

Definición y uso de indicadores y metas en el presupuesto basado en resultados

Esta nota analiza algunos de los principales aspectos técnicos e institucionales relacionados con la formulación y el uso de indicadores y metas en la implementación del presupuesto basado en resultados en el nivel nacional. Señala, igualmente, los recientes logros y algunos de los retos de México en la institucionalización de este nuevo modelo, como parte de los esfuerzos de la administración federal por incrementar la calidad del gasto público haciendo uso de instrumentos de evaluación de las políticas y los programas de gobierno aprobados en el presupuesto.

Aspectos técnicos de los indicadores del desempeño

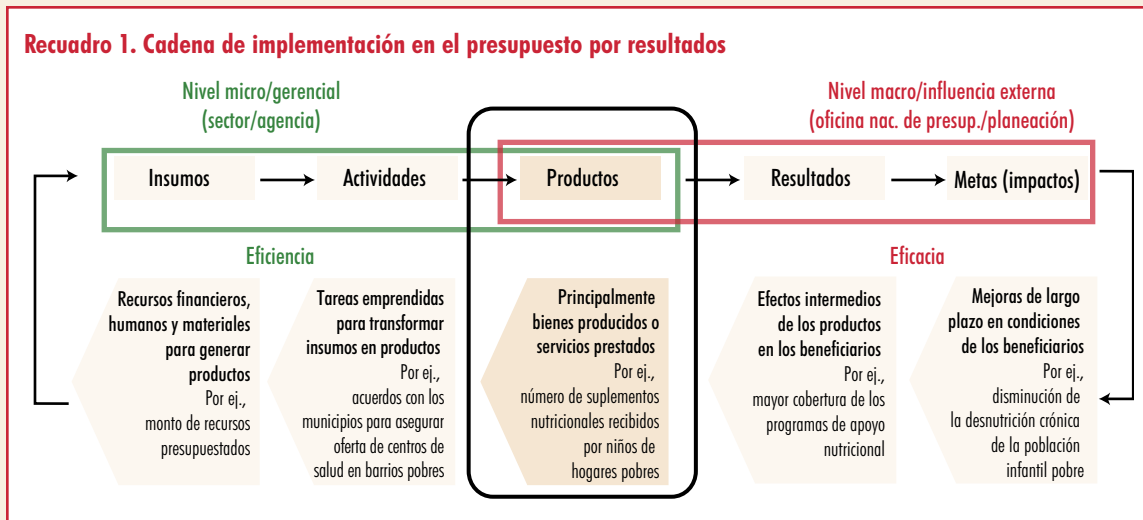
El presupuesto basado en resultados es un componente central de un proceso más amplio que suele denominarse *gestión basada en el desempeño* o *gestión orientada a resultados*. Su objetivo es mejorar la eficiencia, la eficacia, la rendición de cuentas y la transparencia de las políticas, de los programas y del gasto en los gobiernos. Este proceso comprende el uso de indicadores de desempeño para valorar el grado en que se están logrando los resultados esperados y, considerando la información del desempeño, apoyar la mejora continua de las decisiones presupuestarias, así como del diseño y la gestión de los programas.

Objetivos, resultados y productos

A nivel nacional, al establecer indicadores para el presupuesto basado en resultados se debe distinguir entre el nivel superior (macro) y el nivel operativo (micro) del desempeño en la cadena de implementación del gobierno. El nivel superior

considera el entorno externo a los programas, así como los impactos, resultados y productos planeados respecto de lo que objetivamente se logra. Esto último, dada la importancia que revisten los fines para la política de desarrollo gubernamental, interesa principalmente a los funcionarios responsables de las políticas, de los programas y del presupuesto nacional. El nivel operativo alude a la gestión interna de los programas y comprende los productos, actividades e insumos que, por su carácter de medios para la gestión, son del interés de las autoridades encargadas del presupuesto y de los programas en los sectores y agencias. Ambos lados de la cadena de resultados son esenciales para el presupuesto basado en el desempeño, y los productos actúan como puente entre los dos niveles de la cadena de implementación (Recuadro 1).

