

Institucionalización de la cultura del desempeño en el sector público

Desarrollo del marco para el presupuesto basado en la información de desempeño

En años recientes, las reformas presupuestarias llevadas a cabo por las administraciones públicas han puesto un marcado énfasis sobre la obtención de resultados y muchos países han introducido técnicas para el presupuesto basado en información de desempeño. Utilizando información de desempeño sobre agencias y programas, el presupuesto basado en información de desempeño vincula de manera flexible esta información con la asignación de recursos. En esta nota se presentan algunas de las características principales sobre el presupuesto basado en información de desempeño, incluyendo su uso por los principales actores, así como sus fundamentos técnicos.

El presupuesto basado en información de desempeño: Un desarrollo notable

Cada vez más, la rendición de cuentas del sector público centra su atención en la consecución de resultados más que en el exclusivo cumplimiento de normas y procedimientos. La generación y utilización de información de desempeño en la administración pública es esencial a fin de aumentar la responsabilidad de los actores y mejorar la toma de decisiones respecto al uso de los dineros públicos. La forma en que se hacen las cosas pierde importancia relativa respecto a lo que se logra: un cambio fundamental que afecta, en última instancia, a todos los aspectos del ciclo presupuestario.

Tradicionalmente, los países latinoamericanos (siendo México un buen ejemplo) han operado de manera subóptima, caracterizada ésta por bajos niveles de tributación, de gasto y de calidad en la provisión de los servicios públicos. Los mecanismos de rendición de cuentas y de generación y uso de información de desempeño también han sido débiles, y el público ha tendido a ver con escepticismo la eficacia y eficiencia general del sector público. La institucionalización del uso de información de desempeño por parte de los encargados de tomar decisiones en la administración pública puede romper este círculo vicioso.

La información de desempeño puede influir la toma de decisiones en la planeación o administración de varias maneras. Las decisiones pueden estar *directamente vinculadas* con las medidas del desempeño, es decir, la medición conduce de manera directa hacia la toma de decisiones jugando las demás fuentes de información un papel insignificante. Si las decisiones se toman de manera informada, de acuerdo con la información de desempeño, la vinculación es indirecta y flexible siendo la medición de desempeño es una fuente más de información que debe ser incorporada a las demás. Otra dimensión viene dada por la medida en la que se formaliza el uso de la información de desempeño; puede institucionalizarse, es decir, basarla en normas y procedimientos, y usarse en forma sistemática y automática o más bien, puede particularizarse a cada caso, es decir, usarse en forma ad hoc, oportunista y no continua.

Tipos de presupuesto basado en resultados

La matriz de la Tabla 1 muestra los modelos más comunes del uso de la información de desempeño en los países de la OCDE de acuerdo a dos dimensiones (la clasificación se extrajo de la terminología de la OCDE¹)

¹ Para obtener más información general sobre la temática consulte Issues in Output Measurement for "Government at a Glance", de Dooren, Wouter Van, Nick Manning, Jana Malinska, Dirk-Jan Kraan, Miekatrien Sterck, y Geert Bouckaert, Documento Técnico OECD GOV 2 ([http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/LinkTo/NT00003F02/\\$FILE/JT03215908.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/LinkTo/NT00003F02/$FILE/JT03215908.PDF)), París, 2006; Ketelaar, Anne, Nick Manning, and Edouard Turkisch, Performance-Based Arrangements for Senior Civil Servants - OECD Experiences (Documento de Trabajo del Consejo de Gobierno de la OCDE), París, 2007; Kraan, Dirk-Jan, Programme Budgeting in OECD Countries, Publicación sobre la Presupuestación de la OCDE (Journal on Budgeting (próximamente); OCDE, Performance Budgeting in OECD Countries, París, 2007; Marc Robinson and Jim Brumby, Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature, Documento de Trabajo del FMI, WP/05/210, IMF Nov 2005.

