultados. Analizaremos en esta sección si dicho supuesto es correcto o no. La conclusión es que dependerá de la manera en que se elabore un presupuesto basado en resultados porque existen pocas formas de ese tipo de presupuestación para las cuales resulta esencial la contabilidad en valores devengados. Ése no es el caso en particular de la presupuestación programática; si bien se puede argumentar que ese tipo de presupuestación resultaría más efectiva en un ambiente de devengados, funcionará perfectamente bien en un esquema tradicional de presupuestos y contabilidad “en valores de caja” (o de “compromisos”).

Iniciamos la sección con una explicación sobre la contabilidad en valores devengados (AA, por sus siglas en inglés) y del presupuesto por devengo antes de proceder a considerar su relevancia para la presupuestación por resultados.

¿En qué consiste la contabilidad y la presupuestación por valores devengados?

El sistema AA se usa para la elaboración de informes financieros. En otras palabras, es una metodología específica mediante la cual las organizaciones reportan sus transacciones y posición financieras. El sistema AA es la metodología de contabilidad estándar usada por el sector privado, de donde surgió primordialmente como método para medir adecuadamente las ganancias de una empresa. Se le puede definir como la metodología por medio de la cual las entidades miden apropiadamente sus costos de producción e ingresos, cuando sea el caso.

En el contexto del sector privado, sólo se pueden medir correctamente las ganancias por medio de la medición apropiada de los costos de producción y de los ingresos. El cálculo correcto de ingresos, utilidades y pérdidas también se considera relevante para las empresas paraestatales porque también generan ingresos de la venta de productos a consumidores y ganan o pierden con sus operaciones, situación que se debe medir. Precisamente por ello, las paraestatales de la mayoría de los países han empleado por años la AA.

Por el contrario, los conceptos de ingresos ganados y utilidades son en general irrelevantes para los órganos *gubernamentales*, es decir, para las secretarías y otras organizaciones que dependen primordialmente de los impuestos para su financiamiento. Para ellas, los posibles beneficios de

la AA surgen en gran parte de usarla para medir sus costos de producción; es decir, los costos de los productos que entregan. Por ello, al explicar en qué consiste la AA, nos centraremos primero en el tratamiento de acumulación de costos en lugar de los ingresos.

Tradicionalmente, los gobiernos de todo el mundo han empleado la contabilidad y presupuestación basadas en valores de caja (además de la llamada contabilidad y presupuestación “por compromisos” en algunos países) en sus sectores presupuestarios. Apenas últimamente algunos gobiernos han decidido reemplazar la contabilidad en valores de caja por el sistema de AA. Conforme a ésta, el enfoque principal de la elaboración de informe financieros lo constituyen los pagos y la recepción de dinero durante el año fiscal. A nivel de secretaría, los informes más importantes son los del gasto ministerial, donde gasto se define como los pagos efectuados a terceros externos.⁴³ Según el esquema de la *presupuestación* en valores de caja, los presupuestos autorizados para cada secretaría se expresan también en términos de gastos en efectivo. En otras palabras, cada una recibe un presupuesto anual donde se establece el límite de pagos que puede efectuar durante el año.⁴⁴

La forma más sencilla de entender la AA es compararla con la contabilidad en valores de caja. En otras palabras, podemos entender mejor la naturaleza de la AA al explicar por qué resulta inapropiado usar la contabilidad en valores de caja como base para medir los costos de producción y de qué manera la AA supera las debilidades de la segunda en ese aspecto.

Si una secretaría desea calcular los costos de producción de los servicios que ha entregado a clientes externos (es decir, de sus productos) durante el año en curso, deberá considerar los costos de todos los recursos usados para producir los servicios. Si intenta llevarlo a cabo sólo al considerar el *gasto* en efectivo de ese año, es decir, con base en la contabilidad en valores de caja, enfrentará una serie de dificultades, entre ellas el hecho de que algunos de los recursos utilizados para generar productos en el año en curso se habrán pagado en años anteriores (por ejemplo, edificios, equipo y suministros adquiridos en el pasado). De igual manera, algunos de los recursos empleados ese año se pagarán en algún momento en el futuro (por ejemplo,

43 En términos más precisos, como pagos no reembolsables, es decir, que no constituyen reembolso de deuda ni préstamos públicos efectuados por el gobierno a terceros externos.

44 En países que utilizan la presupuestación por compromisos, existe también un límite anual al valor de los compromisos de pagos futuros establecidos por la secretaría. El término “compromiso” se refiere a la obligación legal de efectuar un pago al momento en que se formaliza el compromiso o en algún otro momento en el futuro (incluso años más adelante, en el caso, por ejemplo, de contratos de varios años firmados con compañías constructoras para la realización de importantes obras públicas). En un presupuesto de compromisos, se imponen límites cuantitativos al paquete de nuevos compromisos que se pueden celebrar durante el año fiscal en cuestión.

Materiales de Capacitación de CLEAR

facturas de suministros entregados y utilizados al final del año fiscal en curso, mismos que no son pagaderos sino hasta el principio del siguiente). Enfocarse al gasto en efectivo ocasionará que se pasen por alto los costos “no expresados en efectivo” y por consiguiente se subestimarán los de producción.

El problema es una espada de doble filo. La medida de los gastos en efectivo del año en curso incluirán todos los gastos de capital realizados durante el año. Para tratar el gasto del año en curso como medida de los costos de producción también de ese año implica suponer tácitamente que todo gasto de *capital* que se realice ese año contribuye a la producción de ese año y sólo de éste. Por definición, sin embargo, el gasto de capital es una erogación en activos que contribuye a la producción a lo largo de varios años, es decir, que para contar todo el gasto de capital del año en curso como parte de los costos de producción de ese año implica *sobreestimar* los costos.

El sistema de AA resuelve los problemas anteriores al reemplazar la medida del gasto en efectivo con una medida del costo de los recursos empleados en la producción, que se conoce como *egresos*. Los egresos de una entidad gubernamental en un año fiscal dado miden los costos de todos los recursos utilizados por ésta para generar productos en ese año financiero, sin importar en qué momento se pagaron realmente dichos recursos. La diferencia entre el concepto de egresos y el de gasto tiene que ver con el año fiscal durante el cual se asientan los pagos por insumos utilizados en el proceso de producción. El *gasto* mide cuándo se pagan los insumos, mientras que los *egresos* miden cuándo se usan los insumos en el proceso de producción.

Tomemos el ejemplo del gasto de capital. En vez de asentar todo gasto de capital como costo de producción en el año en que se realiza el gasto, el sistema de AA trata una porción del gasto de capital como costo de operación (como egreso, usando el lenguaje de la acumulación contable) en cada uno de los años en que los activos en cuestión contribuyen a la producción. En términos muy generales, si la vida de un activo es de diez años, por ejemplo, la AA podría asentar una décima parte del precio pagado por ese activo como costo de producción en cada uno de los diez años de vida del mismo.⁴⁵ A eso se le conoce como “depreciación”.

45 Esa medida simplifica de gran manera el concepto de depreciación. En la práctica el tratamiento de acumulación del gasto de capital resulta mucho más complicado cuando se consideran cuestiones como la inflación y la posibilidad de que el activo tenga algún valor residual al final de su vida, eso sin tomar en cuenta las muy complicadas metodologías de valuación y depreciación de activos desarrolladas por los contadores. Sin embargo, la idea del tratamiento de acumulación del capital como asignación de costos al paso del tiempo ilustra la esencia del concepto de acumulación de egresos aplicado a bienes de capital.

Materiales de Capacitación de CLEAR

La diferencia entre el concepto de gasto que se utiliza en la contabilidad en valores de caja y el concepto de egresos de la AA no surge únicamente en relación al tratamiento del capital. Otro ejemplo de esa diferencia se relaciona con las facturas (cuentas) presentadas por proveedores a un departamento dado. Conforme al esquema de contabilidad en valores de caja, las facturas se reconocen en los informes financieros de ese departamento sólo en el año fiscal en que efectivamente se realizó el gasto, es decir, cuando se paga la factura. Por el contrario, bajo un sistema de AA, las facturas se reconocen como egresos del año financiero en que se entregan los suministros correspondientes y por ende, la factura se convierte en un efecto a pagar (es decir, cuando el departamento adquiere la obligación de pagar a los proveedores). Tal distinción resulta importante porque como se observó con anterioridad, el pago de algunos suministros puede no realizarse sino hasta el año fiscal en que se han recibido y empleado en la producción.

La jubilación de un funcionario público (los costos de pensión) constituye otro ejemplo del tratamiento de acumulación de costos. La mayoría de los gobiernos opera sus propios esquemas de jubilación. En otras palabras, prometen beneficios de retiro a sus funcionarios y por ello tales beneficios se convierten en derechos que los funcionarios acumulan durante su vida profesional y que debe hacer valer el propio gobierno. Por consiguiente, desde el punto de vista gubernamental, esos derechos representan una importante obligación financiera; constituyen una parte esencial del costo de la prestación de servicios gubernamentales porque por cada año de servicio de un funcionario público, se acumulan derechos de jubilación adicionales. Por lo tanto, cabe preguntarse cómo medir el componente de jubilación de los costos de producción gubernamental en un año dado. La contabilidad en valores de caja no sirve para esa tarea porque no es posible medir el *costo* anual de la jubilación sólo al examinar el *gasto* anual en materia de jubilaciones. Para entender por qué no es posible, considérese el caso de un servidor público, de Jaime. Año con año, a lo largo de su vida profesional, se va haciendo acreedor a más beneficios de jubilación pero el pago efectivo de esos beneficios, es decir, el gasto, se realiza una vez que haya concluido su carrera profesional. Si se utilizara la contabilidad en valores de caja, se obtendría el siguiente resultado ilógico:

- No se asentaría ningún 'costo' de jubilación de Jaime durante los años que laborara prestando servicios al público
- Se registraría un 'costo' sustancial sólo cuando Jaime se retirara y dejara de contribuir en absoluto a cualquier tipo de producción

El hecho que sí se reconoce en el sistema de AA es que cada año de la vida profesional de Jaime existe un costo de jubilación adjunto a su contratación. Por supuesto, ese costo es un egreso no

expresado en efectivo, es decir, que no requiere que se efectúe un pago en ese momento; sin embargo, no por ello el gasto es menos real. ¿Cómo se mide bajo un esquema de AA el costo de jubilación de funcionarios públicos? Esencialmente, la idea es que en vez de medir el gasto por beneficios de jubilación, el gobierno como un todo mida sus costos anuales en esa materia al asentar el aumento bruto del monto total de derechos de jubilación que el gobierno ‘debe’ a sus empleados.⁴⁶

Entonces, debe resultar evidente que sólo mediante el uso de la AA, los organismos del sector público pueden medir con exactitud los costos de generar los productos que entregan al público. Por supuesto, la AA genera una cifra total que permite medir el costo agregado de todos los productos generados por una organización en un año fiscal dado. El sistema de AA per se no proporciona información sobre el costo de generar un producto o grupo de productos *específico*, ni ofrece información sobre el *costo unitario* de los mismos. Para obtener esos datos se requieren medidas de los egresos dentro de un sistema de contabilidad por valores devengados para aunarlos a la información del producto. Una función de la llamada *contabilidad analítica* consiste en dividir el total de egresos acumulados de una agencia gubernamental entre sus distintos programas o, a nivel más detallado, entre tipos específicos de servicios.

