

NOTAS SOBRE EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

(Critical analysis of the execution of a budget on benefits)

Rafael Meneses Jimarez * · Martha Oliva Zárate **

Fecha de recepción: 04/01/2017

RESUMEN

Fecha de aceptación: 29/06/2017

Considerando que el Presupuesto basado en Resultados, PbR, se ha diseñado como una herramienta de la gestión pública con la intención de mejorar la asignación de recursos a las diferentes actividades y acciones, que los entes públicos deben desarrollar para lograr sus objetivos y cumplir con la función encomendada que los justifica como entidad, se comentan en este trabajo las etapas que conforman el Presupuesto basado en Resultados, el entorno normativo que le es aplicable, la metodología del marco lógico, el concepto de alineación entre sus etapas y los indicadores para su evaluación.

Palabras clave: programación, presupuesto, indicadores, alineación.

ABSTRACT

Taking as a starting point that the Performance-based Budget, PbB, has been devised as a technique of public management that aims to improve the allocation of resources to the different activities and assignments that public entities must achieve in order to attain their Objectives and in this manner to fulfill the function that justifies them as a public entity, this paper tries to comment on the stages that form part of the Performance based Budget, the normative surroundings that applies to it, the methodology of the logical framework, the concept of alignment among its stages and the indicators or guides for its appraisal.

KEY WORDS: Programming, Budget, Indicators, Appraisal

Classification JEL: D7, H4, I00, J1

I. INTRODUCCIÓN

Los entes públicos en México, enfrentan el reto de eficientar el manejo del recurso financiero que se les asigna. Para lograrlo, se han realizado una serie de reformas a los procedimientos presupuestales, generando un concepto conocido como Presupuesto Basado en Resultados. Este concepto es parte de la llamada Nueva Gestión Pública, tendencia a nivel internacional que asegura incorporar las mejores prácticas en materia de administración pública. Sin embargo, existen síntomas de que no se están alcanzando los objetivos deseados, lo cual ha generado estudios al respecto del presupuesto público.

II.-LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

II.1.-Administración pública

Para Sisk, la administración es “la coordinación de todos los recursos, a través del proceso de

planeación, dirección y control, a fin de lograr los objetivos establecidos” (1982).

II.2.-Presupuesto público

Una definición general de presupuesto público, podría ser la siguiente:

Un plan de acción de gran relevancia porque refleja una parte fundamental de la política económica. Se establece para un periodo determinado, generalmente de un año, y muestra prioridades y objetivos del gobierno a través de los montos destinados a sus ingresos y gastos. Muestra como el gobierno extrae recursos de la sociedad, y como los redistribuye (Flores Jimenez, 2007, pág. 199).

La importancia de este concepto para la administración pública y la evolución del conocimiento, ha generado diversas metodologías para la elaboración de presupuestos a través de los años, entre las que se encuentran:

- Análisis costo beneficio

Para (Guerrero Amparán, Valdés, 2006, citado por Mora Paz, 2012, pág. 33) esta metodología busca definir una serie de beneficios a lograr, y los costos asociados al financiamiento de éstos. Un problema

* Académico de la Universidad Interserrana Chichotla del estado de Puebla

**Académico del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana

típico de esta presupuestación es que los diseñadores de un presupuesto bajo esta metodología, tienden a sobreestimar los beneficios y subestimar los costos.

- Presupuesto base cero

Esta metodología pretende definir los montos presupuestales sin “el compromiso explícito de sostener niveles pasados de financiamiento” (Mora Paz, 2012, pág. 33); es decir, los montos se definen de acuerdo a cálculos de lo que se necesita, sin tomar en cuenta, lo que se necesitó en ejercicios anteriores. Según (Arellano, 2000, citado por Mora Paz, 2012, pág. 34), estos presupuestos son “analizados en términos de los niveles crecientes de éxito en el desempeño y financiamiento, a partir de cero, y luego evaluados y ordenados según una escala de prioridades”.

- Presupuesto incremental

Es completamente opuesto al presupuesto base cero, ya que lo que esta metodología busca es basarse en los montos asignados en el ejercicio anterior, para incrementarlos un porcentaje o monto determinado. El criterio para determinar el porcentaje o monto de incremento, generalmente está basado en la inflación estimada o el conocimiento de nuevas necesidades. Las estimaciones, de ser correctas, darán un buen margen de maniobra; sin embargo, una de las principales críticas es que no existe una técnica clara para definir las estimaciones y estas suelen estar basadas en lo bien o mal informado que esté el presupuestador, al respecto de las necesidades futuras.

Estas variaciones a la forma de presupuestar, entre otras, son parte de la búsqueda de solución a ciertos problemas que se han presentado típicamente en la administración pública, como el sobre ejercicio de recursos, el no cumplimiento de las metas, la negligencia, etc., lo que ha llevado a un proceso evolutivo, que se narra a continuación.