A nivel de las agencias, el establecimiento de una cadena secuencial de resultados para todos los programas comienza con la determinación y alineación de los objetivos o resultados de alto nivel, que son de mediano y largo plazo (4 a 15 años), por ejemplo reducir la mortalidad infantil. Por lo tanto, para determinar qué esperan lograr las agencias con sus respectivos presupuestos y medir su desempeño utilizando indicadores, los funcionarios responsables del presupuesto deben conocer bien hacia dónde están orientadas las actividades de esas agencias y cuáles son sus objetivos estratégicos, así como identificar claramente los objetivos a nivel nacional, sectorial y regional a los que contribuyen. Sólo entonces pueden identificar resultados y productos adecuadamente vinculados con los objetivos de los programas de cada agencia, y los funcionarios de presupuesto pueden identificar qué constituye un gasto de calidad, al establecer en forma clara lo que cada programa y agencia debe realizar con los recursos asignados.



Definición de indicadores de desempeño y sus metas

A partir de sus objetivos, las agencias pueden derivar metas a más corto plazo (1 a 4 años) que definen los resultados previstos de las asignaciones presupuestarias. Básicamente, las metas son órdenes cuantificables de una variable determinada durante un período específico. Las metas del nivel superior ayudan a mejorar la eficacia y las del nivel operativo buscan incrementar la eficiencia, aunque son complementarias e interdependientes. Una técnica para definir metas es traducir los resultados y productos en enunciados positivos orientados al logro de un efecto esperado, de forma que, a partir de un valor inicial de referencia (línea de base), sea posible establecer un camino y el destino al que se quiere llegar (por ejemplo, aumentar la cobertura de los programas de apoyo nutricional del 35% al 40% para la población pobre entre 2008 y 2010). Las metas deben indicar logros referentes a un solo producto o resultado en un período definido de tiempo, suponiendo una cantidad finita de insumos y actividades necesarias para obtenerlas (Recuadro 1).

Definir metas relevantes requiere criterios técnicos para identificar una línea de base sólida y realizar una valoración realista de los recursos y capacidades con que se cuenta para conseguirlas, lo que implica, a su vez, contar con un amplio conocimiento de las políticas y programas en cuestión. Los responsables internos de los programas en las agencias y las autoridades responsables del presupuesto participan coordinadamente en la definición de dichas metas con el propósito de que éstas sean relevantes, creíbles y factibles. Definir metas para todas las variables que intervienen en la asignación de recursos puede resultar una tarea compleja y exigente en tiempo y dedicación, pero es importante, ya que los gobiernos deben rendir cuentas precisamente sobre la base de tales metas, y porque sólo a través de éstas, y de los objetivos que les dan sentido, se puede incentivar la mejora continua del desempeño de los ministerios, agencias, y servidores públicos. Un aspecto importante por considerar es lograr que las metas sean relevantes y creíbles, para lo cual las agencias no deben poder modificarlas discrecionalmente. Asimismo, una vez lograda una meta, las agencias no sólo deben mantener esa pauta, sino buscar mejores resultados.

Los indicadores, por su parte, son un instrumento para medir los resultados de un programa o política en forma cuantitativa o cualitativa, reflejan los cambios en las variables que la ejecución del programa busca afectar, y permiten la medición de los resultados en forma oportuna y costo-efectiva. Así, los indicadores de desempeño deben proporcionar información a los gerentes y a los funcionarios responsables de los programas

y del presupuesto, de forma que éstos puedan determinar los progresos en la consecución de los objetivos y metas a lo largo de la cadena de implementación (desde los impactos en el nivel superior hasta los insumos en el nivel operativo).

Los indicadores de desempeño deben facilitar la medición, el seguimiento y la evaluación de los resultados del presupuesto en forma oportuna, estandarizada y a costo razonable. La literatura sobre monitoreo y evaluación hace referencia a diversos acrónimos que pueden ayudar a establecer indicadores adecuados según un conjunto de parámetros técnicos (véanse algunos ejemplos en el Recuadro 2).

En la práctica, es importante tener en cuenta que los aspectos metodológicos pueden aplicarse de manera diferente según el contexto. Por ejemplo, en las primeras etapas de la implementación del presupuesto basado en resultados, puede ser necesario lograr un equilibrio entre la necesidad de los responsables del presupuesto de obtener información del desempeño, por un lado, y una calidad ligeramente desigual o un mayor número de indicadores, por el otro. Por ello, se trata de un proceso gradual y progresivo de mejoramiento que implica considerar mediciones subóptimas transitoriamente, mientras el proceso de implementación avanza con acciones dirigidas a resolver la situación.