Hasta este punto el análisis se ha centrado en la contabilidad por valores devengados. Por su parte, la *presupuestación* en valores devengados consiste en usar la contabilidad del mismo nombre como base para la asignación presupuestaria; en términos más precisos, en el uso de conceptos de acumulación para especificar los *totales de control* presupuestarios.⁴⁷ Como se estudió en la sección de las apropiaciones programáticas, los totales de control son límites cuantitativos de gastos que se imponen a las secretarías erogadoras, ya sea como apropiaciones especificadas en la ley anual de presupuesto o por medio de una directriz administrativa de una secretaría o de la secretaría de finanzas, por ejemplo. Por consiguiente, no se debe confundir la presupuestación en valores devengados con la contabilidad del mismo nombre, misma que se refiere solamente al registro y reporte de operaciones financieras del gobierno en términos de acumulación contable.⁴⁸

46 El término “bruto” en este caso significa el aumento de derechos relacionados con la jubilación e ignora el paquete de derechos de funcionarios ya retirados que el gobierno paga a lo largo del año.

47 De manera más formal, la presupuestación por valores devengados se ha definido (Robinson, 2009) como *la especificación de las aprobaciones del gasto presupuestario y de los estimados de ingresos en términos de medidas de acumulación contable*.

48 Cabe hacer notar en este punto que la contabilidad por valores devengados reporta no sólo los egresos, etc., sino también los flujos de efectivo y por lo tanto, se puede decir que incorpora a la contabilidad en valores de caja.

¿Qué implica utilizar conceptos de acumulación contable para especificar los totales de control presupuestario? El tipo más básico de total de control basado en valores devengados es un *total de control de egresos*, es decir, un límite cuantitativo impuesto por el nivel central del gobierno a los egresos permitidos para cada secretaría dentro del año del presupuesto.⁴⁹ Establecer un total de control de egresos significa considerar los egresos del año en curso como ejercicio de los fondos del presupuesto, sin importar en qué momento se efectúan cualquiera de los pagos en efectivo asociados. Por ejemplo, los siguientes conceptos irían en detrimento del total de control de egresos:

- Facturas por pagar: montos pagaderos por bienes y servicios entregados y utilizados durante el año financiero en curso aunque el pago se llegara a efectuar hasta el siguiente año.
- Los derechos adquiridos adicionales respecto a pagos futuros de pensiones que acumulan los funcionarios públicos a lo largo del año fiscal.
- Existencias (de suministros, etc.) que realmente se utilizaron en el proceso de producción a lo largo del año, sin importar en qué momento se adquirieron.
- Depreciación de los activos fijos de las secretarías.

La complejidad de la contabilidad y la presupuestación por valores devengados

La principal justificación para el uso de la AA con respecto a la presupuestación por resultados descansa en el supuesto de que a mejor medición del costo de los productos, mayor su utilidad para ese tipo de presupuesto. Como se estudia a continuación, en términos generales, tal afirmación es verdad. Sin embargo, no se puede emitir un juicio sobre si la AA debe acompañar a la presupuestación basada en resultados sin considerar tanto sus costos como sus beneficios. En ese contexto, se debe reconocer que la AA posee desventajas significativas, de entre las cuales sobresale el hecho de que es más compleja y por ende, cuesta más en términos de mano de obra calificada y de los términos contables que utiliza. Tales demandas hacen que la introducción de la AA se convierta en un reto considerable en países de bajos ingresos e incluso en los de ingresos medios. Por lo tanto, la pregunta que cada país debe responder es si los beneficios de introducir la AA al gobierno superan los costos. En cuanto a la presupuestación por resultados, no basta con demostrar que la presupuestación programática o algún otro tipo de presupuesto basado en resultados puede funcionar mejor en la presencia de la AA. De hecho, se necesita probar que la mejora esperada, considerada conjuntamente con otros beneficios de la AA, es de tal magnitud que justifica los costos y complejidades de la transición a un

⁴⁹ Como se explica más adelante, no es esencial que un total de control de egresos cubra todas las categorías de los desembolsos de una secretaría. Sin embargo, la imposición de un total de control que cubra la mayoría de las categorías de los gastos de todas las secretarías erogadoras se debería considerar una característica sustantiva de cualquier sistema de presupuestación por valores devengados.

sistema basado en devengos. Asimismo, se debe tener en cuenta que tanto la presupuestación por resultados como la AA constituyen reformas demandantes en sí mismas y por ello, no se recomienda intentar introducir las al mismo tiempo.

Lo anterior aplica todavía más a la *presupuestación* basada en valores devengados, que resulta considerablemente más compleja que la AA por sí sola. Por mayor complejidad no sólo queremos decir que un sistema de presupuestación de ese tipo es muy demandante en términos de recursos humanos calificados (profesionales de la contabilidad y de otras disciplinas) y de soporte de sistemas de IT, sino que también puede llegar a debilitar el control del gasto en países donde los altos mandos no entiendan bien los conceptos de acumulación contable (véase Robinson, 2009).

La contabilidad en valores devengados y la presupuestación programática

Se ha repetido en distintas ocasiones que el objetivo primario de la presupuestación programática consiste en mejorar la priorización del gasto al permitir a los tomadores de decisiones presupuestarias comparar, generalmente de manera informal, los costos y los beneficios de programas alternos.

Lo analizado en párrafos anteriores pone en evidencia que la contabilidad en valores de caja resulta imperfecta para esa tarea porque no mide adecuadamente los costos de la prestación de servicios y por ello puede distorsionar las comparaciones de costos programáticos al hacer que algunos programas parezcan menos costosos en sí y en relación a otros programas. Por ejemplo, supóngase que los funcionarios que toman decisiones sobre el presupuesto desean comparar un programa de tratamientos médicos con uno de salud preventiva. El primero requiere mucho capital porque se requiere gran cantidad de equipo e instalaciones costosas, mientras que el segundo depende de campañas informativas y emplea infraestructura cara en raras ocasiones. Al compararse ambos programas de acuerdo con la contabilidad en valores de caja, es decir, al examinar los gastos en efectivo de cada uno durante un periodo en el cual no se invierte mucho en instalaciones de atención a la salud (por ejemplo, cuando no se construyan nuevos hospitales, etc.), la comparación se distorsionará. Los costos del programa de tratamientos médicos resultarán artificialmente bajos pero no los del programa de prevención.

Pueden surgir otras distorsiones al comparar programas por el uso de la contabilidad en valores de caja. Por ejemplo, si comparamos un programa ejecutado primordialmente por funcionarios públicos con uno que dependa en gran parte de compañías del sector privado y de sus empleados, el componente de costos laborales que se difiere considerablemente dentro de la

administración pública podría llevar a la conclusión errónea de que el primero es relativamente más barato.

Por lo tanto, obviamente, en principio resulta mejor basar un sistema de presupuestación programática en uno de AA. Las medidas de costos de programas proporcionados por la AA facilitan en mucho la realización de comparaciones de costos más justas entre programas alternos. La presupuestación en valores devengados resultaría incluso mejor porque conforme a ésta los costos totales de los programas se cargarían a los programas de las secretarías y con ello se les motivaría poderosamente a basar sus decisiones de priorización en los costos reales de los programas y no sólo en el nivel de gasto en valores de caja que requieren en un año dado.

El vínculo entre la acumulación y la presupuestación por resultados

“Uno de los elementos clave del nuevo enfoque basado en recursos (es decir, en devengos) consiste en que requiere que las secretarías realicen un costeo más preciso de las actividades y que los egresos y los ingresos se asignen a cada uno de los objetivos de la secretaría en cuestión, acción que ayudará al gobierno a garantizar que los recursos se destinen a servicios prioritarios de conformidad con sus objetivos.”

(Tesorería de Su Majestad, 2002)

“La introducción de principios de costo (es decir, de devengos) a la planificación del presupuesto gubernamental se asocia al mejoramiento de la efectividad del gobierno mediante la visibilidad y la transparencia y un comportamiento consciente de los costos...La transparencia de los costos proporciona a políticos y al liderazgo administrativo una mejor base para priorizar el uso de los recursos.” (Ministerio de Finanzas de Dinamarca, 2006)

Sin embargo, a pesar de que la contabilidad en valores de caja genera algunas distorsiones en las medidas de costos programáticos comparativos, no se puede decir que tales distorsiones sean en general tan graves que impidan que la presupuestación programática alcance su objetivo fundamental de mejorar la priorización del gasto. La presupuestación programática ha funcionado bien en algunos países que cuentan con sistemas de contabilidad y presupuestación basados en valores de caja (o en una combinación de valores de caja y compromisos). Más aun, en la mayoría de los países, entre los factores que determinan el éxito de la presupuestación programática, la precisión del sistema contable para medir los costos de programas es mucho

menos importante que la consideración de si el diseño de la presupuestación facilita la toma de decisiones de priorización adecuadas (véase la Sección 15). Por lo tanto, en general, la introducción de la AA no se considera la prioridad más importante para lograr que la presupuestación programática funcione adecuadamente.

Lo anterior es una buena noticia en particular para países en vías de desarrollo. No deben sentir que tienen que aunar la introducción de la presupuestación por resultados a la implementación de un sistema de AA y mucho menos a la presupuestación en valores devengados. Deben recordar que la mayoría de los sistemas de presupuestación programática, incluido el sistema de gran diseño introducido en Francia entre 2001 y 2006, operan en un marco tradicional de contabilidad y presupuestación en valores de caja o en una combinación de valores de caja y compromisos.

Sistemas de contabilidad en valores devengados, de comprador-proveedor y de financiamiento por fórmula

A diferencia de la presupuestación programática, un sistema de comprador-proveedor (PP) requiere por completo de la AA. Como se estudió en la Sección 12, un sistema de PP requiere que los organismos gubernamentales operen como negocios y que dirijan su atención a sus utilidades o pérdidas financieras. Sólo existe una manera de medir pérdidas y ganancias: con un sistema de AA. El uso de la AA resulta esencial para ese fin porque se requiere medir con precisión los costos de producción y porque la medida exacta de los ingresos obtenidos se considera un imperativo absoluto.

El enfoque de la AA para medir los ingresos aplica exactamente el mismo principio que el utilizado en la medición de egresos. Es decir, los ingresos acumulados se registran en el año en que se devengan y no en el año en que se recibe el efectivo. Por lo tanto, la diferencia entre ingreso en efectivo e ingreso acumulado se relaciona, nuevamente, con el año fiscal en que se registra el ingreso. Supongamos, por ejemplo, que una compañía recibió este año un monto elevado en pago por servicios que se prestarán en el transcurso de tres años. Según la contabilidad en valores de caja, se registraría dicho pago como ingreso de este año, situación absurda porque el ingreso en cuestión en realidad se devengará gradualmente a lo largo de los próximos tres años, siempre y cuando el producto se entregue. Para reflejar esa situación, la AA reconocería el ingreso en etapas a lo largo de esos tres años.