II.3.-El presupuesto público en México y su normatividad

Este módulo normativo, ha implicado redoblar los esfuerzos en materia de la transformación normativa que ya desde el 2002 se venía dando. Algunas modificaciones legales más actuales son las siguientes:

Ajustes en la Ley de Planeación

Esta ley, que había entrado en vigor en 1983, contiene las bases que se deben tomar en cuenta para llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, por lo que sirve para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo. Además, contempla la creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

II.3.1.-Creación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Esta ley entró en vigor en abril de 2006, abrogando la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Algunos de los artículos dentro de esta ley, más relacionados a este trabajo de investigación, son: artículo 1, 2, 24 y 45

- Artículo 1.- La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.
- Artículo 2, inciso LI. Sistema de Evaluación del Desempeño: el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.
- Artículo 24.- La programación y presupuestación del gasto público comprende:
 - I. Las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo Federal expida en tanto se elabore dicho Plan, en los términos de la Ley de Planeación;
 - II. Las provisiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, necesarios para el desarrollo de las actividades señaladas en la fracción anterior.
- Artículo 45.- Los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones generales aplicables.
 - Párrafo cuarto. Los ejecutores de gasto deberán contar con sistemas de control presupuestario que promuevan la programación, presupuestación, ejecución, registro

e información del gasto de conformidad con los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley, así como que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y metas aprobados en el Presupuesto de Egresos.

II.3.2.-Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Artículo 73 en el 2007, donde se adiciona el inciso XXVIII, otorgando la facultad al Congreso de la Unión para expedir leyes que normen la contabilidad gubernamental.
- Artículo 134, que establece la obligatoriedad para los tres órdenes de gobierno, para manejar sus recursos con principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, además de que el manejo de dichos recursos deben estar sujetos a evaluaciones por instancias técnicas.

II.3.3.-Creación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental

Esta ley entró en vigor en el 2009, y sustituyó al título quinto de la LFPRH, derogado DOF 31-12-2008. Algunos de los capítulos y artículos más representativos de esta ley, en materia de presupuestos, son:

- Capítulo I. Este capítulo trata del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), el cual es el órgano encargado de coordinar las actividades relacionadas a la armonización contable gubernamental y de emitir las normas y lineamientos contables relacionados al tema. Este Consejo ha definido temas relacionados a los presupuestos como: normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los ingresos y de los gastos, acuerdo por el que se emiten los lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales, clasificador por objeto del gasto (COG), otras clasificaciones que deben observarse en la elaboración del PbR.
- Artículo 54. La información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública deberá relacionarse, en lo conducente, con los objetivos

y prioridades de la planeación del desarrollo. Asimismo, deberá incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente, así como los vinculados al ejercicio de los recursos federales que les hayan sido transferidos. Para ello, deberán utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas, así como vincular los mismos con la planeación del desarrollo.

II.3.4.-Reformas en la Ley de Coordinación Fiscal

Esta ley que había entrado en vigor en 1979, tuvo modificaciones en el artículo:

- Artículo 49, fracción V: el ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, designadas por las entidades, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados en los términos del artículo 48 de la presente Ley. *Fracción adicionada DOF 01-10-2007.*

II.3.5.-Plan Nacional de Desarrollo.

Es un documento que se emite cada sexenio de acuerdo al artículo 21 de la Ley de Planeación, señalando que:

El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan, contiene las orientaciones generales de las políticas y programas que el Gobierno de la República seguirá durante el sexenio. En el actual periodo de gobierno, el Plan contempla cinco metas nacionales: México en paz, México incluyente,

México con educación de calidad, México próspero y México con responsabilidad global.

Cada meta, contiene a su vez, objetivos, estrategias y líneas de acción que en conjunto, ayudan al logro del proyecto de Nación. En lo relacionado a la materia presupuestal, en el capítulo de introducción, el Plan dice que este es "...primero, un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal". (Presidencia de la República, 2013, pág. 13). Además, dentro de la meta de un México próspero, se define el "objetivo 4.1 Mantener la estabilidad macroeconómica del país" y la "estrategia 4.1.3. Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades", la cual se logrará bajo ciertas líneas de acción, entre las que se incluye la de "Consolidar un Sistema de Evaluación del Desempeño y Presupuesto basado en Resultados" (Presidencia de la República, 2013, pág. 131)

1.3.6.-Ley de Planeación

Esta ley contiene las bases que se deben tomar en cuenta para llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, por lo que es tomada en cuenta para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo. Además, contempla la creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Al respecto de los presupuestos, la fracción VII del artículo 14, dice que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien tiene la facultad de "verificar periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias...así como los resultados de su ejecución".

11.3.7.-Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Esta ley señala la obligación por parte de los entes públicos de publicar información al respecto de los presupuestos asignados, así como informes sobre su ejecución.

