



Séptimo Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Públicas



Presupuesto y gestión orientados a resultados: límites y posibilidades

Dr. David Arellano Gault
CIDE
Octubre 2008

Ponencia presentada el miércoles 12 de noviembre de 2008.



¿Para qué un PBR y una GR?

•Primera respuesta

Porque las democracias están diseñadas de tal manera que sus aparatos administrativos de manera racional actúan para ser ineficientes .

•¿Porqué?

Las democracias han diseñado mecanismos institucionales que protegen al aparato administrativo de la competencia y de la medición a través del mercado de sus productos y servicios. Sin la posibilidad de comparar los niveles de eficiencia de los servicios con base en la acción, voz o respuesta de los “usuarios” de los servicios del gobierno, el control de dichos niveles queda en la esfera política .

• Los resultados no son parte de juego político que se ha descrito, gracias a la asimetría de información en favor de la burocracia. De esta manera, los burócratas pueden presentar nuevos proyectos o modificaciones a los antiguos, sin tener que justificar y costear con toda precisión sus acciones y sus resultados. El juego se llama entonces satisfacción y no optimación

“Modificar las reglas del juego”





Resultados en otros países

- a) mejoran la continuidad en el trabajo de las agencias y reducen la incertidumbre de su administración y control a través del establecimiento de expectativas claras para cada una de ellas,
- b) se obtiene y genera más y mejor información para el público y para las legislaturas respecto del gasto, el costo, el proceso y los resultados de los diferentes programas públicos,
- c) se ubican y definen cada vez de manera más efectiva los recursos necesarios para cada acción pública, basándose en la identificación de asuntos críticos y en los procesos y flujos específicos que van de una designación de gasto a un impacto sobre las variables sociales o económicas,
- d) se generan vínculos más fuertes entre planeación, presupuestación y evaluación, obligando a una discusión de política pública más integral y coordinada.



Dilemas en otros países

- a) es poco claro si la respuesta presupuestal apropiada a un programa de desempeño pobre sea reducir los fondos o incrementarlos;
- b) desempeño puede depender de factores externos o fuera del control de la agencia;
- c) se incrementan incentivos para reportar de manera equivocada;
- d) ¿cómo se definen los modelos de concatenación resultados-impactos? La medición de los flujos, de los impactos cruzados, de las acciones de actores no gubernamentales son cuestiones sumamente complejas que evitan la generalización del uso y elaboración de estas cadenas,
- e) presupuestar es una actividad política de toma de decisiones.



Programa social. Visión tradicional

- Resultados
- Se produjeron y distribuyeron 2 millones de vacunas en zonas marginadas
- Se entregaron 500 mil becas para estudiantes de secundaria en regiones de pobreza alta y media alta urbana
- Se construyeron 7 mil kilómetros de pavimento en comunidades de municipios de alta marginación



Programa social: PbR

- Resultados: reducción de incidencias de enfermedades en una población determinada, en un tiempo especificado
- Reducción de abandono de escuelas en la población marginada urbana en regiones de pobreza
- Incremento en la velocidad de movimiento de personas y vehículos entre comunidades y cabecera municipal
- IMPACTOS: incremento % en la esperanza de vida de niños y adultos mayores en el grupo poblacional de alto riesgo; incremento en el % de éxito en pruebas de ingreso a la educación media superior de población urbana marginada menores de 25 años; % en el índice de competitividad del municipio respecto de municipios similares en el estado (o inter estado)



Programa de microcrédito

- Objetivo estratégico: crear y consolidar un sistema nacional de microfinanciamiento que permita el acceso al crédito productivo a población de pobreza media y alta
- Cadenas causales de productos a resultados a impactos: microcréditos generan opciones productivas. Opciones productivas generan más ingresos y formación de capital. Ingresos disminuyen pobreza, capital permite incrementar la ambición y alcance de proyectos productivos. Más proyectos productivos, los microcréditos se hacen un negocio rentable. El impacto es doble: reducción de pobreza sistemática y generación de empleo y competitividad



Microcrédito: los retos del impacto

- Un sistema de microcrédito implica competencia. Proyectos productivos exitosos no dependen sólo de tener crédito
- Si la competencia es importante, entonces habrá perdedores y ganadores. ¿Qué sucede con proyectos productivos innovadores pero riesgosos?



Presupuesto dirigido a resultados: dilemas gerenciales

- **a) añadir, no sustituye, la información correspondiente al presupuesto tradicional,**
- **b) incrementar el número de instrucciones y reglas presupuestales para que las agencias preparen su presupuesto,**
- **c) añadir, no sustituir, la información que los legisladores utilizan para evaluar el presupuesto ex ante y ex post,**
- **d) no reducir el número de reglas, regulaciones y procedimientos que las agencias deben cumplir para administrar y ejecutar sus presupuestos.**



Regresar a la pregunta: ¿para qué?

- la respuesta no vendrá por el lado de: porque los resultados son más sencillos de establecer, rompen asimetrías de información y permiten una rendición de cuentas más completa y sencilla. La rendición de cuentas es más que declarar resultados, sino explicaciones convincentes de porqué esos resultados, qué riesgos se tomaron y resultados **para quién** en la realidad fueron alcanzados.
- Una pregunta distinta. Generar aprendizaje, incentivos a la innovación y al riesgo, y a la transformación de los programas y las organizaciones gubernamentales en espacios más dinámicos.
- Aprendizaje pues implica un constante monitoreo de las variables contextuales y organizacionales que van generando una idea de cómo se resuelven problemas a través de la interacción de múltiples actores (no sólo del actor burocrático)
- Incentivos a la innovación porque encontrar nuevas soluciones a problemas graves, implica innovar. Innovar implica riesgo.
- No se puede pedir innovación si no se está preparada como sociedad a darle las herramientas a los servidores públicos para que tomen riesgos.
- ¿Los presupuestos por resultados permitirán crear la base institucional para permitir que los servidores públicos tomen riesgos calculados en pos de mejorar las soluciones a problemas graves?
- Los presupuestos por resultados son mecanismos de cambio, de transformación.