PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PbR)

FUNDAMENTOS BÁSICOS

Cada vez más, la sociedad demanda resultados tangibles que sustenten la aplicación de los recursos públicos, lo que ha exigido a los gobiernos administrar estrictamente los recursos bajo principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez a fin de satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Para ello ha sido necesario evolucionar en los procesos de administración, operación y control del ejercicio del gasto público, mediante el establecimiento de nuevos mecanismos que permiten evaluar los resultados pretendidos.

La Gestión por Resultados constituye una respuesta a la motivación para fortalecer estos procesos mediante el diseño y perfeccionamiento de los instrumentos y herramientas que optimicen y mejoren la asignación y ejecución del gasto público.

Objetivo fundamental de una gestión pública moderna, eficiente y eficaz constituye la alineación de las asignaciones presupuestales con las prioridades de política de un gobierno, de igual forma, reasignar los recursos tomando en cuenta el desempeño de los diferentes programas, así como generar información sobre los costos reales de las políticas públicas implementadas.

La Gestión por Resultados (GpR), insta un modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional, que pone más énfasis en los resultados que en los procedimientos. Aunque también interesa como se hacen las cosas, cobra mayor relevancia el que se hace, que se logra y cual es su impacto en el bienestar de la población. Establece cambios en el quehacer de la administración pública, constituyéndose como un apoyo para el cumplimiento de los objetivos del propio Plan Estatal de Desarrollo.

Una gestión pública adecuada se concibe como un proceso continuo, global, integral y en línea, que incluye la planeación, la programación, la presupuestación y la evaluación como fases debidamente interrelacionadas entre sí.

La Planeación, como el primero de los procesos que integran este sistema, es la etapa racional que contempla en forma ordenada y coherente, las políticas, directrices, objetivos y estrategias en tiempo y en espacio, así como los instrumentos y acciones para llegar a las metas y logros deseados.

La Planeación se materializa en el Plan Estatal de Desarrollo, donde se establece la visión de la administración pública a mediano y largo plazo.

La Programación es el proceso subsecuente, a través del cual, se definen estructuras programáticas, objetivos, metas, tiempos, tácticas, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de corto y mediano plazo, fijados en el Plan Estatal de Desarrollo y en los programas estatales o sectoriales.

En la Programación se concreta bajo una perspectiva anual, la aplicación operativa de las acciones en las que participan las dependencias y entidades.

La Presupuestación está encaminada a cuantificar los recursos financieros, materiales y humanos, necesarios para el cumplimiento de los objetivos de los programas, establecidos en un periodo determinado, atendiendo tanto a lineamientos generales, como a criterios y procedimientos específicos.

En este sentido la Presupuestación recoge las políticas y estrategias de gobierno diseñadas para el logro de los objetivos de la administración pública estatal, de tal forma que el Presupuesto de Egresos es el plan anual de acción gubernamental expresado en términos financieros que requiere ser autorizado por el Honorable Congreso del Estado.

Esta fase está compuesta por un conjunto de instrumentos dinámicos e interrelacionados, a través del cual se expresan las dimensiones físicas y financieras del gasto público.

El proceso final del sistema es la Evaluación, etapa que permite comparar los recursos aplicados y las metas programadas contra el resultado de la ejecución; detectar origen, causas y efectos de variaciones o desviaciones, a fin de ponderar impactos o formular recomendaciones que retroalimenten la planeación y la programación.

PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PbR).

El Presupuesto Basado en Resultados (PbR), es el proceso que integra, de forma sistemática en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a estos, con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una más adecuada rendición de cuentas y transparencia.

En otras palabras, es un proceso basado en consideraciones objetivas para la asignación de recursos con la finalidad de fortalecer las políticas, programas públicos y el desempeño institucional.

Es un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que incorpora los resultados del ejercicio de los recursos públicos y motiva a las instituciones públicas a lograrlos.

Este modelo, contempla el uso de herramientas de la Metodología del Marco Lógico y la Matriz de Indicadores para Resultados, que se adoptan a partir del ciclo presupuestal del año 2010, a fin de reunir los elementos indispensables para establecer un Presupuesto Basado en Resultados (PbR).

METODOLOGÍA DE MARCO LÓGICO (MML).

Herramienta de planeación basada en la estructuración y solución de problemas, enfocada a lograr resultados significativos y tangibles; con ella es posible analizar en forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; y además, identificar los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos. Contribuye además, a mejorar el diseño y la lógica interna de los programas presupuestarios; la definición de los objetivos, indicadores y metas, sintetizados en la Matriz de Indicadores para Resultados, así como coadyuvar a homologar los términos de la comunicación entre los actores que intervienen en los procesos de planeación y de presupuestación.

ETAPAS DE LA METODOLOGÍA DE MARCO LÓGICO.

A. Definición del problema e identificación de involucrados.

Se identifica de manera clara y objetiva entre las demandas sociales y oportunidades de desarrollo, la situación prioritaria, que tiene posibilidades de ser resuelta a través de la acción gubernamental. Una vez definido el problema, se establece la población objetivo o área de enfoque que lo enfrenta y en que magnitud y quienes intervienen en la ejecución del programa (autoridad y/o instituciones), así como los posibles afectados por la ejecución del mismo. Cada uno de los actores debe ser identificado con sus necesidades, intereses y expectativas en relación con el programa, así como las medidas para incorporarlos en la solución del problema.