11.3.8.-Acuerdos, lineamientos, normas, emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

El Consejo Nacional de Armonización Contable, se creó de acuerdo al capítulo I de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Es el órgano encargado de coordinar las actividades relacionadas a la armonización contable gubernamental y de emitir las normas y lineamientos contables relacionados al tema. Algunos de los acuerdos más importantes que a la fecha ha emitido el CONAC, son:

- Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos. Este documento señala lo necesario para

registrar de manera armónica, delimitada y específica las operaciones presupuestarias correspondientes a los ingresos derivados de la gestión pública. Considera a dichas operaciones presupuestarias como etapas surgidas en diferentes momentos o etapas, las cuales deben registrarse por separado. En la elaboración de la etapa de presupuestación, se consideran los momentos del ingreso estimado y modificado.

- Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Egresos. Al igual que el documento citado en el párrafo anterior, este señala lo necesario para registrar de manera armónica, delimitada y específica, las operaciones presupuestarias correspondientes a los egresos derivados de la gestión pública. Considera a dichas operaciones presupuestarias como etapas surgidas en diferentes momentos o etapas, las cuales deben registrarse por separado. En la elaboración de la etapa de presupuestación, se consideran los momentos del egreso aprobado y modificado.
- Acuerdo por el que se emiten los lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales. En este acuerdo se definen formatos y procedimientos administrativos específicos a seguir para la elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados. Este documento es uno de los más técnicos y detallado al respecto del cómo hacer un PbR.
- Clasificador por objeto del Gasto. Contiene una relación detallada de las partidas presupuestales, entendidas como cuentas donde se registran las transacciones con incidencia económico-financiera que se suscitan en un ente público. Estas poseen un código único, y están agrupadas en capítulos, conceptos, partida genérica y partida específica. Se utilizan en la construcción del PbR, especialmente en la etapa de presupuestación.
- Diversos clasificadores como: clasificación administrativa; Económica de los Ingresos, de los Gastos y del Financiamiento de los Entes Públicos; Funcional del Gasto; por Fuentes de Financiamiento; por Rubro de Ingresos; por Tipo de Gasto. Todos estos documentos, señalan diferentes

clasificaciones que deben observarse en la elaboración del PbR.

II.3.9.-Circulares, manuales, guías, emitidos por la SHCP y la Secretaría de la Función Pública.

A la SHCP y la Secretaría de la Función Pública les corresponde, según el artículo 3 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, interpretar, para fines administrativos, la aplicación de las leyes en materia presupuestal del gasto federalizado. Una de las circulares más importantes es el "Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del SED", ya que en este documento se señalan las actividades a desarrollar en cada una de las etapas del presupuesto, la manera de vincularlas, y la forma técnica de operar el SED y el PbR.

II.3.10.-Normativa estatal

A nivel estatal habría que considerar el Plan estatal de desarrollo, documento que está acorde al Plan Nacional de Desarrollo. La Ley de Ingresos del estado del ejercicio fiscal correspondiente, la cual considera los factores económicos en el Estado, el país y el ámbito internacional, que permiten estimar el nivel de ingresos del Estado en un periodo de tiempo anual. Derivado de estas estimaciones, se asignan los recursos económicos a cada ente público. Al conocer los entes públicos los recursos asignados, pueden realizar sus presupuestos de ingresos.

Así mismo, considerar la Ley de Egresos de la entidad federativa correspondiente, la cual toma en cuenta los niveles de desarrollo que pretende promover el Gobierno del Estado para la sociedad y las actividades a realizar para lograrlo.

II.4.- Sistema de evaluación del desempeño (SED)

Uno de los principios fundamentales establecidos por el gobierno federal en México, es que la administración pública requiere de una forma armonizada o estandarizada de evaluar su actividad, y además, sistematizada; es decir, un conjunto de elementos metodológicos aplicados de manera general y sin excepción por todos los entes públicos para evaluar los resultados de su gestión a fin de corregir las desviaciones detectadas. Esta idea se ha conceptualizado en México en el SED.

La definición del SED está contemplada en el artículo 2, inciso LI de la LFPRH:

"El conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos"

De esta definición surgen subconceptos muy importantes como "elementos metodológicos", "desempeño", "indicadores estratégicos y de

gestión". Los dos últimos subconceptos se detallan a continuación, dejando a los "elementos metodológicos" para una sección aparte, por su relevancia y complejidad.

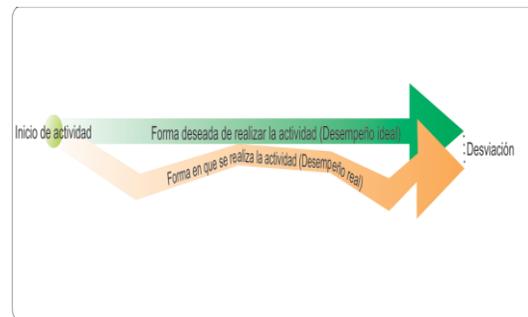
1.4.1.- Desempeño

La idea de desempeño es fácil de entender dentro del lenguaje coloquial. Se suele decir, "has tenido un excelente desempeño", "tu desempeño deja mucho que desear". Estas expresiones denotan una relación entre la forma en que se espera que se realice una actividad y la manera en que finalmente se realiza; así que se puede acuñar una conceptualización: el desempeño califica la realización de una actividad de acuerdo a qué tanto se apegó a una forma ideal de ejecutarla.