Decidir cuál es el nivel óptimo o aceptable de dicho equilibrio requiere buen criterio técnico y un juicio centrado para avanzar cuidando lo esencial. No existen indicadores "perfectos"; en ocasiones, es necesario utilizar indicadores indirectos o aproximados, por ejemplo cuando no se dispone de datos, cuando éstos no se pueden recopilar periódicamente, o cuando recabar la información resulta demasiado costoso. Entender estas dificultades y los potenciales costos de obtener y analizar la información del desempeño es crítico para el éxito del proceso de implementación del presupuesto basado en resultados. Con frecuencia, las agencias tienden a seleccionar sus indicadores basándose en la información que tienen a mano más fácilmente, hasta que se ha fortalecido la planeación estratégica que permite apreciar lo importante y costo-eficiente que es contar con información para medir el desempeño de sus programas en un horizonte de largo plazo.

Vínculo entre el presupuesto y los resultados

La solidez del presupuesto basado en resultados depende de la vinculación entre la planeación del desarrollo, los resultados y las decisiones sobre la asignación de los recursos financieros. Una manera de establecer ese vínculo es *estandarizar los costos por unidad de los productos suministrados* (por ejemplo, pacientes tratados en centros de salud o estudiantes matriculados en educación secundaria). Otra forma es *identificar conexiones cuantitativas más globales* entre el nivel de resultados logrado y determinadas asignaciones presupuestarias anuales o plurianuales (por ejemplo, aumento de la cobertura de los servicios de agua y saneamiento)¹. Establecer dichos nexos demanda, igualmente, una enorme cantidad de juicios técnicos y un intenso trabajo operativo, ya que la tarea se debe hacer individualmente para cada capítulo presupuestario o programa².

¹ Por ejemplo, en Gran Bretaña, en los Acuerdos sobre la Prestación de Servicios Públicos las metas de resultados están vinculadas al proceso de presupuestación plurianual; véase Robinson (2007).

² Éste es especialmente el caso cuando la tarea se hace por primera vez; sin embargo, la dificultad puede disminuir a medida que se adquiere experiencia, sobre todo si se recurre a la tecnología para automatizar el proceso.

Recuadro 2. Calidad de los indicadores del desempeño

De acuerdo con las categorías más frecuentes, todo indicador de desempeño debe ser:

SMART*	0	CREMA**
Specific: Específico		Claro
Measurable: Cuantificable		Relevante
Achievable: Alcanzable		Económico
Relevant: Relevante		Monitoreable
Trackable: Susceptible de monitorear		Adecuado

*SMART: acrónimo en inglés del conjunto de características propuestas primeramente por Peter Drucker en 1954.

**CREMA: del acrónimo CREAM en inglés introducido por Schiavo-Campo (1999).

En virtud de la diversidad de los productos y resultados en el sector público, puede ser complicado vincular algunas asignaciones presupuestarias al desempeño (por ejemplo, cuando los costos por unidad de un servicio varían considerablemente entre una región y otra). Un paso técnicamente crítico para relacionar la financiación con los resultados es *establecer una clasificación programática del gasto*, la cual busca permitir que el presupuesto pueda ser leído en términos de los resultados que con él se espera conseguir. En la práctica, dicha clasificación debe ser un subproducto de todo el proceso de definición de metas e indicadores de impactos, resultados y productos para cada programa y agencia, preferentemente mediante un trabajo de colaboración entre los funcionarios responsables de la programación de recursos para cada uno de los sectores del presupuesto nacional y los funcionarios responsables de los programas y el presupuesto en los sectores y agencias.

La clasificación financiera convencional, basada principalmente en asignaciones globales para insumos (por ejemplo, sueldos y salarios) o unidades institucionales (por ejemplo, ministerios o agencias), no ofrece mucha información acerca de si los recursos han conseguido sus objetivos o si podrían producir mayores beneficios. Una clasificación programática ayuda a establecer una secuencia lógica entre los resultados y productos de los programas y los resultados agregados a nivel de la agencia, el sector o las políticas. Con tal clasificación, el proceso presupuestario es más un proceso de decisión estratégica entre diferentes prioridades de política que una lista de solicitudes presupuestarias a ser incorporadas. Desde el punto de vista técnico, el reto es asegurar que las modalidades de programas reflejen las prioridades gubernamentales en la asignación de los recursos durante la elaboración del presupuesto. Si se realiza satisfactoriamente, este ejercicio favorece el cumplimiento de los propósitos de rendición de cuentas (como información ex post) y la preparación y ejecución del presupuesto (como información ex ante). Pero para que estos objetivos puedan ser cumplidos eficazmente, todo el presupuesto debe adoptar un formato por programas (por ejemplo, las solicitudes de los ministerios, las asignaciones establecidas por ley o la evaluación de los resultados presupuestales), al menos como complemento de la clasificación financiera tradicional.