De igual manera, si una empresa vende un activo, de acuerdo a la contabilidad en valores de caja la venta se trataría como ingreso, mientras que en un sistema contable de valores devengados

Materiales de Capacitación de CLEAR

no se consideraría al efectivo recibido como un ingreso realmente devengado porque se recibió al sacrificar el activo en cuestión. Desde la perspectiva de la acumulación contable, tratar ese dinero recibido como si fuera ingreso sería similar al caso de un individuo que vende su automóvil y considera el pago que recibe como si fuera un salario.

Entonces, el estado financiero más importante de los que se generan en un contexto de AA es el estado de operación, que se conoce comúnmente en el sector privado como Estado de Pérdidas y Ganancias. Dicho documento reporta los ingresos y egresos totales del año fiscal e identifica los elementos clave de ambos; el dato fundamental que proporciona es el resultado de operaciones, que se obtiene al restar los egresos totales de los ingresos totales. Por supuesto, ese resultado es una medida de utilidades contables.

Al igual que cualquier empresa privada, un hospital u otro organismo financiado por medio del mecanismo de PP y no mediante un presupuesto tradicional necesita medir su resultado de operaciones. Según el esquema de PP, la entidad gubernamental en cuestión necesita asegurarse de no incurrir en pérdidas y sólo la AA proporciona el medio para determinarlo. Precisamente por esa razón, cuando Australia y Nueva Zelanda intentaron (sin éxito) aplicar el principio de PP a la totalidad del presupuesto gubernamental, lo combinaron con una transición a la presupuestación en valores devengados, de ahí el término “elaboración de presupuestos devengados basados en productos”.

En cuanto al financiamiento por fórmula (FF), la situación es un poco más compleja. Como se explicó en la sección correspondiente, algunos sistemas de FF se basan en costos y es en relación a éstos donde la AA puede contribuir. La FF basada en costos generalmente utiliza una fórmula de *productos* (y no de resultados); la versión más simple de esa fórmula establece que el financiamiento = *cantidad x costo unitario del producto*. Como la acumulación contable mide mejor los costos de los productos, resultará evidente que el FF funcionará mejor con la AA, pero no significa que todas las formas de FF basado en costos requieran necesariamente de la AA. En particular, si con el FF se cubren costos variables, es decir, no los costos de capital, algunas fórmulas podrían funcionar adecuadamente en un contexto de contabilidad y presupuestación basadas en valores de caja. Sin embargo, en términos generales, se puede decir que las fórmulas para el financiamiento basado en costos probablemente requieran del uso de valores devengados.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Lecturas clave

Robinson, M (2007), “Cost Information” en M. Robinson (ed.) *Performance Budgeting*.

Robinson, M (2009), *Accrual Budgeting and Fiscal Policy*, documento de trabajo del FMI, disponible en <http://ideas.repec.org/p/imf/imfwpa/09-84.html>.

Diamond, J (2002) *Performance Budgeting – Is Accrual Accounting Required?*, documento de trabajo del FMI, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02240.pdf>.

17.El Congreso y la presupuestación basada en resultados

El papel del Congreso en un sistema de presupuestación por resultados que abarque todo nivel gubernamental varía mucho de acuerdo con el sistema político y en particular el papel que desempeñe ante el ejecutivo en lo tocante a la formulación del presupuesto. Por lo tanto, es un área que requiere mucha cautela al hacer generalizaciones. Sin embargo, en términos muy amplios, podemos distinguir dos extremos: por una parte, los congresos que ejercen una influencia directa e importante en la asignación de recursos en el presupuesto y en el otro extremo los congresos que aunque deben aprobar el presupuesto conforme a la ley, inciden poco en su contenido, mismo que determina fundamentalmente el ejecutivo.

El Congreso de los Estados Unidos es un ejemplo notable del primer tipo de sistema. Aunque el presidente de ese país somete el presupuesto a consideración del Congreso, existen pocas limitaciones a los cambios que puede hacer (y lleva a cabo) el Congreso antes de votar por su propia versión definitiva del mismo. En cuanto al segundo tipo de sistema, el parlamento británico es el ejemplo más sorprendente; además de que en general se encuentra bajo el estricto control del gabinete por medio del sistema partidista, cualquier enmienda del parlamento al presupuesto sometido por el ejecutivo se considera una moción de falta de confianza, cuya aprobación llevaría a la renuncia del gobierno. De ahí que fundamentalmente el parlamento acepte el presupuesto o expulse al gobierno. Los sistemas parlamentarios de muchos países se encuentran en medio de esos extremos y el parlamento ejerce cierto grado de influencia directa sobre la asignación de recursos presupuestarios.

Si el Congreso ejerce facultades presupuestarias independientes y sustanciales, un sistema de presupuestación por resultados a todo nivel gubernamental podrá funcionar solamente en la medida en que el Congreso vincule sus decisiones de financiamiento a los resultados. Sin embargo, si éste carece de poder presupuestario independiente o posee muy poco, en realidad resulta irrelevante; en cualquier caso, el papel de *rendición de cuentas por resultados* (a diferencia del control presupuestario) del Congreso puede constituir una parte significativa de un sistema exitoso de presupuestación basada en resultados. Por lo tanto, empezaremos por considerar algunos aspectos de ese papel de rendición de cuentas.

El Congreso y la rendición de cuentas por resultados obtenidos

En un sistema exitoso de presupuestación basada en resultados implementado a todo nivel gubernamental, uno de sus elementos clave es *la elaboración de informes sobre el desempeño*, es decir, de informes dirigidos al Congreso sobre los objetivos y resultados alcanzados por

agencias gubernamentales. Cada día más países optan por el enfoque adoptado originalmente en los Estados Unidos conforme a la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno de 1993, que establecía que el Congreso debe recibir planes e informes de desempeño anual de cada secretaría o sector dentro del gobierno.

En general, se ha intentado con poco éxito motivar al Congreso a centrarse y a debatir el desempeño en sesiones plenarias, es decir, en las reuniones donde asiste la totalidad de sus miembros (véase el ejemplo del recuadro a continuación).

La decepcionante experiencia de la revisión del desempeño en la sesión plenaria del parlamento de Holanda

Para aumentar la relevancia política de [el debate sobre los informes anuales de desempeño], [el gobierno] propuso en 2004 que se realizara un debate plenario sobre los informes anuales el tercer miércoles de mayo en presencia de todo el gabinete (Resolución de Blok de 2004). Durante el debate del mes de mayo de 2005 se encontraba presente todo el gabinete pero no así los líderes parlamentarios de distintos partidos importantes; se presentaron entre 35 y 60 de los 150 miembros del parlamento a pesar de que no se realizaban paralelamente reuniones de comités. ...La Resolución de Blok... ha generado mayor atención política para los informes anuales y mayor cobertura de los medios. Desafortunadamente la atención al debate plenario fue acompañada de una disminución en la atención a los debates de las comisiones. La atención de los miembros del parlamento hacia el informe anual sigue en niveles bastante bajos y su interés tiende a confinarse a la comisión parlamentaria de finanzas.⁵⁰

Los comités parlamentarios tienden a ser el foro principal de la rendición de cuentas de los resultados obtenidos. Los enfoques para mejorar el papel de dichos comités en esa área varían mucho de país a país. Uno de ellos consiste en extender el papel del comité financiero/presupuestario para cubrir cuestiones financieras y del desempeño. Sin embargo, fortalecer el papel de los comités sectoriales, es decir, de los que cubren sectores específicos del gobierno como el de la salud, puede resultar de gran utilidad. Como sucede en otras áreas de la labor de los comités parlamentarios, el grado de éxito de dichos comités en el fortalecimiento de su papel de exigir cuentas por resultados obtenidos suele vincularse estrechamente a los recursos de apoyo con que cuentan, en particular el personal profesional de soporte de investigación. De

⁵⁰ Fuente: Sterck y Bouckaert (2006), p. 14.

especial utilidad en ese contexto se considera la creación de servicios analíticos profesionales que apoyan a todo el Congreso; uno de los ejemplos mejor desarrollados al respecto lo constituye la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos.

El propósito de una institución suprema de auditoría (por ejemplo, la oficina nacional de auditoría, el tribunal de cuentas) en muchos sistemas políticos consiste en servir como instrumento de rendición de cuentas del Congreso, independiente del ejecutivo. En ese contexto, ampliar el papel de ese tipo de institución de meramente auditar las finanzas a auditar los resultados, como se estudió en la sección de auditoría del desempeño, podría convertirse en un mecanismo útil para reforzar el papel de rendición de cuentas del Congreso en esa materia. Cuando una institución suprema presenta al Congreso auditorías de desempeño, le proporciona una base de información más sólida con la cual exigir cuentas al ejecutivo por los resultados obtenidos con los recursos de los contribuyentes.

El Congreso y las prioridades del gasto

Cuando el Congreso ejerce una facultad presupuestaria sustancial e independiente, se convierte en un instrumento esencial para el éxito de la presupuestación por resultados implementada a todo nivel gubernamental en cuanto a exhortarlo y facilitarle el uso de datos sobre resultados al elaborar el presupuesto. Philip Joyce (2007) identifica ciertos pasos importantes que se pueden tomar para ese fin, incluida la presentación de información sobre el desempeño en un formato que tenga sentido y resulte fácil de usar por los miembros del Congreso y la implementación de una rutina periódica de revisión y reaprobación programática. Más allá de lo anterior, el alcance de las generalizaciones sobre cómo promover en el Congreso la elaboración de presupuestos basados en resultados es una cuestión que se necesita analizar en el contexto de cada país, en lo tocante al gasto variable constitucional clave (por ejemplo, si la constitución impide al Congreso aumentar el gasto agregado, entonces tiende a forzarlo a enfocarse más a la priorización) y a las variables políticas (por ejemplo, si la fuerza de la disciplina partidista es débil, se vuelve muy difícil evitar fragmentar la presupuestación en gastos no priorizados que favorezcan a ciertos grupos parlamentarios). Ciertamente, la experiencia sugiere que a mayor fragmentación del poder presupuestario en el sistema político—tanto entre el ejecutivo y el legislativo como dentro de este último—, más desafiante resultará la implementación de un sistema efectivo de presupuestación basada en resultados.

Lecturas clave

Joyce, P. (2007), "Performance Budgeting under the separation of powers", en Robinson (ed), *Performance Budgeting*.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Lienert, I. and M.-K. Jung (2004), *The Legal Framework of Budget Systems*, París, OCDE, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/3/28/43487903.pdf>.

Mordacq, F. (2008), “Budgetary Reform and Parliament: The French Experience”, artículo presentado en el Simposio Internacional sobre el Cambiante Papel del Parlamento en el Proceso Presupuestario, Afyonkarahisar, Turquía, 8-9 de octubre de 2008, disponible en <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/63/4/41831999.pdf>.

18. La presupuestación a mediano plazo y la basada en resultados

Generalmente, se ha considerado que la elaboración de presupuestos basada en resultados se encuentra relacionada estrechamente a la presupuestación a mediano plazo (MT, por sus siglas en inglés). En esta sección analizaremos por qué. Para ello, empezaremos por explorar la naturaleza y las distintas versiones de los presupuestos MT, los retos técnicos clave que implican y la experiencia de países en vías de desarrollo en su utilización.