Para determinar dicha calificación, es necesario establecer una forma de medición, la que evaluará que tan apegado o desapegado (desviación) a lo esperado, resultó la actividad. Esta calificación se conoce como indicador.

La siguiente Figura ejemplifica el concepto de desempeño:

Figura 1
Desempeño



Fuente: elaboración propia

En la administración pública, el indicador que se utiliza se conoce como de "desempeño" y se clasifica en estratégico y de gestión. A continuación se aborda el tema de los indicadores y su clasificación.

II.4.1.1.-Indicadores de desempeño: estratégicos y de gestión

Un indicador es un valor que pretende medir un resultado: a lo que se espera lograr al realizar una actividad, se le asigna, a través de un procedimiento de cálculo, un número "x" que es la expresión numérica del resultado deseado. Posteriormente a la ejecución de la actividad, (y también puede ser durante la ejecución), mediante el mismo procedimiento de cálculo, al resultado se le asigna otro número "y", que es la expresión numérica del resultado real. Una simple comparación entre "x" y "y", nos indica (de ahí el término indicador), que tan apegado al resultado deseado fue el resultado real.

Para la administración pública, la medición del desempeño a través de indicadores está perfectamente definida:

Indicador de desempeño: es la expresión cuantitativa o, en su caso, cualitativa, correspondiente a un índice, medida, cociente o fórmula, que establece un parámetro del avance en el cumplimiento de los objetivos y metas. Esta definición equivale al término indicador de resultados establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Lineamientos, última reforma DOF 12-Sept-09, pág. Art. 2).

A su vez, los indicadores están divididos en dos tipos:

Indicador de gestión: Indicador de desempeño que mide el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y servicios públicos son generados.

Indicador estratégico: Indicador de desempeño que mide el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios que impactan de manera directa en la población objetivo o área de enfoque (Lineamientos, última reforma DOF 12-Sept-09).

Dentro del ámbito gubernamental, los indicadores de desempeño, ya sean estratégicos o de gestión, son una forma de aclarar lo más puntualmente posible, qué tanto un ente público está cumpliendo con los resultados que de él se esperan. El SED, toma los indicadores como la base para medir el desempeño en general de los entes públicos.

Ahora bien, el SED, no recaba los indicadores, los analiza y los interpreta de cualquier forma, ya que se requiere de cierto orden o estandarización a fin de asegurarse de la calidad de la evaluación. Para esto, se han establecido una serie de elementos metodológicos, que son de observancia general en el país y que dan las pautas mínimas necesarias para asegurarse de implementar un buen Sistema de Evaluación. Uno de estos elementos metodológicos es el Presupuesto basado en Resultados.

II.-PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PBR)

II.1 Concepto

El Presupuesto basado en Resultados “es una técnica dirigida a mejorar la calidad del gasto público, mediante mecanismos para retroalimentar las decisiones presupuestales con la información del desempeño proveniente de los sistemas de monitoreo y evaluación” (Banco Mundial, 2008). En pocas palabras, “lo que pretende el PbR es transformar un proceso presupuestal orientado al control de gastos e insumos, a otro donde se busquen sistemáticamente resultados específicos” (Lepore, 2012, pág. 215).

Además, existe una definición formal contemplada en la norma. Se trata de la plasmada en el “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales”, emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), donde se dice que el PbR es:

...el modelo mediante el cual el proceso presupuestario incorpora sistemáticamente consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos federales, a efecto de lograr una mejor calidad del gasto público federal y favorecer la rendición de cuentas (Lineamientos, última reforma DOF 12-Sept-09).

II.2.-Proceso del Presupuesto basado en Resultados

En un intento por estandarizar la actividad gubernamental, incluida la presupuestación; dentro del PbR se ha propuesto el desarrollo del proceso presupuestario en siete etapas. Como en muchos otros casos de la teoría administrativa, cuando se habla de etapas, estas no son excluyentes sino que se traslapan y se retroalimentan.

Figura 2
Proceso presupuestario



Fuente: (Elizalde Hernández, 2011, pág. 247)

Cada etapa tiene sus propias definiciones:

- Planeación. Consiste en definir las estrategias e instrumentos factibles y adecuados para alcanzar la visión propuesta por la institución pública. Aquí se definen los objetivos institucionales.
- Programación. En esta etapa se hace la definición del llamado “programa

presupuestario”, donde se construye la Matriz de Indicadores de Resultados, que se detallará posteriormente, siguiendo la Metodología de Marco Lógico. Además, se definen los indicadores estratégicos y de gestión.