El *costeo de los programas* es la otra técnica clave para relacionar la financiación con los resultados, debido a que proporciona información que los sistemas financieros y contables tradicionales simplemente no pueden ofrecer. Sin embargo, costear los productos y los resultados unitarios de los programas también presenta dificultades. Por un lado, los resultados y productos del sector público no se expresan necesariamente en unidades estandarizadas; los resultados en particular, suelen verse afectados por factores externos (por ejemplo, la delincuencia, el desempleo y la pobreza). Por otro lado, incluso los productos pueden depender del carácter contingente de muchos servicios (por ejemplo, el Ejército o el servicio de bomberos). Algunos métodos sofisticados de cálculo, como el costeo basado en actividades (ABC, por sus siglas en inglés), sólo reflejan algunas de estas complejidades. Por esta razón, casi siempre es necesario recurrir a soluciones complementarias para informar el proceso presupuestario, como por ejemplo las evaluaciones de programas.

Consulta y validación de los indicadores

El uso escaso o inadecuado de la información sobre el desempeño en el proceso presupuestario a menudo tiene que ver con problemas no sólo de disponibilidad y calidad de los datos, sino de concertación y aceptación política de la información del desempeño.

Si las mediciones del desempeño van a informar las decisiones sobre los presupuestos ministeriales, entonces los ministros sectoriales y las autoridades presupuestarias centrales deben estar al tanto de qué se quiere medir y cómo se está midiendo. Los oficiales de alto nivel deben convenir tanto en los indicadores como en las metas, sobre todo porque el presupuesto es, fundamentalmente, un proceso político. En definitiva, las decisiones presupuestarias se toman teniendo en cuenta usos competitivos que son reflejo no sólo de los programas, sino también, y en alto grado, de los objetivos y compromisos políticos de los gobiernos. Aparte de definir los objetivos, indicadores y metas de los programas y sus vínculos con los resultados y objetivos de las políticas, los gobiernos también deben estandarizar e institucionalizar los procedimientos para asegurar una amplia aceptación y validación de sus metas. Los procedimientos de consulta y concertación ayudan tanto a las autoridades presupuestarias centrales como a los ministerios sectoriales al reducir la discreción y los incentivos para establecer metas e indicadores de poca relevancia.

Información del desempeño

La medición de los resultados de las asignaciones presupuestarias presenta una serie de retos relacionados con la información del desempeño.

- En primer lugar, la recopilación de información sobre los indicadores del desempeño no es necesariamente una tarea fácil. Por ejemplo, los indicadores referentes a productos se basan sobre todo en registros administrativos (datos recolectados diariamente por los propios programas), los cuales pueden ser muy deficientes en muchos países en desarrollo. Los resultados, por su parte, se basan en mayor medida en datos estadísticos (observaciones periódicas obtenidas mediante encuestas o estimaciones), que no se recopilan con suficiente frecuencia como para que sirvan de base para las decisiones anuales sobre el presupuesto.
- En segundo lugar, la información sobre el desempeño requiere análisis. Aun si se cuenta con buenos datos, éstos no pueden ser considerados información del desempeño en sí mismos si no han sido procesados y organizados de una manera estructurada, accesible y oportuna.
- En tercer lugar, para que la recopilación, la gestión y el reporte de datos sobre el desempeño sean de buena calidad, se debe contar con sistemas de información adecuados. Sin duda, la mayoría de los sistemas presupuestarios recopila datos financieros (por ejemplo, compromisos y pagos) con fines de control. Sin embargo, el presupuesto basado en resultados hace necesario integrar la información financiera y la información del desempeño, por lo que la inter-operación entre los sistemas estadísticos nacionales, los sistemas de seguimiento de los programas y agencias, y los sistemas de información financiera es de vital importancia.