Tabla 1. Categorías en el Presupuesto por Desempeño

Grado de institucionalización	Relación con la toma de decisiones	
	Rígido	Flexible
Institucionalizado	Método directo/fórmula	Presupuesto basado en información de desempeño
Particularizado (Ad hoc)	-	Uso presentacional

El método directo/fórmula se utiliza en raras ocasiones por ejemplo cuando existe una demanda continua por un servicio para garantizar que sea poco probable que las variaciones relacionadas con el desempeño en las asignaciones presupuestarias conduzcan a su cierre, lo que políticamente es difícil. Con frecuencia, la retórica del presupuesto basado en el desempeño aspira a este uso, impulsada por la idea de que los objetivos del rendimiento siempre pueden conducir hacia la asignación de los recursos. En la práctica, es poco probable que este uso tenga éxito, debido a varias razones: muchos objetivos gubernamentales (por ejemplo, la política exterior, la defensa) no son mensurables en términos de su producción; la lógica de disminuir el financiamiento para programas cuyo desempeño es pobre pero que son políticamente importantes es perjudicial y, en la medida en que las mediciones afecten directamente a los recursos reales, se crean fuertes incentivos para la manipulación. Algunos ejemplos del uso de este método son: Los fondos asignados en Dinamarca para las escuelas y universidades técnicas; el sistema de vouchers educativos en Chile y los fondos per cápita para clínicas locales, la educación universitaria y ocupacional de Finlandia, y la Oficina de Patentes de Suecia.

En el **uso presentacional**, la información sobre el desempeño (objetivos, resultados), se presenta como antecedente en los documentos presupuestarios para la rendición de cuentas. Sirve como herramienta de análisis para el gobierno, el legislativo y los ciudadanos, y no tiene implicaciones en la asignación de recursos. Tiende a encontrarse en ambientes que imponen un alto grado de responsabilidad social sobre los actores. Por ejemplo, en Dinamarca y Suecia, los ministerios, en lo individual, pueden presentar información de desempeño en las negociaciones presupuestarias, pero no existe la expectativa de una relación formal entre los indicadores y la asignación de recursos.

El presupuesto basado en la información de desempeño es el uso más común de la información de desempeño en todos los aspectos del proceso presupuestario. Los ejemplos en la formulación del presupuesto incluyen a la mayor parte de los países de

la OCDE, que requieren la presentación de objetivos del desempeño y la información del desempeño anterior durante la preparación del presupuesto, aunque en pocos casos es el único factor predominante al preparar las estimaciones presupuestales. Los ejemplos incluyen países como Australia, Canadá y el Reino Unido, en donde se debe presentar la información sobre el desempeño, pero se toma en consideración junto con otras fuentes de información al revisar la efectividad del ejercicio del presupuesto. La siguiente parte de esta nota analiza con mayor detalle este tipo de uso.

El presupuesto basado en la información del desempeño

Se entiende el presupuesto basado en la información de desempeño como el uso adecuado de la información del desempeño por parte de los actores más importantes en cada fase del ciclo presupuestario, a fin de tomar decisiones relativas a la asignación de recursos de manera informada y mejorar la eficiencia en el uso de los insumos. El término *información de desempeño* implica que se institucionaliza el uso de la información sobre el desempeño, y que la vinculación con la toma de decisiones es indirecta y flexible. El *objetivo general* del presupuesto basado en la información de desempeño es mejorar la calidad del gasto público a través de la mejora en la asignación de recursos, congruente con los objetivos políticos y sociales, y mejorar la eficiencia en su uso. El objetivo intermedio es poner la información del desempeño a disposición de los encargados

Cuadro 1. Definición y tipología de desempeño

El término desempeño se utiliza de dos formas. En general, se utiliza para expresar que los logros importan tanto como la probidad y eficiencia en el uso de los recursos, que existe un estándar que se espera que tanto administradores como agencias lleguen a alcanzar, y que las mejoras gerenciales serán dirigidas hacia ese fin. También se puede utilizar para hacer referencia a todos los aspectos que van más allá de insumos, como productos, resultados, y en algunas circunstancias, los acuerdos y procesos gerenciales.