- c) Presupuestación. Asigna los recursos económicos a los programas presupuestarios con base a resultados. Eso dice la definición. Una interpretación personal es que “asigna los recursos económicos a las actividades”. Este es el concepto base de este estudio, que pretende indagar que tan vinculados o “alineados” están los procesos de programación (*actividades*) y presupuestación (*recursos económicos*).
- d) Ejercicio. Consiste en ejecutar las actividades definidas y para las cuales se asignaron recursos públicos, por lo que esta etapa implica el desembolso de los recursos económicos.
- e) Control. Consiste en registrar los recursos económicos erogados y las actividades realizadas a fin de compararlas contra lo planeado y corregir o hasta evitar las desviaciones posibles.
- f) Evaluación. Consiste en aplicar los procedimientos de comparación entre lo planeado y lo realizado, para determinar el nivel de cumplimiento de los indicadores. Es muy parecida a la etapa de control, solo que en el control se pretende actuar junto al acto de la ejecución de actividades; en cambio, en la evaluación, los hechos ya están consumados y la revisión busca “calificar” la calidad del desempeño.
- g) Rendición de cuentas. Consiste en dar a conocer a las autoridades y sobre todo a la ciudadanía, los resultados de la gestión en un periodo dado. Aunque la cuenta pública es la expresión más concreta de la rendición de cuentas, existe información mensual, trimestral, etc., que se genera. La legislación obligará a que a partir de 2015, se publique en las páginas de internet de los organismos públicos, la mayor cantidad de información posible al respecto de la gestión: “Los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño” (LGCG, última reforma, DOF 30-Dic-13), en su artículo 79.

Cada una de estas etapas debe cumplirse estrictamente. A continuación se detallan las tres primeras: planeación, programación y presupuestación. Las dos primeras se traslapan y se llevan a cabo a través de una serie de procedimientos basados en una metodología conocida como Metodología de Marco Lógico (MML)

II.3.-Metodología de Marco Lógico (MML)

La MML es la herramienta que busca integrar los “elementos metodológicos” que se han señalado en párrafos anteriores, como SED, PbR, indicadores

de desempeño divididos en estratégicos y de gestión.

La MML es “una herramienta de planeación basada en la estructuración y solución de problemas. Además la MML permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad, alineándolos a objetivos de mayor nivel” (SHCP, 2010, pág. 15). Esta herramienta es un conjunto de procedimientos a seguir para determinar algunos puntos considerados básicos para suponer una buena planeación. Los puntos a determinar son un fin, un propósito, componentes y actividades. Para llegar a esta determinación, se requiere cubrir una serie de etapas:

- a) Definición del problema. Consiste en establecer de manera clara, objetiva y concreta cual es el problema a atender o la necesidad a satisfacer, definiendo claramente la población objetivo, las prioridades, posibilidades de solución y la alineación o concordancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
- h) Análisis del problema. Analizar el origen, comportamiento y consecuencias del problema ya definido. En esta etapa se puede utilizar una analogía: la elaboración de un “árbol del problema”, donde el problema definido es el punto de partida o tronco, las causas son las raíces y los efectos son la copa.
- i) Definición del objetivo. Aquí se define la situación futura a lograr, la que resolverá el problema. Es la traducción de causas-efectos en medios-fines.
- j) Selección de alternativas. Consiste en escoger las alternativas de solución, los medios que conducirán a lograr los objetivos.
- k) Definición de la estructura analítica del programa principal. Consiste en revisar la coherencia interna de los problemas definidos, los medios de solución y los objetivos. Esta revisión permite generar los indicadores estratégicos y de gestión necesarios para medir el nivel de cumplimiento de los objetivos.
- l) Elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados. Consiste en representar a través de un diagrama, la solución determinada. Esta matriz, conocida como MIR, es la representación de todo el trabajo realizado en la MML, es el punto culminante y busca mostrar, a través de un solo vistazo, la ruta de solución a seguir.

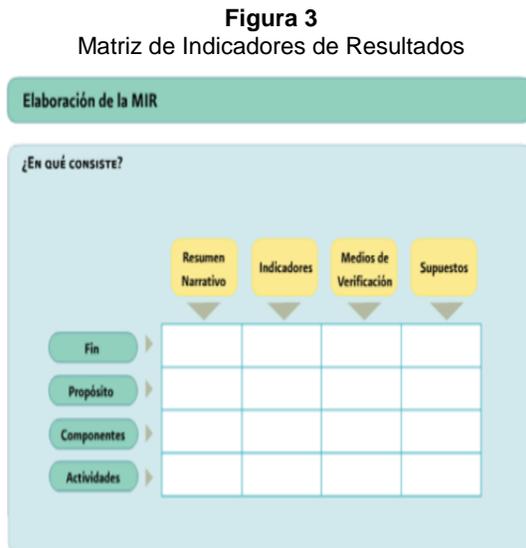
Por su importancia, a continuación se analiza más a detalle la última etapa, la de elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados.