Naturaleza y beneficios de los presupuestos de mediano plazo

Los elementos principales de ese tipo de presupuesto son:

- Un marco fiscal de mediano plazo (MTFF, por sus siglas en inglés), definido con claridad, que incluya un enunciado de los resultados esperados a mediano plazo para los agregados fiscales clave (en especial déficits y deuda), es decir, metas fiscales de mediano plazo, y del techo del gasto agregado y de los niveles de ingreso agregado compatibles con esa política fiscal.
- Un proceso de conciliación “de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba” para garantizar que el gasto y la política de ingresos sean consistentes con el MTFF; es decir, para maximizar la probabilidad de que el gasto y las políticas de ingresos del gobierno generen a mediano plazo niveles de gasto e ingreso agregados compatibles con las metas fiscales establecidas en el MTFF.
- Derivado de ese proceso, un conjunto de proyecciones o techos de gasto sectorial o secretarial de mediano plazo que contenga las políticas de gasto gubernamental y sea compatible con su política fiscal también de mediano plazo. En la mayoría de los países, ese conjunto es de carácter indicativo, es decir, el gobierno no establece compromisos por anticipado para mantener el gasto sectorial/secretarial en los niveles proyectados, pero en algunos países el gobierno se compromete a financiar sectores o secretarías a esos niveles proyectados al mediano plazo.

Los beneficios clave de una presupuestación MT efectiva son:

- Mejoramiento de la disciplina fiscal agregada. La elaboración de presupuestos MT reduce significativamente las probabilidades de que un nivel de gasto más alto de lo esperado erosione una política fiscal sólida debido a políticas y compromisos que el gobierno haya efectuado en el pasado en materia de gasto sin considerar todas sus implicaciones futuras.
- Disminución de la incertidumbre de las secretarías erogadoras sobre sus futuros niveles de financiamiento, hecho que redundará en mejor planificación y gestión. La disminución de

la incertidumbre es mayor cuando el gobierno establece compromisos de financiamiento a mediano plazo. Sin embargo, incluso en los casos en que las proyecciones de gasto MT sectoriales/secretariales son sólo indicativas, un proceso de presupuestación MT efectivo puede disminuir la incertidumbre significativamente porque en la medida en que dicho proceso garantice la plena compatibilidad de todas las decisiones sobre la política del gasto con la política fiscal agregada a mediano plazo, se disminuirá sustancialmente la necesidad de que el gobierno efectúe recortes de gasto *ad hoc* por sucesos inesperados en materia fiscal.

- Priorización mejorada del gasto. El proceso de conciliar la política del gasto con techos de gasto agregado de arriba hacia la base promueve la consideración más sistemática de las prioridades de gasto. Por esa razón, los presupuestos MT efectivos guardan una estrecha relación con procesos mejorados de revisión y priorización de los gastos, del tipo analizado en la sección correspondiente. Tales procesos constituyen un medio excelente para incorporar sistemáticamente información del desempeño a la elaboración del presupuesto y establecer así un vínculo importante entre el marco de presupuestos MT y la presupuestación por resultados.

Cálculos a futuro

Una herramienta fundamental de la presupuestación MT es aquélla que varios autores llaman “cálculos a futuro”.⁵¹ Son estimados MT del gasto y de los ingresos con base en “políticas actuales”, es decir, proyecciones que indican cómo serán el gasto y los ingresos en cada uno de los próximos tres o cuatro años de no existir nuevas iniciativas de gasto ni cambios en las leyes fiscales y si se consideran todos los compromisos explícitos y claros de gasto futuro, incluidas las promesas políticas. Implantar un proceso de dos etapas armado con cálculos a futuro adecuados que garanticen la consistencia del gasto y la política fiscal “de la base hacia arriba” con techos de gasto agregado “de arriba hacia abajo” generados por la política fiscal, implica:

En primer lugar, una determinación por medio de los cálculos a futuro de si la política de gasto no modificada resulta compatible con los niveles deseados de gasto agregado. Si los cálculos a futuro indican que la política de gasto actual generará un nivel excesivo de gasto agregado a mediano plazo, entonces se deberá ajustar la política de gastos actual (o posiblemente la política fiscal). Por otra parte, si la política de gasto actual implica que éste se encuentra por debajo de los paquetes agregados, entonces se creará espacio para nuevas iniciativas de gasto (o reducción de impuestos).

En segundo lugar, una valoración similar del posible impacto de nuevas iniciativas de gasto mediante el cálculo de sus costos MT para determinar si se les puede acomodar sin violar el

51 Conocidos también por muchos otros nombres, entre ellos “actualización anual del nivel de referencia” en Canadá.

paquete de gasto agregado o si se les debe reducir o encontrarles espacio efectuando recortes en otras áreas.

El éxito al reconciliar la política de gasto e ingresos con una política fiscal sólida a mediano plazo depende fundamentalmente de la calidad de los cálculos a futuro, es decir, de la medida en que los cálculos proporcionen una proyección exacta de los niveles de gasto e ingreso agregados que se derivarán en el mediano plazo de las políticas actuales de gasto e ingresos. Sólo en la medida en que los cálculos a futuro sean precisos, podrán alertar con anticipación si se requieren cambios en la política del gasto para adherirse a las limitantes fiscales agregadas.

Los cálculos a futuro de mala calidad tenderán a erosionar todo el proceso de presupuestación MT. Los países que han intentado introducir ese tipo de presupuestos sin invertir esfuerzos considerables en los cálculos a futuro, suelen decepcionarse de los resultados, para sorpresa de nadie. A falta de un sistema y de capacidad para producir cálculos de calidad, las proyecciones de gasto e ingreso agregados a mediano plazo se desarrollan mediante el uso de técnicas burdas (por ejemplo, actualizaciones basadas solamente en la aplicación de un factor de inflación general), que no logran capturar la dinámica de la política actual. Tal situación anula el propósito de efectuar un proceso de conciliación de arriba hacia abajo y viceversa y por ende, no sorprende que esos países muestren también una tendencia a no invertir grandes esfuerzos en la mejora del mismo.

Techos a mediano plazo, ¿fijos o indicativos?

La presupuestación a mediano plazo produce una serie de proyecciones de gasto también a mediano plazo a menudo conocidas como “techos”. Como se observó con anterioridad, sin embargo, la situación de esos techos varía significativamente de un país a otro.

En uno de los extremos del espectro se encuentran los países que utilizan techos MT fijos para sus secretarías. En otras palabras, el gobierno establece compromisos con las secretarías respecto al nivel de fondos que pueden esperar recibir a lo largo de los próximos tres años, por ejemplo. Uno de los modelos mejor desarrollados lo constituye el del Reino Unido, donde desde finales de los años noventa se ha operado un sistema basado en presupuestos fijos de tres años para los ministerios erogadores, que recientemente se ha ampliado a compromisos fijos vigentes durante los cinco años de vida del parlamento. Algunos otros países de la OCDE, Francia entre ellos, han seguido últimamente el ejemplo británico.

Materiales de Capacitación de CLEAR

En el otro extremo del espectro se encuentran países donde las proyecciones de gasto MT son de carácter indicativo y no implican la existencia de compromisos para con las secretarías en lo tocante a los fondos que recibirán a mediano plazo. En esos países, el gobierno se reserva y ejerce el derecho de cambiar cada año las asignaciones ministeriales y sectoriales, para mejorar progresivamente la priorización del gasto. Australia ilustra ese enfoque.

El enfoque de Australia hacia la presupuestación MT

En el sistema australiano, el presupuesto que recibe cada ministerio erogador se basa esencialmente en los cálculos del gasto a futuro; se efectúan cambios sólo para las nuevas propuestas de política aceptadas por el gobierno (o para recortes derivados de decisiones explícitas de eliminar algunos programas heredados del pasado). Por ejemplo, para elaborar el presupuesto de 2011, el ministerio de finanzas usó los estimados del gasto de 2011 que se calcularon en 2009; actualizó los cálculos para reflejar cualquier cambio que hubiera incidido en los costos de cumplir con la política existente y las modificaciones a políticas efectuadas durante 2010, y todo ello se convirtió en su punto de partida para la elaboración del presupuesto. De cierta manera, se suele indicar a los ministerios erogadores que no se molesten en debatir los presupuestos que requieren para entregar programas en curso el año siguiente porque éstos se establecen en los cálculos a futuro actualizados. Antes bien, cualquier solicitud de fondos adicionales que someta un ministerio se debe basar en propuestas de nuevas iniciativas de políticas y así las solicitudes de recursos presentadas al inicio del proceso de presupuestación, las llamadas “propuestas de presupuesto por portafolio”, se pueden centrar por completo en los cambios propuestos a la política del gasto. Al usar los cálculos a futuro de esa manera se crea un poderoso incentivo para que los ministerios que recibirán los fondos colaboren con el ministerio de finanzas en el desarrollo de metodologías confiables de estimaciones a futuro porque los errores de cálculo en esa materia podrían afectar la posición presupuestaria de los ministerios erogadores. En Australia, se desarrollaron los cálculos a futuro unos años antes de que se utilizaran en la elaboración del presupuesto en la manera antes descrita. Sólo después de que se empezaron a emplear como base para determinar los presupuestos ministeriales, a principios de los ochenta, se volvió esencial mejorar sustancialmente su calidad, situación que subraya el hecho de que ese sistema sólo puede funcionar adecuadamente una vez que la calidad de los estimados a futuro ha alcanzado un nivel suficientemente adecuado como para evaluar de forma apropiada y general los costos futuros del gasto de acuerdo con “políticas que no hayan cambiado”.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Esos dos enfoques representan modelos legítimos de presupuestación MT. Como mencionamos con anterioridad, aunque los techos sean sólo de carácter indicativo, se reduce la incertidumbre de las secretarías erogadoras respecto a los niveles de fondos MT que recibirán porque la compatibilidad de los techos indicativos con la política fiscal agregada, sin tomar en cuenta acontecimientos inesperados, se habrá verificado por medio del proceso de presupuestación MT.

Los requisitos técnicos para establecer techos MT fijos son mucho mayores que para los techos indicativos. Se debe contar entre otras cosas con lo siguiente:

- Excelentes proyecciones macro económicas
- Óptimos cálculos a futuro de ingresos y gastos
- Estabilidad macro económica razonable
- Un mecanismo sólido de revisión y priorización de gastos
- Escenarios sustentables de política fiscal agregada

No contar con capacidad para efectuar proyecciones del gasto adecuadas a mediano plazo conlleva el riesgo de establecer techos de gasto de varios años que resulten muy elevados e irreales. Al paso del tiempo, cuando los ingresos quedan por debajo de lo proyectado, el gobierno enfrentará la dificultad de decidir entre retractarse de los compromisos presupuestarios establecidos con las secretarías erogadoras o encontrar ingresos adicionales.

En la ausencia de procesos adecuados para examinar y volver a priorizar el gasto, efectuar compromisos presupuestarios a mediano plazo con las secretarías que utilizarán los recursos simplemente empeorará la inflexibilidad del gasto y resultará más difícil reasignarlo al paso del tiempo a las áreas con mayores probabilidades de generar los beneficios más sustanciales. Si la secretaría de finanzas posee poca capacidad para revisar el gasto, se podría ver forzada a recomendar al gobierno el establecimiento de techos de varios años, basados en mucho en el *status quo* y no en un análisis crítico de éste. En esas circunstancias, las secretarías cuyos presupuestos se tengan que reducir podrían resguardarse fácilmente de una inspección por varios años a la vez. Por eso resulta fundamental, como en el caso del Reino Unido, que se establezcan los techos sólo después de efectuar minuciosas revisiones del gasto, tema que se estudió en la sección sobre la priorización del gasto.

