



Modernización presupuestal: ventajas y desventajas de los presupuestos por resultados. El papel del poder legislativo

Dr. David Arellano Gault



Presupuestos dirigidos a resultados

Es la perspectiva que busca que las burocracias obtengan mayor flexibilidad e inteligencia para actuar, pero al mismo tiempo asegura que su comportamiento sea legal y de que la rendición de cuentas a la sociedad no se vea afectada por tal flexibilidad.



Institucionalidad técnica del comportamiento burocrático

Nueva Gestión Pública (NGP)

Presupuestos dirigidos a resultados

Liberación de la innovación y la inteligencia

❖ No hay elemento más político en los procesos de decisión pública que la presupuestación, desde su diseño, distribución, control, hasta su ejecución.



Negociaciones

No existe un “catálogo” completo y sistemático de resultados e impactos, lo que implica que agencias gubernamentales, agencias controladoras e incluso miembros del Congreso o del Parlamento deban entablar un diálogo continuo para efectivamente llegar a un “acuerdo” sobre los resultados.



Presupuesto por resultados

- ❖ Llevado en forma equivocada un presupuesto por resultados genera dificultad entre las organizaciones gubernamentales para efectivamente proponer, identificar y medir resultados.

Efectos:

- ❖ Más normatividad y papeleo a las agencias gubernamentales terminan viendo este ejercicio como “uno más” que deben desarrollar aunque sea nominalmente.
- ❖ El poder legislativo no ve información útil y confiable para vigilar y dirigir el uso de los recursos y regresa así a un argumento básicamente controlador y supervisor.



Presupuestos y resultados: la necesidad de integración administrativa y política

❖ Se busca generar una dinámica organizacional y política que permita establecer explícitamente el cambio como el centro de la acción.

Preguntas:

- ❖ ¿Dónde se estaría de no haber buscado y definido resultados en la presupuestación de una organización?.
- ❖ ¿Qué cambio se logró con un presupuesto por resultados que dirigió la acción de la organización?
- ❖ ¿Qué cambio es el que se rinde cuentas entonces al poder legislativo?.



Presupuestos y resultados: la necesidad de integración administrativa y política

Los “outcomes” o impactos:

Son aquellos que reflejan el grado de afectación positiva de las acciones de una organización o conjunto de organizaciones gubernamentales en el público beneficiario.

Los “outputs” o resultados:

Son la medida de la cantidad de bienes o servicios producidos por una agencia.



Dilemas prácticos de difícil resolución

- ❖ Es poco claro si la respuesta presupuestal apropiada a un programa de desempeño pobre sea reducir los fondos o incrementarlos.
- ❖ El desempeño puede depender de factores externos o fuera del control de la agencia.
- ❖ Se incrementan incentivos para reportar de manera equivocada.



¿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, presupuestar es una actividad política de toma de decisiones. Esta actividad implica que diversos actores sufrirán costos y afectaciones para sus intereses.

La presupuestación no es nunca un asunto mecánico de ubicación de recursos basados en fórmulas.



¿Cómo se definen los modelos de concatenación resultados-impactos?

- ❖ ¿Quién debe recibir los beneficios de las reformas presupuestales y en qué proporción?.
- ❖ Un cambio en la política presupuestal implica un cambio en el sistema político.
- ❖ Es indispensable entender que la observación de resultados no sólo implica cambios en la conducta de la burocracia sino de otros actores como el congreso o los grupos de interés.



Efectos prácticos de los presupuestos orientados a resultados

- Añadir, no sustituir, la información correspondiente al presupuesto tradicional.
- Incrementar el número de instrucciones y reglas presupuestales para que las agencias preparen su presupuesto.
- Añadir, no sustituir, la información que los legisladores utilizan para evaluar el presupuesto ex ante y ex post.
- No reducir el número de reglas, regulaciones y procedimientos que las agencias deben cumplir para administrar y ejecutar sus presupuestos.



La dimensión política de los presupuestos orientados a resultados

Transformación en las estructuras y relaciones políticas a distintos niveles:

- a) Entre representantes y Ejecutivo;
- b) Entre representantes y agencias controladoras y vigilantes del gasto;
- c) Entre representantes y agencias gubernamentales;
- d) Entre agencias gubernamentales y agencias controladoras;
- e) Entre agencias controladoras y Ejecutivo.



La dimensión política de los presupuestos orientados a resultados

- ❖ Para que un presupuesto por resultados funcione debe incentivar que sea posible innovar, buscar cambios, nuevas opciones. Y generar un sistema que permita el riesgo, controlado, entendido, manejado, sin duda, pero riesgo al fin.
- ❖ Si los tomadores de decisiones no llegan a observar que tomar ciertos riesgos para innovar son aceptables por el sistema, por la evaluación, por la auditoría, entonces será difícil impulsar a la búsqueda verdadera de resultados e impactos.



El papel del legislativo

1. Puede ser un partícipe importante en la discusión de resultados.
2. La utilidad de un presupuesto por resultados no necesariamente está en la auditoría integral de la acción gubernamental, sino en una vigilancia inteligente sobre el cambio.
3. Para incorporar la información sobre los resultados en el debate de la asignación presupuestaria el papel del poder legislativo es fundamental.



Reflexiones finales

Los peligros inmediatos para un presupuesto por resultados son más claros:

- 1) El que se entienda mecánicamente y no permita comprender que es un proceso de aprendizaje donde el riesgo forma parte de la ecuación. Si el cambio no es la base, el concepto clave que explica la utilidad de un presupuesto por resultados, entonces este se burocratizará y terminará como un papeleo formal;
- 2) El que la vinculación ejecutivo legislativo no se genere, con lo que este presupuesto sea una adición de papeleo y trabajo sin sentido tanto para uno como para el otro;



Reflexiones finales

- 3) Que el control y no el aprendizaje y la decisión terminen siendo el sentido de este presupuesto, eliminando cualquier consideración de que un presupuesto por resultados lo que busca en última instancia es generar los incentivos para que las organizaciones gubernamentales persigan resultados claros, con flexibilidad e innovación y que el poder legislativo pueda tomar decisiones presupuestarias con base en ideas de resultados e impactos y no sólo de inercias.