B. Análisis del Problema.

A partir del problema definido, se analiza su origen, comportamiento y consecuencias, con base en los hallazgos de un diagnóstico previo que contenga evidencia cuantitativa y cualitativa, a fin de establecer las causas, efectos, dinámica y tendencias de cambio. En un esquema tipo árbol, el problema es el tronco; las causas son las raíces y los efectos la copa, expresados estos últimos en sentido negativo.

C. Análisis del Objetivo.

Se define la situación futura a lograr, que solventará las necesidades o problemas identificados en el árbol del problema.

Mediante la traducción de causas-efectos en medios-fines (cambio de negativo a positivo), el árbol de problemas se convierte en árbol de objetivos, mostrando de esta manera el estado de cambio que representarán las soluciones que se implementarán.

D. Análisis de Alternativa.

Se analizan y valoran cuidadosamente las opciones de acción más efectivas para lograr los objetivos deseados. Para ello, se seleccionan, dentro del árbol de objetivos, las opciones de actividades y medios que pueden llevarse a cabo con mayores posibilidades de éxito, considerando las restricciones que apliquen en cada caso, particularmente las que incidan en su factibilidad técnica y presupuestaria.

E. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Se expresa en forma sintetizada, la alternativa de solución seleccionada y se establecen los objetivos, indicadores, medios de verificación, así como los supuestos que puedan constituir riesgos para el éxito del programa.

PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR).

FIN: indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado (Objetivo de la dependencia, del sector o del Plan Estatal de Desarrollo). Contesta a la pregunta ¿Cómo el programa contribuye en el mediano o largo plazo a la solución del problema?

PROPÓSITO: es el objetivo del programa, la razón de ser del mismo. Indica el efecto directo sobre la población objetivo o área de enfoque. ¿Por qué el

programa es necesario para los beneficiarios? Es una hipótesis sobre lo que debiera ocurrir a consecuencia de producir y utilizar los componentes. Resultado esperado al final del período de ejecución.

COMPONENTES: son los productos o servicios que deben ser entregados a la población beneficiaria durante la ejecución del programa, para el logro del propósito definido. Cada uno de los componentes es indispensable para alcanzar el propósito, son el resultado aplicable directamente al programa.

ACTIVIDADES: son las acciones y recursos asignados para producir cada uno de los componentes.

INDICADOR: conjunto de datos que ayudan a medir consistentemente y objetivamente la evolución de un proceso o de una actividad; tiene como propósito generar información sobre los parámetros ligados a las actividades o acciones implantadas.

Los indicadores de desempeño son medidas que describen cuán bien se están desarrollando los objetivos de un programa presupuestario, a qué costo y con qué nivel de calidad.

Son una herramienta que entrega información cuantitativa respecto del logro o el resultado de los objetivos del programa, cubriendo aspectos cuantitativos y cualitativos que sirven para tomar decisiones y que nos permiten medir y evaluar.

Son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos e intenta responder preguntas como: ¿Cuántos insumos se utilizaron?, ¿Cuántos productos y servicios se entregaron? ó ¿Cuáles son los efectos finales logrados?

Son medios de evaluación, al asociar un juicio de valor que se realiza una vez finalizada la intervención, en donde las preguntas que intenta responder son: ¿En qué medida se cumplieron los objetivos?, ¿Cuál es el nivel de

satisfacción de la calidad percibida por los usuarios? ¿Cuán oportunamente llegó el servicio? ó ¿Qué cambios se observan en la población?

La respuesta a estas interrogantes, tanto en cuanto a la medición de variables, como a los juicios de valor que se realizan, permiten:

- Mejorar las decisiones respecto a los cursos de acción,
- Mejorar la gestión,
- Informar a los diferentes grupos de interés, y
- Reorientar el presupuesto de egresos

Los indicadores deberán permitir la medición en las dimensiones siguientes:

- a) Eficacia, que mide la relación entre los bienes y servicios producidos y el impacto que generan. Mide el grado de cumplimiento de los objetivos;
- b) Eficiencia, que mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción;
- c) Economía, que mide la capacidad de gestión, a efecto de ejercer adecuadamente los recursos financieros; y
- d) Calidad, que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario.

Existen dos tipos de indicadores, los estratégicos y los de gestión.

- a) Estratégicos, que miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios; que

contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos.

- b) De Gestión, que miden el grado de cumplimiento en los procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y servicios públicos son generados y entregados.

MISIÓN

Es el propósito o razón por la cual una dependencia o entidad existe. Establece el deber ser y hacer para contribuir al logro de la visión. Define como actuará dentro de su entorno y señala los atributos que la distinguen, en términos de lo que requiere lograr y a quién servir. La misión expresa el quehacer fundamental de la dependencia o entidad en todo el tiempo.

VISIÓN

Es la imagen o el escenario futuro de la realidad social a la que el equipo de gestión o la dependencia ejecutora quiere contribuir. Es la representación altamente deseada del contexto que se pretende alcanzar. Permite establecer el alcance de los esfuerzos por realizar de manera amplia y detallada para que sea lo suficientemente entendible: debe ser positiva y alentadora para que invite al desafío y a la superación.

SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

El Sistema de Evaluación del Desempeño realizará el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Estatal, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que se derivan de éste. El Sistema de Evaluación del Desempeño brindará la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.