La presupuestación a mediano plazo y la basada en resultados

La perspectiva de la presupuestación MT puede reforzar en mucho la efectividad de un sistema de elaboración de presupuestos basados en resultados para todo nivel de gobierno, ante

todo porque la priorización del gasto—objetivo central de los sistemas de presupuestación programática—funciona mejor cuando se lleva a cabo desde la perspectiva MT. En otras palabras, al decidir la mejor manera de asignar recursos presupuestarios a los programas, resulta muy ventajoso saber el costo de éstos no sólo para el siguiente año fiscal sino para años venideros. Determinar los costos de programas anualmente puede resultar engañoso, en particular para los nuevos programas, donde los costos del primer año varían significativamente de los costos continuos debido, por ejemplo, a los sustanciales costos de implementación o a que el programa no empezará a operar plenamente sino hasta bien entrado el año fiscal. Por consiguiente, se considera esencial que las nuevas propuestas de programas se acompañen de estimados de costos MT. La disminución en la incertidumbre sobre los futuros niveles de financiamiento que brinda la presupuestación MT ayuda a apoyar la presupuestación por resultados porque las decisiones sobre las asignaciones a los programas se pueden realizar con la confianza de que serán sustentables; en otras palabras, que no será necesario reconsiderarlas dos o tres años después porque no se les pueda costear.

A la inversa, la elaboración de un presupuesto por resultados ayuda a la presupuestación MT. Fundamentalmente, la presupuestación programática facilitará que se desarrollen cálculos de gasto a futuro de la mejor calidad porque proporcionará el modelo de generadores de costo específicos para cada programa (es decir, de factores de demanda o costo que afecten la evolución de los costos en curso de programas específicos). En un sistema de techos ministeriales MT fijos, elaborar presupuestos basados en resultados es prácticamente una necesidad porque, como mencionamos anteriormente, se considera de importancia crítica contar con mecanismos excelentes para la priorización del gasto. De esa manera, en el sistema del Reino Unido, contar con información adecuada sobre el desempeño, en especial (aunque no sólo) con excelentes medidas de éste, ha constituido una herramienta esencial para las revisiones trienales del gasto.

Marco del gasto a mediano plazo

Hasta este punto, se ha estudiado la presupuestación MT en general sin mencionar el conocido concepto del marco del gasto a mediano plazo (MTEF, por sus siglas en inglés). Dicho concepto ha constituido la piedra angular del enfoque de la presupuestación MT promovido por organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, el problema es que el término “MTEF” se ha empleado de maneras diferentes por distintos autores y por ello, ha dejado de tener una definición clara con la que muchos concuerden. En particular, muy frecuentemente se utiliza ese término en un sentido mucho más amplio que el de la presupuestación multianual; por ejemplo, para referirse a todo un sistema de

elaboración de presupuestos que a menudo incorpora también la formulación y planificación de políticas.⁵² Esa definición tan extremadamente amplia la promovió el *Manual del Gasto Público* del Banco Mundial, publicado en 1998, donde se define MTEF como “*un marco estratégico de política y gasto que abarca la totalidad del gobierno...* El MTEF consta de un paquete de recursos de arriba hacia abajo, un cálculo de abajo hacia arriba de los costos corrientes y a mediano plazo de la política existente y fundamentalmente el ajuste de esos costos a los recursos disponibles”. Si bien la segunda parte de esa definición es esencialmente igual al concepto de presupuestación MT arriba presentado, las palabras en itálicas podrían implicar una definición que abarque no sólo a todo el proceso de elaboración del presupuesto sino también al de planificación. Por otra parte, se pueden encontrar autores que usan el término MTEF en un sentido mucho más limitado; por ejemplo, sólo para referirse a detallados cálculos del gasto a futuro.⁵³ El término MTEF no se emplea frecuentemente en países de la OCDE, donde se prefiere el uso de los términos presupuestación “multianual” o “de mediano plazo”.

El amplio concepto de un MTEF como un sistema total de presupuestación, planificación y política significa que se ha considerado que MTEF incluye, entre otras cosas, la presupuestación por resultados y los mecanismos de priorización del gasto. El problema es que en realidad no resulta posible ni deseable especificar como parte de la definición de un MTEF formas específicas de presupuestos por resultados y tipos específicos de mecanismos de priorización del gasto que se consideren apropiados a todos los países y que todos concuerden con que son los mejores enfoques de aquí al fin de los tiempos. Así, por ejemplo, muchos argumentan, entre ellos el *Manual*, que un enfoque sectorial para la planificación es un elemento esencial del mecanismo de priorización del gasto bajo un MTEF, pero como se analizó en la sección de priorización del gasto, existen buenas razones para disputar la efectividad de dicho enfoque de priorización.

El mismo punto aplica a la presupuestación basada en resultados. Algunos proponentes del MTEF consideran necesario incorporarlo a la presupuestación programática, mientras que otros argumentan que algún tipo de “presupuestación por productos” o “presupuestación basada en actividades”, términos que usan para referirse al enfoque del financiamiento por fórmula para calcular los requerimientos presupuestarios en función de productos o actividades a entregar, debe ser parte de un MTEF. Ese tipo de “presupuestación por productos”, que se critica en la sección de costeo y contabilidad de programas, se utilizó ampliamente a finales de la década de

52 Ciertamente, se podría decir que el *Manual del Gasto Público* ha contribuido a esa interpretación más amplia. A pesar de la clara definición de MTEF arriba citada, existen varios comentarios en otras partes del manual que sugieren que la noción del MTEF es mucho más extensa.

53 Aparentemente, esa versión del concepto se utiliza en Allen y Tommasi (2001), p. 180. Para ellos, un MTEF definido de esa manera es un mero componente de un “marco presupuestario de mediano plazo” más amplio.

los noventa y a principios de los 2000, no así hoy en día. Reiteramos, no queda clara la lógica de incorporar tal grado de especificidad a la definición de un MTEF.

Al explorar el concepto de MTEF, se deben mencionar otros dos términos de amplio uso: el marco fiscal de mediano plazo y el marco de presupuestación de mediano plazo (MTFF y MTBF, por sus siglas en inglés). Nos referimos al primero al inicio de esta sección y su significado es claro; se entiende ampliamente que se refiere al elemento de política fiscal agregada de un MTEF: objetivos fiscales claros de mediano plazo y un grupo de proyecciones fiscales compatibles con éstos. El término MTBF, por su parte, se ha empleado de maneras tan radicalmente diferentes que resulta inútil intentar definirlo.⁵⁴

En general, carecería de sentido abordar la presupuestación MT con base en definiciones; es decir, comenzar con una definición de aquello que se supone que es MTEF y después trabajar en la introducción de éste con base en dicha definición. Se considera mucho más importante centrarse en los elementos medulares de la presupuestación MT y los extras opcionales (por ejemplo, techos ministeriales fijos MT) y decidir, país por país, que elementos funcionarán mejor.

Al momento de la elaboración del presente manual, se realizaban esfuerzos importantes en organizaciones internacionales para reconsiderar el tema de la presupuestación MT y del MTEF en particular. Aparentemente, existe la posibilidad del surgimiento de un nuevo paradigma en años subsiguientes.

Los países en vías de desarrollo y el marco del gasto a mediano plazo

Los MTEF que se han introducido en países en vías de desarrollo varían mucho en términos de los elementos “añadidos” de los mecanismos de priorización y de la presupuestación por resultados. El elemento principal ha sido el desarrollo de “techos” de gasto MT para las secretarías. Si bien existen distintos enfoques respecto a la cuestión de si se les debe considerar fijos o indicativos (y si deben ser móviles o fijos), se ha asumido universalmente que los techos MT deben por lo menos orientar la elaboración del presupuesto anual.

En la práctica, la experiencia con el uso de los MTEF ha sido bastante decepcionante. El mayor problema es que las asignaciones de recursos en el presupuesto anual han guardado poca o ninguna relación con los techos MT. Dicho en otras palabras, el MTEF ha sido un documento de poco impacto en el presupuesto real, en particular en países donde esencialmente lo elaboran

⁵⁴ Véase, por ejemplo, los diferentes conceptos de un MTBF en el *Manual de Transparencia Fiscal* del FMI, (2007: 129) y en Allen y Tommasi (2001), p. 180.

Materiales de Capacitación de CLEAR

compañías consultoras y existe poco sentido de apropiación del proyecto entre las autoridades, y por ello el MTEF no expresa necesariamente las prioridades del gasto con las que el gobierno se compromete realmente.

Quizás los cálculos a futuro de mala calidad han constituido el obstáculo más extendido para el desarrollo de una efectiva presupuestación MT en países en vías de desarrollo. Como observara un autor sudafricano (Fölscher, 2007) respecto a la experiencia de los países africanos con ese tipo de presupuestación:

...la calidad de los cálculos a futuro es deficiente. Con demasiada frecuencia consisten del presupuesto formulado para el primer año de un periodo de varios años, seguido de proyecciones de costo ajustadas a la inflación para el año más lejano...prestan poco atención, por ejemplo, a las posibles fases de la implementación de políticas, a los cambios en la demanda que afectarán al gasto de manera desigual o al impacto de gastos excepcionales de capital en los cálculos del año base...Un aspecto clave de incorporar una perspectiva de mediano plazo, por lo tanto, consiste en decidir las reglas para extender, ajustar y determinar los cálculos a futuro.

Una razón clave para ello consiste en que la elaboración de cálculos a futuro se considera a nivel técnico una tarea más difícil de lo que aparenta.

Por la atención que se da a la presupuestación MT, parece que en ocasiones se olvida que muchos países en vías de desarrollo experimentan grandes dificultades con la calidad de sus presupuestos anuales. Muchos de ellos carecen de capacidad para elaborar proyecciones *anuales* de buena calidad respecto del financiamiento requerido para servicios en curso. A ese respecto, algunos cuestionan la lógica de presionar a los países a introducir MTEF cuando requieren mejorar sustancialmente la calidad de sus presupuestos anuales. En ese contexto, se consideran muy relevantes los hallazgos de una revisión efectuada recientemente por el Grupo Independiente de Evaluación del Banco Mundial. Entre sus hallazgos (2008: xv) se subrayó la importancia de “abordar primero las cuestiones básicas, como garantizar que el gobierno ejecute razonablemente un presupuesto de un año antes de implementar procesos sofisticados de presupuestación multianual”.

Por lo tanto, tendría más sentido que los países en vías de desarrollo concibieran esa tarea no tanto como la “introducción de un MTEF” sino como la incorporación gradual de la perspectiva MT al presupuesto y empezaran por definir objetivos fiscales más claros para el mediano plazo y mejoraran poco a poco la calidad de sus proyecciones de gasto e ingresos.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Si la introducción de un proceso de presupuestación MT en todo el sentido de la palabra constituye una tarea difícil a la cual no todos los países en vías de desarrollo pueden aspirar en el corto plazo, ¿qué implicaciones tiene para la presupuestación por resultados en esos países? Resultaría difícil argumentar que un sistema completo de presupuestación MT constituye un prerrequisito esencial para la presupuestación basada en resultados. Incluso en el contexto de un sistema presupuestario anual, la introducción del uso sistemático de información del desempeño puede ayudar a mejorar significativamente la priorización del gasto y a ejercer mayor presión en las secretarías para que aumenten la efectividad y la eficiencia del ejercicio del presupuesto. Desde esa perspectiva, se puede concebir a la presupuestación basada en resultados y a la de mediano plazo como dos dimensiones de la reforma de la administración de las finanzas públicas en países en vías de desarrollo que tienen importantes sinergias, pero no como absolutamente esenciales la una para la otra.