Las típicas medidas del desempeño incluyen los productos y servicios entregados, y su calidad, la eficiencia (costo sobre producto), la productividad (producto sobre insumo) y los objetivos de la política alcanzados, o los resultados. Las medidas sobre resultados pueden ser intermedias (consecuencias directas del producto) y finales (atribuibles en forma considerable al producto). Otras medidas del desempeño incluyen la efectividad (contribución del producto al resultado deseado) y la relación costo-efectividad (costo sobre resultado). Las medidas basadas en resultados son medidas válidas para el desempeño únicamente en la medida en que exista una clara relación causal entre los resultados del individuo o la agencia y las medidas.

Nota: El término outcome es traducido como resultado, mientras que output es traducido como producto.

de tomar las decisiones a fin de que puedan utilizarla (junto con otras fuentes de información como la experiencia, la información cualitativa, y las prioridades políticas) en las acciones tanto de planeación como gerenciales.

Fundamentos técnicos del presupuesto basado en la información de desempeño

En general, el desarrollo del presupuesto organizado por programas es visto como precursor del uso efectivo de la información de desempeño en el proceso presupuestario. Sin embargo, es importante ser realista al introducir esta estructura para el presupuesto. En muchos casos, el 'programa' es sinónimo, esencialmente, del trabajo de un ministerio o de un departamento, que no se puede describir razonablemente de manera significativa en términos de los resultados específicos (por ejemplo, política exterior). La introducción del presupuesto organizado por programas implica: (a) estructurar las acciones administrativas en términos de los programas, y diseñar una estructura de programa para el presupuesto (o partes de éste), y (b) cambiar la naturaleza de los controles de insumos, con cierto aumento en la diferenciación entre las personas que se encargan de formular las políticas y las unidades que prestan los servicios, y cierta autonomía gerencial para los agentes que se encargan de su ejecución. En general, este último punto se aborda al (i) establecer un consenso con relación al uso de la información de desempeño en el presupuesto y los estimados plurianuales, y los marcos fiscales, (ii) introducir mecanismos formales que garanticen que la rendición de cuentas se base en los resultados de los programas; y (iii) conservar o fortalecer la autoridad financiera y de rendición de cuentas al nivel de la agencia para garantizar que los presupuestos sean ejercidos más efectivamente, controlando ya sea el exceso o el déficit en los gastos. Con frecuencia, esto implica cambiar la naturaleza del control: de controles centralizados sobre partidas presupuestarias detalladas al control de los programas, con nuevas normas que rijan los gastos administrativos (por ejemplo, salarios y costos de mantenimiento).

Otro fundamento crítico es la introducción de sistemas *integrados de información* sobre gestión financiera (*IFMIS*), incluyendo la adquisición pública de bienes y servicios, la tesorería y la rendición de cuenta pública. Los *IFMIS* son esenciales en todas las etapas del ciclo presupuestario para apoyar y mejorar el presupuesto basado en desempeño:

- **Formulación del presupuesto.** Para efectos de la planeación, es esencial cuantificar el costo de producir resultados. Se necesitan los costos de producción de resultados del año anterior para la planeación, debido a que la negociación del presupuesto se lleva a cabo utilizando costos y resultados.

- **Ejercicio del presupuesto.** Durante la implementación, los administradores necesitan llevar la cuenta de los gastos actuales del programa. Cuando el presupuesto no se integra con la adquisición pública de bienes y servicios y la tesorería; ni los funcionarios encargados de preparar el presupuesto ni los administradores de los programas cuentan con cifras confiables sobre los gastos para comparar el ejercicio presupuestario y, por ejemplo, los resultados físicos del proyecto.

- **Auditoría y evaluación presupuestaria.** La presentación lenta o tardía de la cuenta pública impide evaluar oportunamente los gastos.