II.4.-Matriz de Indicadores de Resultados (MIR)

La MIR es el punto culminante de la MML. Resume todo lo determinado como problema, necesidad, formas de solucionarlo, y objetivos a lograr. Para su interpretación correcta, la MIR se divide en varios conceptos o etapas:

- Fin. El fin es el objetivo general al que se pretende llegar con las actividades gubernamentales a realizar, el cual debe estar alineado a los objetivos del Plan Estatal y Nacional de Desarrollo.
- Propósito. Es el impacto que se espera lograr con las actividades gubernamentales a realizar.
- Componentes. Es la definición de los bienes y servicios específicos que se producirán por las actividades gubernamentales a realizar.
- Actividades. Es la relación detallada del cómo se va a hacer para producir los bienes y servicios definidos en los componentes.

Por la importancia de la MIR, se muestra a continuación la Figura 3, donde se exhibe el formato de la matriz y el cual están obligados a utilizar todas las entidades públicas:



Fuente: (SHCP, 2010, pág. 20)

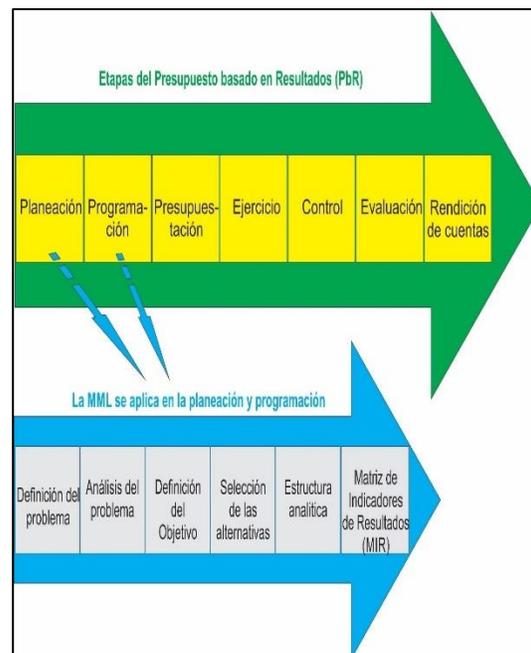
Cada una de estas etapas, para ser evaluadas, debe contar con un resumen narrativo, indicadores, medios de verificación y supuestos, que se detallan a continuación:

- Resumen narrativo. Es un texto redactado en una sintaxis específica y que define los objetivos de cada nivel (fin, propósito, componentes y actividades) de la matriz.

- Indicadores. Son los parámetros que en términos cuantitativos, permitirán la comparación entre lo deseado y lo logrado, a fin de determinar las desviaciones y corregir. Son los mismos indicadores definidos como estratégicos y de gestión, ambos considerados como de desempeño.
- Medios de verificación. Son las fuentes de información para la medición de los indicadores, es decir, la determinación de las fuentes de las que se obtendrán los datos que permitirán la medición de indicadores.
- Supuestos. Son los factores a tomar en cuenta para que se puedan o no alcanzar los objetivos, es decir, son posibles situaciones que pueden influir para realizar las actividades, para producir los componentes y alcanzar el propósito y el fin.

A fin de fortalecer la explicación del PbR, se muestra la Figura 4, la cual resume las etapas del proceso presupuestario y en la que se percibe la necesaria continuidad en la realización de una etapa en relación con la anterior: sería inconcebible programar sin tomar en cuenta la planeación, presupuestar sin contar con la programación, ejercer sin tomar en cuenta la presupuestación, etc.:

Figura 4
Etapas del PbR y detallado de las sub-etapas planeación-programación



Fuente: Elaboración propia

Es importante destacar dos puntos de la Figura anterior:

- El producto final de las etapas planeación-programación, después de aplicar la MML, es la MIR.

Es obvia la necesaria continuidad en la ejecución de las etapas. Esta es conocida por algunos autores y por la propia SHCP como “alineación del proceso presupuestario”, tema que se aborda a continuación.

III.-ALINEACIÓN DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

Un aspecto importante a considerar en el PbR es la alineación del proceso presupuestario, particularmente en las etapas de programación y presupuestación. A continuación se exponen algunos aspectos básicos.

III.1.-Concepto de alineación

Los responsables del presupuesto a nivel estatal se han ocupado en la adecuación de sus procesos de programación y presupuestación a un modelo que propone la vinculación de la asignación de los recursos con los objetivos derivados de la planeación para el desarrollo (Elizalde Hernández, 2011, pág. 241).

El texto anterior señala: la adecuación de sus procesos de programación y presupuestación; además señala la vinculación de la asignación de recursos con los objetivos ¿Qué implicaciones tienen estas adecuaciones y vinculaciones?