En conclusión, introducir una perspectiva MT a la elaboración del presupuesto ofrece grandes beneficios en términos del mejoramiento de la implementación de la política fiscal y de la disminución de la incertidumbre del financiamiento y por ende, una mejor gestión a nivel de secretaría. La presupuestación MT genera sinergias considerables con la presupuestación por resultados: la una refuerza a la otra de maneras sustanciales. No existe un solo modelo “correcto” de presupuestación MT ni uno solo de MTEF. La forma y grado en que se implemente la presupuestación MT se debe adaptar a las circunstancias particulares de cada país.

Lecturas clave

Banco Mundial (1998) *Public Expenditure Handbook*, disponible en <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>.

Kasek, L. and D. Webber (2009), *Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe*, Varsovia: Banco Mundial, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/WBperformanceBudgetingTEF.pdf>.

Le Hourerou, P. and R. Taliercio (2002), *Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice: Some Preliminary Lessons from Africa*, Banco Mundial, documento de trabajo núm. 28 de la Serie de la Región Africana, disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN002860.pdf>.

Wynne, A. (2005), *Public Financial Management Reforms in Developing Countries: Lessons of Experience from Ghana, Tanzania and Uganda*, African Capacity Building Foundation, documento de trabajo núm. 7, disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN002860.pdf>.

19. Implementación de presupuestos basados en resultados a todo nivel gubernamental

En esta sección se resumen cuestiones clave que surgen al implementar un sistema de presupuestación basada en resultados a todo nivel del gobierno. En otras palabras, la sección se dedica a los requisitos de implementación de la presupuestación programática que busca emplear sistemáticamente información del desempeño en las decisiones presupuestarias a fin de mejorar la priorización del gasto y aumentar la presión dirigida a la obtención de resultados. Los requisitos especiales de sistemas de desempeño más complejos, como los de comprador-proveedor, se analizan en otras secciones de este manual.

El desarrollo de una *base de información del desempeño* constituye uno de los obvios pasos iniciales de la creación de un sistema básico de presupuestación por resultados. No se debe concebir la construcción de indicadores de desempeño programático como una reforma de un solo paso alcanzable en un par de años. Por el contrario, constituye un proceso gradual que requerirá décadas, como lo revela la experiencia de importantes países de la OCDE. Sin embargo, eso no significa que se debe esperar tanto tiempo para introducir un sistema funcional de presupuestos basados en resultados. Incluso un conjunto de indicadores programáticos muy selectos puede mejorar enormemente las decisiones tomadas por el gobierno y la secretaría de finanzas en materia de priorización del gasto. El propósito inicial debe consistir en desarrollar un grupo comparativamente pequeño de indicadores útiles y de evaluaciones programáticas de relativa sencillez, diseñados para su utilización en el proceso presupuestario.

Es muy importante no descuidar la evaluación por el solo propósito de desarrollar indicadores. Por sí mismos, en ocasiones los indicadores poseen valor limitado y la evaluación puede resultar crucial para interpretarlos. En las primeras etapas de la creación de un sistema de presupuestación basada en resultados para todo un gobierno, los esfuerzos tenderán a concentrarse en elaborar revisiones simples—y en muchos casos “de escritorio”—de un pequeño grupo de programas clave durante cada ciclo presupuestario.

La creación de una estructura programática para el presupuesto es una reforma que requiere varios años. Para ello, el primer paso consiste en identificar a los programas apropiados de las secretarías erogadoras, es decir, a los definidos en términos de resultados y productos (con muy pocas excepciones, como es el caso de los programas de administración). Puede esperarse que dicha tarea requiera un mínimo dos años si no es que más. En el proceso, las secretarías necesitan amplio apoyo de la secretaría de finanzas, en la forma de instrucciones y

Materiales de Capacitación de CLEAR

guías técnicas y programas de capacitación importantes. Por otra parte, se requiere un proceso interactivo para el desarrollo de los programas en sí, durante el cual las secretarías elaboren borradores que se sometan a revisión y aprobación a la secretaría de finanzas. No se considera deseable que dicha secretaría simplemente imponga su selección de programas a las secretarías erogadoras porque además de carecer de los conocimientos suficientes para llevarlo a cabo apropiadamente, las secretarías que recibirán los recursos no se “apropiarán” de la estructura programática resultante y tenderán a debilitar la reforma. Asimismo, como se busca que los programas se conviertan en instrumentos de la priorización del gasto por parte del nivel central, no se puede permitir que las secretarías simplemente definan los programas a su antojo.

Modificar el sistema de contabilidad y el de manejo de información financiera (FMIS) para volverlos amigables a los programas constituye un paso muy importante en la implementación de la estructura programática. Aunque cambiar el cuadro de cuentas es el primer paso, adaptar el FMIS representa en general la mayor tarea. Si bien se podría considerar ilógico esperar a tener un IFMIS completamente nuevo para introducir la estructura programática al presupuesto, frecuentemente la acción requerida consiste en modificar los sistemas existentes, así como amplia capacitación en nuevos procedimientos contables y en los cambios correspondientes en el sistema.

Una vez que se haya desarrollado la estructura programática y se hayan adaptado el sistema contable y el FMIS para hacerlos amigables a los programas, empezará la etapa de aprobación del presupuesto con base en los programas. A manera de preparación para ello, la mayoría de los países desarrollan primeramente presupuestos programáticos indicativos que se presentan al Congreso como anexo al presupuesto tradicional. Dichos presupuestos muestran tanto al Congreso como al público una iniciativa de apropiaciones presupuestarias en términos de programas.

En la etapa de apropiaciones programáticas, resulta crucial tomar decisiones claras sobre la manera y la medida en que se disminuirán los controles del presupuesto tradicional. La cuestión más importante en ese punto es el grado de simplificación del control de rubros contables. Es un grave error simplemente imponer apropiaciones programáticas a un presupuesto tradicional muy detallado; tal decisión no sólo privará a las agencias gubernamentales y a los altos mandos de la mayor libertad de gestión, que es parte esencial de la presupuestación por resultados, sino que de hecho los restringirá mucho más que en esquemas anteriores. Al reducir los controles de rubros, la mayoría de los países quizás no busquen en un principio cambios tan profundos como los de Francia, Australia y el Reino Unido, miembros de la OCDE, pero en general sí deberán disminuir significativamente los controles implantados previamente.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Como se mencionó en las secciones de la reforma de la administración de las finanzas públicas y de la priorización del gasto, una parte importante de la implementación de un sistema exitoso de presupuestación basada en resultados, para todo nivel gubernamental, es la reforma del proceso presupuestario y la disminución de la rigidez del gasto a fin de poder reasignar con mayor facilidad los limitados recursos públicos a los sectores y programas que puedan generar el mayor beneficio social.

Necesariamente, la secretaría de finanzas representará un papel fundamental en la implementación y operación continua del presupuesto basado en resultados. Por lo tanto, resultará esencial cambiar el *modus operandi* y el conjunto de habilidades de la secretaría para el éxito del nuevo sistema de presupuestación. La secretaría de finanzas no podrá simplemente controlar el gasto; deberá jugar un papel central como asesora del gobierno en materia de política del gasto. En particular, deberá desarrollar su capacidad de recomendar recortes, por ejemplo, de programas sin éxito o de baja prioridad o formas de mejorar la eficiencia, a fin de crear espacios para nuevas prioridades o coadyuvar a la consolidación fiscal. Para ello, en la mayoría de los países, se requerirá ampliar la base de habilidades de la secretaría además de reforzar el estudio de políticas y la capacidad de rendición de cuentas y de análisis económico, transformación que normalmente exige una combinación de nuevas contrataciones y de volver a capacitar a los recursos humanos existentes. La mayor participación de la secretaría en la política del gasto requerirá recursos humanos adicionales, hecho que plantea la cuestión de la dotación de personal, cuya respuesta se puede encontrar en parte en la eliminación sistemática de funciones innecesarias de control tradicional, tales como la revisión y aprobación de numerosas solicitudes de transferencias derivadas de controles de rubros demasiado detallados.

Al examinar aquí el papel de la secretaría de finanzas, se debería reconocer que en algunos países su papel respecto a la política del gasto, antes descrito, convendría compartirlo con otras agencias del nivel central; por ejemplo, con la oficina del primer ministro o la presidencia.

A grandes rasgos, los países podrían elegir entre un enfoque similar al de la teoría del “*big bang*” o a uno más gradual para implementar la presupuestación por resultados. El primero, del cual Rusia constituye un ejemplo, implica instaurar el proceso en un par de años; aunque en general, se requerirá que el país en cuestión haya implantado no sólo el importante prerrequisito de la administración de las finanzas públicas sino que cuente con un FMIS que opere correctamente y que se pueda adaptar con relativa facilidad a los programas. La gran ventaja de ese enfoque es el ímpetu. Por el contrario, optar por un enfoque gradual podría ser más realista para muchos

Materiales de Capacitación de CLEAR

países, aunque el gran riesgo que conlleva una implementación demasiado gradual es la pérdida del ímpetu y por ende, una reforma que nunca llegue a concretarse.

Conviene recordar el ejemplo de Francia al determinar el cronograma de la implementación. Después de dedicar algunos años a establecer los amplios parámetros de su nuevo sistema de elaboración de presupuestos basados en resultados, Francia eligió deliberadamente implementarlo a lo largo de cinco años, entre la aprobación en 2001 de la ley que establecía el uso del nuevo sistema y su plena entrada en vigor en 2006. Ese periodo de cinco años resultó mucho muy ocupado debido a la magnitud del cambio que implicaba el nuevo sistema y en retrospectiva, se puede concluir que la reforma no se podría haber implantado en menos tiempo.

De importancia crítica para el éxito del sistema es el manejo del proceso de implementación. En primer lugar no se puede instaurar con éxito la presupuestación por resultados sin antes contar con el sólido apoyo de la dirigencia política. Generalmente, lo lógico es que la secretaría de finanzas conjuntamente quizás con otras instancias de nivel central integre un equipo de trabajo para la implementación. Las secretarías erogadoras necesitan participar estrechamente en el proceso a nivel de altos mandos, tal vez por medio de un comité consultor formado por representantes de alto nivel de la secretaría. A lo largo del proceso, la secretaría deberá proporcionar una sólida orientación técnica a las demás para ayudarles a desarrollar adecuadamente los nuevos sistemas; por ejemplo, a definir los programas apropiadamente y a seleccionar indicadores útiles de desempeño programático.