Un tercer fundamento importante es el papel de la institución de auditoría superior. La institución de auditoría superior debe tener la posibilidad de realizar auditorías de desempeño; entre otras cosas, debe contar con la debida base legal, y con una inversión apropiada en recursos humanos calificados. La auditoría de desempeño requiere de habilidades y competencias que se relacionan más frecuentemente con la asesoría de gestión que con la auditoría tradicional legal y contable.

Calidad de la información de desempeño

En última instancia, la calidad de la información de desempeño depende de la fortaleza del sistema de planeación e información de los ministerios sectoriales. Sin embargo, ciertas verificaciones externas son fundamentales. Los sistemas de información financiera, con sus sistemas internos de control y sus sistemas de auditorías internas y externas, luchan contra la tergiversación de información. De modo similar, se deben utilizar los sistemas de gestión y de calidad para revisar la información de desempeño. Las auditorías de calidad y los sistemas que los generan pueden ayudar a evitar la pérdida de calidad en los datos, y dichas auditorías pueden ser llevadas a cabo por las oficinas de estadística y los organismos de auditoría. Como ejemplo, en el Reino Unido, la mayor parte de los indicadores del Acuerdo del Servicio Público son recopilados por los mismos departamentos y agencias. Las estadísticas declaradas como válidas por parte de la Oficina del Jefe Nacional de Estadística y la Comisión de Estadísticas reciben la etiqueta de Estadística Nacional. La Oficina Nacional de Auditoría de Australia no emite opiniones sobre la información no financiera del informe anual, pero audita la calidad de los sistemas que evalúan el desempeño dentro de su mandato para analizar la relación entre valor agregado y costo.

Cómo administrar el cambio

La introducción del presupuesto basado en la información de desempeño depende de aspectos políticos tanto como de aspectos puramente técnicos. En este contexto, existen tres cuestiones clave. Primero, debe existir una agencia que cuente con la facultad y la capacidad de supervisar el proceso de toma de decisiones de los actores más importantes a lo largo del ciclo presupuestario; con frecuencia, dicha situación se encuentra en países unitarios, parlamentarios. Una segunda consideración es la cantidad de pre-asignaciones que caracterizan al presupuesto, y que restringen la flexibilidad para replantear prioridades presupuestarias durante su formulación. Y en tercer lugar, es difícil introducir el presupuesto basado en la información de desempeño cuando rigideces políticas y de otra naturaleza, determinan el uso de insumos financieros, restringiendo la capacidad de ofrecer incentivos de desempeño durante la ejecución del presupuesto.

El contexto mexicano

En México, los esfuerzos de las administraciones previas para introducir información sobre resultados y desempeño como parte del proceso presupuestario no han logrado lo que se esperaba. La administración pública en México aún se caracteriza por obstáculos que limitan el uso de información pertinente, oportuna y de calidad en la toma de decisiones gerenciales. Las instituciones de la Administración Pública Federal son gestionadas principalmente por procesos, y cuentan con pocos estándares acordados que permitan contar con referencias sobre el desempeño tanto de las instituciones como de sus programas. La proliferación de informes, con información fragmentada y duplicada, ha resultado en que la información esté devaluada para la toma de decisiones. Los sistemas para administrar las finanzas públicas tienen múltiples plataformas de información y bases de datos, y no existe una supervisión en tiempo real sobre el ejercicio del gasto público que abarque desde el compromiso al pago pasando por el devengado; las prácticas internacionales sobre los informes contables y financieros se aplican únicamente en forma parcial. Finalmente, el proceso presupuestario continúa siendo dominado por un fuerte formalismo, y está definido por una rigidez que evita que las personas que se encargan

de formular las políticas introduzcan reasignaciones considerables basadas en el desempeño. Además de estas limitaciones para formular el presupuesto, no se utiliza la información de desempeño durante la ejecución del presupuesto, donde pudiera tener un mayor impacto.