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, señala que la programación y presupuestación del gasto público comprende:

I.- Las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo Federal expida en tanto se elabore dicho Plan, en los términos de la Ley de Planeación;

II. Las previsiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, necesarios para el desarrollo de las actividades señaladas en la fracción anterior. (LFPRH, última reforma DOF 14-Sept-12, art. 24)

De donde se puede concluir –tomando texto del párrafo II-, lo que es *adecuar, vincular o alinear* las etapas de programación y presupuestación: hay que hacer las *previsiones de gasto* necesarias o sea, hacer el presupuesto, para el *desarrollo de actividades*, que es lo que se define en la programación. La Figura 5 muestra el punto exacto

donde se requiere esta alineación, dentro de las etapas del PbR, para lo cual se retoma parte de la Figura 4, mostrando las etapas de programación y presupuestación y detallando la estructura de la MIR. En la parte más baja de la MIR, en lo que son las definiciones de actividades, que aún son parte de la programación, se percibe el vínculo con la presupuestación, con el coste de cada una de estas actividades.

Figura 5
Alineación

Matriz de Indicadores de Resultados (MIR)					Programación
	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos	
Fin					
Propósito					
Componentes					
Actividades	Realización de un congreso				
Alineación					Presupuestación
	Costeo de cada actividad definida	<ul style="list-style-type: none"> • Honorarios del conferencista • Gafetes de participantes • Impresión de constancias • Etc. 			

Fuente: Elaboración propia

En la Figura anterior se muestra que la actividad principal de la presupuestación es el costeo, pero no un costeo con bases históricas, estimados, pretechos, base cero, etc. El costeo se debe hacer atendiendo a cada actividad relacionada en la programación. No hacerlo de esa forma truncaría los trabajos realizados en la etapa previa a la presupuestación, convirtiendo a dicha etapa previa (la programación), en un ejercicio estéril.

Además, existen otras referencias claras al concepto alineación, en un documento técnico emitido por la SHCP, la Guía para la construcción de la MIR.

Este documento, elaborado por la SHCP, es una guía detallada de las acciones a seguir para elaborar la MIR. Es una relación de acciones, tipo receta de cocina, que responde a la pregunta ¿Qué hacer? y está dirigida al personal operativo que ejecuta las actividades diarias. Maneja cinco principios de la Gestión para Resultados, de los cuales, el principio número dos está directamente relacionado a la alineación entre las etapas presupuestarias, por lo que se muestra en la siguiente Figura 6.

Figura 6
Principios de la Gestión para Resultados



Fuente: (Gobierno Federal, 2010, pág. 9)

Como se puede percibir, el principio 2 dice textualmente “*Alinear la planeación, programación, presupuestación...*”

En otro párrafo de este documento se señala que “se implantó en la APF, (Administración Pública Federal) el PbR, procurando la alineación entre la planeación, la programación, el presupuesto, el control, el ejercicio, el seguimiento y la evaluación del gasto público” (Gobierno Federal, 2010, pág. 11) (las negritas son propias).

Todas estas definiciones muestran la necesaria alineación y dejan en claro como vincular la programación con la presupuestación, sin embargo...

Aunque los gobiernos tienden a fortalecer la planificación, uno de los desafíos más importantes para los países de América Latina es **articular e integrar la planificación y el presupuesto** para concretar los planes y lograr los resultados esperados. En la mayoría de los países existe una relación competitiva, no de cooperación e integración, entre las instituciones responsables de la planificación y las del presupuesto. Esta competencia constituye uno de los principales obstáculos que impide el avance de mejores prácticas de la GpRD (García López & García Moreno, Avances y desafíos de la Gestión para Resultados en el desarrollo de América Latina, 2011, pág. 169) (las negritas son propias).

Continuando con los autores García López y García Moreno:

Uno de los factores que obstaculiza la buena **articulación entre la planificación y el presupuesto**, es la desigual importancia política que se otorga a ambas funciones. En muchos países, la discusión real sobre la asignación de recursos no se hace en el plan sino en el presupuesto, pues está vigente de manera inercial el modelo de décadas anteriores centrado en el

manejo del corto plazo. Muestra de ello es que, en la mayoría de los países, los Congresos discuten el presupuesto pero no el plan. Además, pocos países han arribado a acuerdos nacionales que provean una perspectiva de largo plazo a la acción de gobierno y que orienten obligatoriamente el quehacer y los recursos públicos. Sin este mandato, no hay razón para que los procesos de presupuesto y planificación se **coordinen** (las negritas son propias). (García López & García Moreno, Avances y desafíos de la Gestión para Resultados en el desarrollo de América Latina, 2011, pág. 169).

En los párrafos anteriores, se indica que debe existir una alineación (citadas con otras palabras que bien pueden considerarse sinónimos, como articulación, integración, coordinación, etc.) entre la programación y la presupuestación, ya que de nada serviría todo lo realizado en la etapa de programación, si en la presupuestación se ignorase lo realizado anteriormente y se decidiese calcular el presupuesto económico en base a datos históricos o decisiones particulares de los responsables de la elaboración presupuestal.