Los países en vías de desarrollo frecuentemente deben superar retos más serios durante la implementación, mismos que se derivan de su limitada capacidad, de las debilidades de sus sistemas de administración de finanzas públicas y en ocasiones de problemas de gobernabilidad que empeoran la poca flexibilidad del gasto. Se deben tomar en cuenta esos desafíos al determinar el tiempo en que se pretende realizar la implementación. En esos países, donde las secretarías de finanzas enfrentan limitaciones de recursos y capacidad, adquiere particular importancia la simplificación de los controles tradicionales innecesarios a fin de liberar tiempo de personal para las nuevas responsabilidades. Sobre todo, se puede aligerar la carga de la implementación en esos países al optar por sistemas simples de presupuestación por resultados. En ese contexto de la presupuestación programática, simplicidad significa, por ejemplo, evitar el uso de estructuras programáticas demasiado complejas y “añadidos” innecesarios, tales como el costeo por actividades. Dicho de forma más general, frecuentemente significa posponer la

Materiales de Capacitación de CLEAR

posible aplicación de mecanismos más sofisticados de presupuestación basada en resultados, como el financiamiento por fórmula y los sistemas de comprador-proveedor, entre otros. Asimismo, el establecimiento de metas de desempeño se debe abordar de manera gradual y muy selectiva. En general, en un principio los esfuerzos se deben concentrar en simplemente lograr que el presupuesto se *oriente más al desempeño*; es decir, en introducir la consideración sistemática de los resultados de los programas al determinar la asignación de recursos en el presupuesto.

En conclusión, no se debe considerar que la presupuestación basada en resultados constituye una simple reforma que puede introducirse de la noche a la mañana. Incluso en su forma menos compleja, es un esfuerzo demandante y de muchos aspectos que requiere años de implementación.

Lecturas clave

Diamond, J. (2007), "Challenges to Implementation", en Robinson (ed.), *Performance Budgeting*.

20.El contexto de la gestión basada en resultados

La presupuestación por resultados utiliza al presupuesto como herramienta para orientar a la administración pública más hacia a los resultados. Sin embargo, constituye solamente uno de varios instrumentos de la “gestión basada en resultados” (MFR) que comparten ese mismo gran objetivo. En esta última sección, examinamos algunas áreas clave de la reforma de MFR que deben consolidarse conjuntamente con la presupuestación por resultados para que esta última produzca todos los beneficios esperados.

En muchos países, la transformación de la administración pública constituye una de las reformas complementarias más cruciales. En mayor o menor grado, existe una serie de razones que explican por qué la administración pública de distintos países no se encuentra del todo orientada al cliente y a los resultados. Con la MFR se busca cambiar esa situación al centrar más en el desempeño cuestiones laborales tales como contratación, salarios, ascensos y despidos; una parte clave de ello es la planificación y el monitoreo formales del desempeño y el mayor uso de herramientas, entre ellas los “contratos” o convenios formales de desempeño.

Con respecto al establecimiento de objetivos claros para unidades organizativas y su personal y al desarrollo de medidas del desempeño que permitan evaluar el grado de cumplimiento con esos objetivos, la gestión del desempeño de servidores públicos se debe vincular a los amplios sistemas de planificación estratégica y presupuestación basada en resultados. En particular, los objetivos e indicadores establecidos para unidades de trabajo e individuos se deberían asociar a objetivos e indicadores de programa y de secretaría. En términos generales, deberían caer en “cascada” a través de las organizaciones y enlazar los de toda una entidad gubernamental con los de las unidades de trabajo y el personal que labora en ellas.

Los incentivos de desempeño son fundamentales para la elaboración de un presupuesto basado en resultados. En la administración pública tradicional, generalmente se observa que los incentivos materiales son débiles y por consiguiente, fortalecerlos puede constituir un importante elemento de la MFR; por ejemplo, el fortalecimiento se puede originar en convenios de pago por resultados. Sin embargo, necesitamos estar conscientes de los posibles efectos perversos de un componente demasiado grande de pago por resultados debido a la inevitabilidad de la imperfección de las medidas del desempeño individual o de una unidad de trabajo. Asimismo, constituye un grave error considerar que la motivación es una mera cuestión de incentivos materiales. Resulta muy importante la “motivación de la administración pública”: el compromiso altruista de los funcionarios públicos de servir al cliente (como es el caso de

Materiales de Capacitación de CLEAR

doctores y enfermeras con sus pacientes) o a una causa (por ejemplo, el deseo del personal de la secretaría del medio ambiente de proteger la naturaleza). Parte esencial de una adecuada gestión del desempeño la constituye reforzar y canalizar la motivación del servidor público.

La flexibilidad en la gestión de los recursos humanos es otro elemento muy importante de la MFR. Los arreglos tradicionales de la administración pública suelen brindar a los directores pocas oportunidades para recompensar a los buenos empleados o para sancionar o despedir a los ineficaces. En los países más avanzados en términos de MFR, los directores han adquirido mucha mayor responsabilidad y autoridad en esas áreas pero la libertad de movimiento en esa dirección debe considerarse en el contexto específico de cada país junto con la situación general de gobernabilidad, por las mismas razones que se explicaron en lo tocante a la flexibilidad laboral en la sección de la reforma de la administración de las finanzas públicas.

Finalmente, el éxito de la MFR depende por completo de las circunstancias políticas de cada país y más específicamente, del grado en que políticos y electorado se orienten a los resultados. Por ejemplo, si en un sistema político caracterizado por un electorado fuerte, el gobierno es incapaz de manejar el gasto de manera eficiente y efectiva (y se interesa más por el rentismo o en mostrarse leal a ciertos grupos), disminuirán en mucho las probabilidades de éxito de la presupuestación por resultados en particular y la MFR en general.

21.Comentarios finales

La elaboración de presupuestos basados en resultados constituye una reforma desafiante pero de importancia inherente a la lucha actual de orientar a los gobiernos más hacia la obtención de resultados. Aunada a otras reformas de la “gestión basada en resultados”, puede ayudar sustancialmente a mejorar la efectividad y la eficiencia del gasto público. El objetivo de este manual consiste en presentar brevemente las formas clave de la presupuestación por resultados, sus distintos requerimientos de información del desempeño, las cuestiones críticas de diseño e implementación que conllevan y sus prerrequisitos y co-requisitos. El manual subraya la diversidad de modelos que existen en materia de presupuestación por resultados. Se considera importante que cada país tome una decisión clara sobre el tipo de presupuesto basado en resultados apropiado a sus circunstancias específicas, decisión que se deberá fundamentar explícitamente en la capacidad específica y otras características del país en cuestión. Se insistió también en la importancia crucial de usar un enfoque realista para la estrategia y el cronograma de implantación; la presupuestación por resultados no se debe introducir apresuradamente porque se trata más bien de una reforma cuya implementación preliminar puede tomar varios años como mínimo para después llegar al punto donde la elaboración del presupuesto empiece a “basarse en resultados” de manera más sistemática.