Sin embargo, respondiendo a las fuertes exigencias internas y externas, el gobierno ha avanzado considerablemente en la introducción e implementación del presupuesto y la gestión basados en resultados. Esta iniciativa se afianza en un nuevo marco legal establecido por el Sistema de Evaluación del Desempeño, o SED, que proporciona datos sobre el desempeño tanto de los programas como de las organizaciones públicas a lo largo del ciclo presupuestario. Este marco legal abarca los diferentes niveles del gobierno: federal, estatal y municipal, y ya ha comenzado a fraguarse gracias a una robusta estructura institucional que sienta las bases del cambio hacia una cultura de gestión ligada al desempeño.

Actualmente, el reto para la administración pública, y para el país en su totalidad, es la implementación de un proceso que no tiene vuelta atrás. Aún cuando la mayor parte de lo que prevé el marco legal no ha sido todavía implementado, existen varios logros que apuntan en la dirección correcta, como la institucionalización del proceso de evaluación y la creación del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL). También tiene importancia la creación de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación Social de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la suma de esfuerzos e iniciativas que constituyen el sistema nacional de seguimiento y evaluación. Finalmente, la nueva iniciativa de la Auditoría Superior de la Federación en la elaboración de las auditorías al desempeño es muy esperanzadora.

Nick Manning, Gerente, Sector Público y Gobernabilidad (Banco Mundial)

Pedro Arizti, Economista, Sector Público y Gobernabilidad (Banco Mundial)



México: Quality of Public Expenditure (La calidad del gasto público) es una serie de notas preparadas en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno mexicano y el Grupo del Sector Público y Gobernabilidad del Banco Mundial para la Región de América Latina y el Caribe.



Institucionalización del desempeño en el sector público
Desarrollo del marco para el presupuesto basado en desempeño
Uso relativo a la ilustración de la información de desempeño: Puntos respecto de actores y decisiones en el ciclo presupuestario

Usuario	Tipo de información de desempeño	Puntos de decisión/uso de la información			
		Durante la formulación del presupuesto	En la aprobación del presupuesto	Durante la ejecución del presupuesto	En la auditoría y evaluación
Presidencia	Si los objetivos establecidos para las Secretarías/ Ministerios, agencias, y/o programas se han alcanzado. Grado en el cual los objetivos estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo (o el plan gubernamental) están siendo alcanzados	Los indicadores del desempeño se pueden utilizar para apoyar acciones políticas relacionadas con el cierre o cambio de grandes programas / políticas.	Resultados demostrables son insumos clave durante las negociaciones para garantizar la aprobación del presupuesto por parte del Congreso	De uso particularmente importante cuando existen acuerdos de desempeño entre el Presidente y las Secretarías/ Ministerios sectoriales.	La información sobre el desempeño puede incluirse en la cuenta pública anual presentada ante el Congreso al final del ejercicio fiscal. Consulte la formulación del presupuesto (en este renglón de la tabla).
Agencia encargada de la planeación	Si se han alcanzado los objetivos establecidos para los programas, especialmente los relacionados con la inversión pública. Grado en el cual los objetivos estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo (o plan gubernamental) han sido alcanzados	Se puede utilizar la información del desempeño sobre los resultados, flexiblemente, en la negociación entre la agencia encargada de la planeación y las Secretarías/Ministerios sectoriales.	Ídem	Uso limitado de información de desempeño	Consulte la formulación del presupuesto (en este renglón de la tabla).
Ministerio / Secretaría de Finanzas / Hacienda	Si los objetivos establecidos para Secretarías/ Ministerios sectoriales, agencias, y/o programas se han alcanzado. El grado de seguimiento de los sistemas de gestión y control dirigidos centralmente.	Se puede utilizar la información de desempeño, flexiblemente, en la negociación con Secretarías/ Ministros sectoriales.	Se puede utilizar la información de desempeño, flexiblemente, en la negociación con el comité presupuestario del Congreso.	De uso particularmente importante cuando existen acuerdos de desempeño entre Ministerio/ Secretaría de Finanzas/Hacienda y las Secretarías/ Ministerios sectoriales	La información de desempeño puede incluirse en la cuenta pública anual presentada ante el Congreso al final del ejercicio fiscal. Consulte la formulación del presupuesto (en este renglón de la tabla).
Ministerios / Secretarías sectoriales	Si los objetivos establecidos para los programas o agencias han sido alcanzados. Si las Secretarías/Ministerios están recopilando datos e informando sobre el desempeño de acuerdo a las especificaciones.	Se puede utilizar la información de desempeño para el desarrollo de las políticas sectoriales. Además, las Secretarías/Ministerios del sector negocian el presupuesto con la Secretaría de Finanzas/Hacienda/Planeación. Dichas negociaciones se basan cada vez más en el desempeño.	En la medida que las Secretarías/Ministerios del sector responden cada vez más directamente a las exigencias del Congreso, los primeros pueden utilizar la información de desempeño para negociar con el congreso apoyos concretos en la aprobación del presupuesto.	De uso particularmente importante cuando existen acuerdos de desempeño con el Ministerio/Secretaría de Finanzas/Hacienda. También utilizado en el contexto de acuerdos de tipo proveedor-abastecedor o acuerdos con desembolsos contra productos con terceros (públicos o privados)	Se les puede requerir a las Secretarías/Ministerios mejorar la calidad de los datos y de la medición en función de las conclusiones y recomendaciones de los informes de auditoría