IV. CONCLUSIONES

-Los organismos públicos en México, deben implementar con carácter obligatorio, el Presupuesto en base a Resultados atendiendo a la normatividad establecida.

-Un hecho que es importante resaltar es el propio nombre que en México se le ha dado a la Nueva Gestión Pública: “Presupuesto basado en Resultados”. Esta situación puede parecer carente de importancia, sin embargo, en nuestra opinión, esto ha generado enormes confusiones en la interpretación de lo que es el PbR. El Presupuesto basado en Resultados puede interpretarse como presupuestar basándose en resultados, sin embargo, el PbR es más que eso. De hecho, el PbR se desarrolla en siete etapas que la propia LFPRH marca, por lo que no es solo presupuestar, estas son: planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, evaluación, rendición de cuentas.

-En el desarrollo de las etapas que conforman el Presupuesto en base a Resultados, debe procurarse que éstas estén alineadas a fin de obtener congruencia en el proceso y lograr los resultados esperados.

REFERENCIAS

- Arellano Gault, D., & Purón, D. (2004). Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina (2004 ed.). D.F.: Centro de Investigación y Docencias Económicas CIDE, Porrúa.
- Congreso de la Union. (2002). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Congreso de la Unión. (2003). Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. D.F.: Congreso de la Unión.
- Congreso de la Union. (2014). Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Centro de Documentación, Información y Análisis.
- Elizalde Hernández, R. (Jul - Sep de 2011). Reformas Legales Estratégicas para Consolidar el PbR. TF Trimestre Fiscal.
- Fernández Arenas, J. A. (1991). El proceso Administrativo (2 ed.). D.F., México: Diana.
- Flores Jimenez, I. y. (Jul - Dic de 2007). El proceso de planificación y el presupuesto gubernamental. Revista Internacional la Nueva Gestión(Año 3, Num 5).
- García López, R., & García Moreno, M. (Jul - Sep de 2011). Avances y desafíos de la Gestión para Resultados en el desarrollo de América Latina. TF Trimestre Fiscal(Rev Trim No. 98).
- García López, R., & García Moreno, M. (Julio - septiembre de 2011). La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Trimestre Fiscal(98), 13.
- Gobierno Federal. (2010). Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados.
- Lepore, W. (Ene - Mar de 2012). Presupuesto basado en Resultados en México El efecto Organizacional Neto. TF Trimestre Fiscal(Rev. Trimestral No. 99).
- LFPRH. (última reforma DOF 14-Sept-12). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. D.F.: Congreso de la Union.
- LGCG. (última reforma, DOF 30-Dic-13). Ley General de Contabilidad Gubernamental. D.F.: Congreso de la Unión.
- Lineamientos. (última reforma DOF 12-Sept-09). Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales. D.F.: Congreso de la Unión.
- Mesa Redonda 4. (s.f.). 3er Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.
- Mora Paz, A. (2012). Plan estratégico para instrumentar el Presupuesto basado en Resultados en la Secretaría de Educación Pública con el fin de mejorar la calidad del gasto público. IPN.
- Moyado, E. F. (2011). Gestión pública y calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012. (A. Instituto Nacional de Administración Pública, Ed.) Revista de Administración Pública.
- Münch Galindo, L., & García Martínez, J. (2009). Fundamentos de Administración. D.F.: Trillas.
- OCDE. (2004). Joint Marrakech Memorandum. Marrakech: OCDE.
- OCDE. (2009). Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México. D.F.: OCDE.
- OCDE, Banco Mundial. (s.f.). Buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo. Montreal: OCDE.
- Página web UICh. (s.f.). Sitio oficial de la Universidad Interserrana del Estado de Puebla - Chilchotla. Recuperado el 14 de Junio de 2014, de www.uich.edu.mx/ubicación.html
- Presidencia de la República. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018. México, D.F.
- Rascón, M. L. (2010). Gestión Pública y Presupuesto para Resultados. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Guadalajara: INDETEC..
- Sánchez Gonzalez, J. J. (Mayo - Agosto de 2009). Notas sobre la Ciencia de la Administración Pública. (F. d. Sociales, Ed.) Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, 5.
- SHCP. (2010). Diplomado de Presupuesto basado en Resultados (PbR). En SHCP (Ed.). D.F., México.
- Sisk, H. L. (1982). Administración y gerencia de empresas. (M. Sverdlík, Trad.) Saber.
- Subsecretaría de Egresos. (2011). Manual de Normas y Lineamientos para el Ejercicio del Presupuesto. Puebla.
- United Nations, Monterrey Consensus. (2003). Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development. En U. N. Office (Ed.), Monterrey Consensus on Financing for Development (pág. 23). Monterrey: United Nations Department of Economic and Social Affairs Financing for Development Office.
- Universidad Interserrana del Estado de Puebla - Chilchotla. (2011). Estructura orgánica. Chilchotla, Pue.: UICh.