- Por último, dado que la información sobre el desempeño es diferente de la información financiera, el presupuesto basado en resultados sólo es posible si las oficinas de presupuesto son competentes en el análisis de las políticas y la valoración de la información que deben reportar los ministerios sectoriales y los organismos de evaluación.

México: Progresos recientes y principales desafíos

México ha venido incorporando la utilización de indicadores del desempeño en el presupuesto público desde 1997. En el marco de una serie de importantes transformaciones institucionales recientes contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 —como la reforma del marco presupuestario federal con un enfoque orientado a los resultados; la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) a modo de organismo técnico e independiente de evaluación, la adopción de un nuevo marco de armonización contable, y la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)—, el país ha emprendido la tarea de evaluar los resultados del gasto en todos los programas federales.

Desde marzo de 2007, se han definido matrices de indicadores con un fuerte énfasis en indicadores de impacto, resultados y productos en los programas presupuestarios (77% del total). Se han establecido criterios homogéneos para la definición de los indicadores y metas y, a partir de éstos, se incorporaron matrices de indicadores en 398 programas, se concertaron e incluyeron en el presupuesto 265 indicadores correspondientes a 217 programas presupuestarios ejecutados por 27 dependencias y entidades federales, y se incluyó la perspectiva de género en 216 indicadores de 64 programas presupuestarios.

Todo esto ha exigido un gran esfuerzo en términos de coordinación y ha sido un proceso técnicamente complejo en el que se ha avanzado gracias a la participación de las dependencias y entidades de la APF, y en el que la Cámara de Diputados ha sido un actor relevante. Aunque algunos de los aspectos señalados anteriormente dan una idea de la dimensión del proceso en marcha, los efectos de mediano y largo plazo en la orientación hacia los resultados de la administración pública mexicana serán aún más importantes. Sin embargo, ése no será un proceso fácil ni lineal. Se deberá superar una serie de retos con el trabajo de múltiples instancias.

Será necesario asegurar la continuidad del proceso y el respaldo político al más alto nivel del gobierno para avanzar en su institucionalización. Igualmente, se requerirá tiempo y mucho más trabajo para renovar la mentalidad y recrear las prácticas de muchos oficiales del gobierno y agentes externos, en el Ejecutivo, el Legislativo, así como en las instituciones de control, fiscalización y transparencia. Mejorar los indicadores

de desempeño; definir y poner en operación una función de seguimiento adecuada (que complemente la función de evaluación existente); internalizar prácticas de comunicación y rendición de cuentas generalizadas en el lenguaje de resultados; lograr una mayor calidad en las matrices de indicadores, y desencadenar acciones para mejorar la calidad, disponibilidad y utilización de la información sobre el desempeño son algunas de las tareas prioritarias. Otros desafíos son armonizar las categorías de programas en el presupuesto e introducir clasificaciones basadas en productos y resultados, establecer mecanismos de consulta y validación de las metas e indicadores incorporando a los niveles de decisión del gobierno, formular y adoptar una más amplia estrategia de información y establecer un plan estructurado y a mediano plazo para desarrollar capacidades de gestión orientada a resultados, monitoreo y evaluación en los funcionarios públicos de todos los niveles.

Referencias

- Castro, M. F. 2008. *Insider Insights: Building a Results-Based Management and Evaluation System in Colombia*, ECD Working Paper No. 18. (Washington, D.C.: Banco Mundial/IEG).
- Hatry, H. 1999. *Performance Measurement: Getting Results* (Washington, D.C.: Urban Institute Press).
- Kusek, J. Z. y R. C. Rist. 2001. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System* (Washington, D.C.: Banco Mundial).
- Mackay, K. 2007. *How to Build M&E Systems to Support Better Governments* (Washington, D.C.: Banco Mundial / IEG).
- OCDE. 2007. "Integrating and Using Performance Information in the Budget Process" en *Performance Budgeting in OECD Countries* (París: OCDE).
- Robinson, M. 2007. "Performance Information Foundations" en M. Robinson, comp., *Performance Budgeting* (Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional).
- Schiavo-Campo, S. 1999. "Performance in the Public Sector", *Asian Journal of Political Science* 7 (2).

Manuel Fernando Castro,
oficial superior de Evaluación,
Grupo de Evaluación Independiente (Banco Mundial)
Ricardo Miranda Burgos, director general adjunto de
Seguimiento y Evaluación Presupuestaria, Subsecretaría
de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público



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 la unidad de Sector Público y Buen Gobierno de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