(Continúa)

Institucionalización del desempeño en el sector público
Desarrollo del marco para el presupuesto basado en desempeño
 Uso relativo a la ilustración de la información de desempeño: Puntos respecto de actores y decisiones en el ciclo presupuestario

Usuario	Tipo de información de desempeño	Puntos de decisión/uso de la información			
		Durante la formulación del presupuesto	En la aprobación del presupuesto	Durante la ejecución del presupuesto	En la auditoría y evaluación
Legislativo	Si los objetivos establecidos para las Secretarías/ Ministerios y sus programas han sido alcanzados.	En principio, existe la oportunidad para utilizar la información sobre el desempeño en la formulación del presupuesto.	La demanda de información sobre el desempeño es cada vez más creciente por parte del Congreso en el momento de aprobación del presupuesto.	Existe cierto avance para presentar información de desempeño en el ejercicio del presupuesto ante el Congreso/Parlamento en muchos de los países de la OCDE.	La evaluación de la información sobre el desempeño se incluye en la cuenta pública anual que proporciona el Ejecutivo. Consulte la formulación del presupuesto (en este renglón de la tabla).
Auditoría externa	Grado en el cual los programas gubernamentales alcanzaron sus objetivos.	No disponible	No disponible	No disponible	Cierto desarrollo inicial de auditorías de desempeño, aún cuando no exista fundamento legal para auditar cuentas desde la perspectiva del desempeño.
Público (grupos e individuos organizados)	Nivel global. Grado en el cual los objetivos que comprenden a la totalidad del gobierno han sido alcanzados. Nivel individual. Cumplimiento con estándares de servicios públicos.	Los grupos organizados pueden utilizar la información de desempeño como parte de su negociación para fondos y programas particulares. Aún cuando existen algunos avances al nivel local y municipal, la elaboración del presupuesto de forma participativa que permite que se escuchen las voces individuales y el uso de información de desempeño son menos comunes.	En principio, la información de desempeño se puede utilizar para analizar los impactos de las modificaciones al presupuesto hechas por el Congreso a la propuesta presupuestaria del Ejecutivo.	Los grupos organizados pueden utilizar las medidas agregadas de desempeño para impulsar una mejor ejecución e implementación de políticas de su interés. Los individuos pueden utilizar la información relacionada con el cumplimiento de normas de calidad de servicio y/o procurar la reparación con relación a servicios particulares.	Consulte la formulación del presupuesto (en este renglón de la tabla).