Glosario

Actividades	Tipo o categorías de trabajo realizado para la producción y entrega de productos.
Acuerdos de Servicios Públicos (PSA)	Sistema desarrollado en el Reino Unido entre finales de los noventa y 2004 conforme al cual se establecen metas de desempeño de alto nivel para cada ministerio como parte de un proceso bienal de revisión de gastos que define los presupuestos de los organismos gubernamentales para varios años. Al paso del tiempo, las metas han evolucionado y han dejado de centrarse primordialmente en los productos para enfocarse fundamentalmente en los resultados.
Apropiación	Monto del gasto comprometido y autorizado legalmente por el Congreso.
Auditoría de resultados	Evaluación de la eficiencia y la efectividad del gasto público efectuada por una autoridad suprema de auditoría o por otro grupo de auditores.
Base de asignación	Fórmula o principio empleado para asignar un rubro de gasto específico a dos o más “objetos de costo”; en el contexto del costeo programático, la asignación se realiza a dos o más programas.
Cálculos a futuro	Proyecciones efectuadas por una agencia presupuestaria del nivel central respecto de los gastos agregados de un periodo fijo (generalmente, el periodo del presupuesto más 3 años) donde no ocurran cambios en políticas. Los cálculos a futuro sirven de base para la planificación fiscal de mediano plazo e incluso se podrían usar para imponer límites de gastos.
Calidad	Grado en el cual las características de un producto son tales que aumentan su capacidad inherente de lograr el resultado esperado; en el caso de un producto de servicio, dichas características son las actividades entregadas y la puntualidad con que se entregan. No se debe confundir con el resultado en sí.
Clasificación de las funciones gubernamentales (COFOG)	Clasificación del gasto por funciones desarrollada por las Naciones Unidas e incorporada a la metodología de Estadística Financiera Gubernamental del Fondo Monetario Internacional.
Clasificación por funciones	La clasificación del gasto por “funciones” es un término algo impreciso que representa una mezcla de tipos de producto y de actividad.
Clasificación presupuestaria	Categorías de gastos utilizadas en el presupuesto, en particular para la aprobación del mismo.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Comprador-proveedor	Sistemas de financiamiento conforme a los cuales a las agencias gubernamentales se les pagan “precios” por los resultados (generalmente productos) que entregan.
Compromiso	Obligación contractual de efectuar un pago a futuro.
Consignaciones	Véase <i>transferencias</i> .
Contabilidad en valores de caja	Sistema de contabilidad financiera donde el punto focal es el dinero realmente pagado (gastos o desembolsos) y el dinero realmente recibido durante el año fiscal.
Contabilidad en valores devengados	Sistema de contabilidad en el cual el registro de <i>gastos</i> , activos y pasivos juega un papel clave.
Costeo con base en actividades	Metodología de costeo en la cual se asignan los costos de insumos a categorías de actividad por medio de una base de asignación que refleja de la manera más exacta posible, el consumo real de recursos por cada una de esas categorías. Al usarla para el costeo de programas, los costos de actividades se asignan a los distintos programas en una segunda etapa.
Costo directo	En el contexto de los programas de costeo, es un gasto en insumos que contribuye sólo a un programa.
Costo indirecto	En el contexto del costeo de programas, son los costos de insumos o de actividades que contribuyen a más de un programa. En términos más generales, son costos compartidos que se necesitan asignar a varios “objetos de costo”.
Cuadro de cuentas	Sistema de clasificación de transacciones—ingresos, gastos, financiamiento, etc.—empleado para fines contables.
Efectividad	Grado de éxito de un producto en el logro de los resultados esperados.
Efectividad en términos de costo	El logro de resultados esperados al menor costo posible.
Efectos perversos	Distorsiones conductuales u otras consecuencias adversas de las medidas de desempeño.
Eficiencia	Generación de un producto al mínimo costo manteniendo constante la calidad a los precios de insumos prevalecientes.
Ejecución del presupuesto	Implementación del plan de gastos desarrollado en el presupuesto, incluida la celebración de contratos y el gasto de los recursos.
Elaboración del presupuesto	Etapa del proceso de presupuestación donde el gobierno decide cuántos fondos otorgará a qué organismos y para qué fin. También en esa etapa, elabora la ley presupuestaria que someterá al Congreso para su aprobación.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Evaluación	Estimación analítica que normalmente se ocupa de la efectividad en términos de costos o de la idoneidad de políticas públicas, organizaciones o programas.
Factores externos	Factores que se encuentran fuera del control del gobierno que influyen en los resultados obtenidos por los programas públicos. Los factores externos pueden ser características del cliente/caso o aspectos del contexto en donde se ejecuta el programa. En ocasiones se les llama también “factores contextuales”.
Fase estratégica (del proceso de elaboración del presupuesto)	Etapas tempranas de un proceso bien diseñado de la elaboración de un presupuesto en la cual la dirigencia política establece las prioridades que orientarán dicho proceso.
Financiamiento por fórmula	Cuando se emplea como herramienta de presupuestación por resultados, el financiamiento por fórmula es el sistema mediante el cual el gobierno otorga fondos a una agencia del sector público en función explícita (es decir, algebraica) de las medidas de resultados esperados y/o reales; es decir, de las medidas de producto y/o resultado.
Gasto	Costos atribuibles al año fiscal en curso en el marco de la contabilidad en valores devengados. Representa el consumo de recursos, sin importar si se paga inmediatamente o si genera un pasivo o una disminución en activos.
Generador de costo	En el contexto de la presupuestación programática, es la fórmula o principio utilizado para determinar en qué porcentaje se dividirá un costo indirecto entre dos o más de los programas o subprogramas a los que contribuye.
Gestión basada en resultados	Uso de información formal sobre los resultados para mejorar el desempeño del sector público a todo nivel, incluida la administración de recursos humanos, la planificación estratégica y la presupuestación.
Herramienta para la evaluación y calificación de programas (PART)	Técnica desarrollada por los Estados Unidos durante el gobierno del presidente Bush para calificar el desempeño programático en la elaboración del presupuesto. Se califica a los programas en cinco categorías, desde “efectivo” hasta “no efectivo” y “no se observaron resultados”.
Heterogeneidad	La variación deliberada en la cantidad y/o tipo de actividades entregadas a distintos clientes/casos que reciben el “mismo” servicio, en particular en respuesta a las diferencias en las características de los clientes/casos. Por ejemplo, actividad docente más intensiva dirigida a estudiantes con discapacidades.
Impacto	Término empleado por algunos autores para referirse a resultados de plazos más prolongados o de niveles más altos.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Incrementalismo	La elaboración del presupuesto se caracteriza por “no prestar atención a la base (presupuestaria)”. En otras palabras, los tomadores de decisiones relacionadas con el presupuesto dan más o menos por sentada la base presupuestaria como punto de partida para la formulación del presupuesto y dirigen su atención primordialmente al tamaño del incremento (u ocasionalmente, del decremento) de los presupuestos programáticos o de agencias gubernamentales, al usar un proceso para ajustar los presupuestos a cambios en los costos.
Indicador de desempeño	Véase <i>medida de desempeño</i> .
Institución suprema de auditoría	Término genérico empleado internacionalmente para referirse a instancias como la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos y el Tribunal de Cuentas de Francia, entidades independientes en distintos grados del poder ejecutivo, diseñadas para exigirle rendición de cuentas.
Insumos	Recursos utilizados para la realización de actividades dirigidas a generar productos (por ejemplo, mano de obra, equipo, edificios).
Jerarquía programática	Clasificación del gasto en varios niveles y por programas, en la cual éstos se subdividen a su vez en una o más categorías (subprogramas, etc.).
Marco de gasto de mediano plazo (MTEF)	Concepto que no cuenta con una definición clara ni de amplia aceptación. Sin embargo, en el <i>Manual del Gasto Público</i> (1998) del Banco Mundial se define como “política estratégica y marco de gasto que abarcan todo nivel de gobierno...El MTEF consiste en un paquete de recursos “de arriba a abajo”, una estimación “de la base hacia arriba” de los costos corrientes y a mediano plazo de políticas existentes y fundamentalmente, el ajuste de esos costos con los recursos disponibles.”
Marco fiscal de mediano plazo (MTFF)	Política explícita respecto a los resultados deseados en el mediano plazo para agregados fiscales clave (en especial, los déficits y la deuda)—es decir, metas fiscales de mediano plazo—sustentados quizás en proyecciones aproximadas de mediano plazo del gasto e ingreso agregados.
Medida de desempeño	Calificaciones o medidas cuantitativas que brindan información sobre la efectividad y eficiencia de los programas públicos.
Meta de desempeño	Nivel de desempeño medido que ha de alcanzarse en una fecha específica.
Política fiscal agregada	La constituyen los objetivos generales del gobierno para el déficit presupuestario, la deuda y otros agregados fiscales relevantes.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Presupuestación alternativa	Consiste en una variación del presupuesto de base cero, en la cual las decisiones no se centran en una base cero sino en los márgenes cercanos a la base presupuestaria actual. Generalmente, se deben someter tres o más presupuestos alternativos para cada programa y por lo menos uno de ellos tiene que ser menor que el presupuesto actual. Con frecuencia, se requiere una reducción de porcentaje específica.
Presupuestación de abajo hacia arriba	Proceso de elaboración del presupuesto basado principalmente en requerir que las secretarías presenten solicitudes de recursos; tras considerar las solicitudes, el nivel central del gobierno determina la configuración global del presupuesto.
Presupuestación de arriba hacia abajo	Proceso unilateral mediante el cual el nivel central (el presidente, el gabinete, la secretaría de finanzas, etc.) fija techos de gasto sin requerir “solicitudes” a las secretarías.
Presupuestación de base cero	Sistema de presupuestación por resultados en el cual el gasto debe descomponerse en “paquetes de decisión” (conocidos también como “incrementos de servicios”), que constituyen una serie de niveles de opciones de financiamiento que van desde la base cero establecida hasta el nivel actual de servicio e incluso más allá. Se adjuntan a los paquetes de decisión clasificaciones de prioridad, que se usan para garantizar que los ingresos disponibles financien a los paquetes de mayor prioridad.
Presupuestación por rubros contables	Proceso de presupuestación con el cual las agencias gubernamentales reciben apropiaciones presupuestales especificadas en términos de categorías de insumos (es decir, por clasificación económica).
Presupuestación programática	Uso sistemático de información del desempeño para orientar las decisiones sobre prioridades presupuestarias entre programas que compiten entre sí, de acuerdo con la clasificación programática del gasto (véase <i>Programas</i>).
Presupuestos devengados	Sistema de presupuestación en el cual las aprobaciones presupuestarias adoptan la forma de autorizaciones a las secretarías para que incurran en <i>gastos</i> .
Presupuestos devengados basados en productos	Modelo de presupuestación de comprador-proveedor aplicado a la totalidad del presupuesto gubernamental, como el introducido en Nueva Zelanda y Australia en la década de los noventa.
Procesos	Procedimientos mediante los cuales se transforman los insumos en productos. Concepto equivalente al de <i>actividades</i> .

Materiales de Capacitación de CLEAR

Producto	Bien o servicio proporcionado por un organismo gubernamental a un tercero externo.
Productos estandarizados	Productos mediante los cuales todos los clientes reciben esencialmente el mismo nivel de servicio; es decir, productos no caracterizados por <i>heterogeneidad</i> .
Programa de administración	Tipo de programa que cubre los costos operativos de una secretaría o agencia gubernamental, tales como la administración central y los servicios de personal. También se les conoce como programas de apoyo, por ejemplo.
Programas	Categorías de gasto basadas en grupos de productos (o servicios de apoyo) con un objetivo en común, que generalmente es un resultado.
Resultado	Cambios producidos por intervenciones públicas en individuos, estructuras sociales o el medio ambiente.
Resultado intermedio	Es el impacto más directo o inmediato de los productos. Por ejemplo, en educación, los conocimientos de los estudiantes (mayores conocimientos básicos de aritmética y aumento en alfabetismo) constituyen un resultado inmediato clave.
Resultados de alto nivel	Son los resultados más indirectos de los productos, que surgen a consecuencia del logro de resultados inmediatos. Por ejemplo, en educación, el resultado inmediato de un incremento en alfabetismo y conocimientos básicos de aritmética contribuye al resultado de alto nivel de mejorar el desempeño económico. Se les conoce también como resultados “finales”.
Revisión del gasto	Examen sistemático del gasto existente para identificar en particular opciones de recorte. Incluye la revisión de los programas (de los servicios específicos prestados por el gobierno) y la eficiencia de la revisión (que se centra en disminuir el costo de la prestación de los servicios).
Sistema de manejo de información financiera (FMIS)	Sistemas computarizados para el manejo de la presupuestación y de procesos asociados. Véase también <i>IFMIS</i> .
Sistema integral de manejo de información financiera (IFMIS)	Sistema computarizado que en mayor o menor grado integra varias funciones. En otras palabras, la contabilidad, el control de gastos, los pagos, la elaboración del presupuesto y otras funciones más quedan integradas en un mismo sistema computarizado de grandes dimensiones.

Materiales de Capacitación de CLEAR

Total de control	Límite cuantitativo impuesto por el nivel central del gobierno a alguna categoría de gasto que vaya a efectuar la secretaría erogadora en el transcurso del año del presupuesto. El límite lo puede imponer el Congreso o algún otro órgano central del ejecutivo, entre ellos el gabinete o la secretaría de finanzas.
Transferencias	Trasposos de fondos entre categorías de aprobación.
VARIABLES DE RESULTADO	Son las características de los individuos, la sociedad o el medio ambiente que buscan cambiar los programas públicos.

Referencias⁵⁵

Allen, R. & D. Tommasi (2001), *Managing Public Expenditure: a Reference Book for Transition Countries*, París: OCDE.

Bevan, G and C. Hood (2006), "What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System, *Public Administration*, 84(3).

Secretaría de Finanzas de Dinamarca, 2006, *Introduction of a Cost-Based Appropriation System*, Copenhague: Secretaría de Finanzas.

DFID (2001), *Understanding and Reforming Public Expenditure Management*, versión 1, disponible en <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/documents/publications/pfma-pem.pdf>.

Fölscher, A. (2007), *Are We Asking the Right Questions? Embedding a Medium-Term Perspective in Budgeting*. Informe de un seminario de CABRI sobre presupuestación de mediano plazo realizado en Ghana, diciembre de 2007.

Francia (2004), *Démarche de Performance: Stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*, París: Ministerio de Estado, Ministerio de Economía, Finanzas e Industria y cols.

Tesorería de Su Majestad (2002), *Resource Accounting and Budgeting Green Book*, Londres: Tesorería de Su Majestad.

Hood, C. (2006), "Gaming in Targetworld: the Targets Approach to Managing British Public Services", *Public Administration Review*, julio/agosto.

Grupo de Evaluación Independiente (2008), *Public Sector Reform: What Works and Why?* Washington: Banco Mundial.

Kelman, S. and J. Friedman (2007), *Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination Of Impacts Of The Emergency Room Wait-time Target In The*

55 El presente listado se limita a los materiales citados en el manual y no incluye las lecturas clave que se presentan en cada sección.

Materiales de Capacitación de CLEAR

English National Health Service, documento de trabajo, Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard.

Potter, B. & J. Diamond (1999), *Guidelines for Public Expenditure Management*, Washington: FMI.

Robinson, M. and J. Brumby (2005), *Does Performance Budgeting Work?* Washington: FMI.

Schiavo-Campo, S. & D. Tommasi (1999), *Managing government expenditure*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.

Sterck, M. & G. Bouckaert (2006), "The impact of performance budgeting on the role of parliament: a four-country study", artículo presentado durante el Segundo Diálogo Transatlántico, Lovaina, del 1º al 3 de junio.