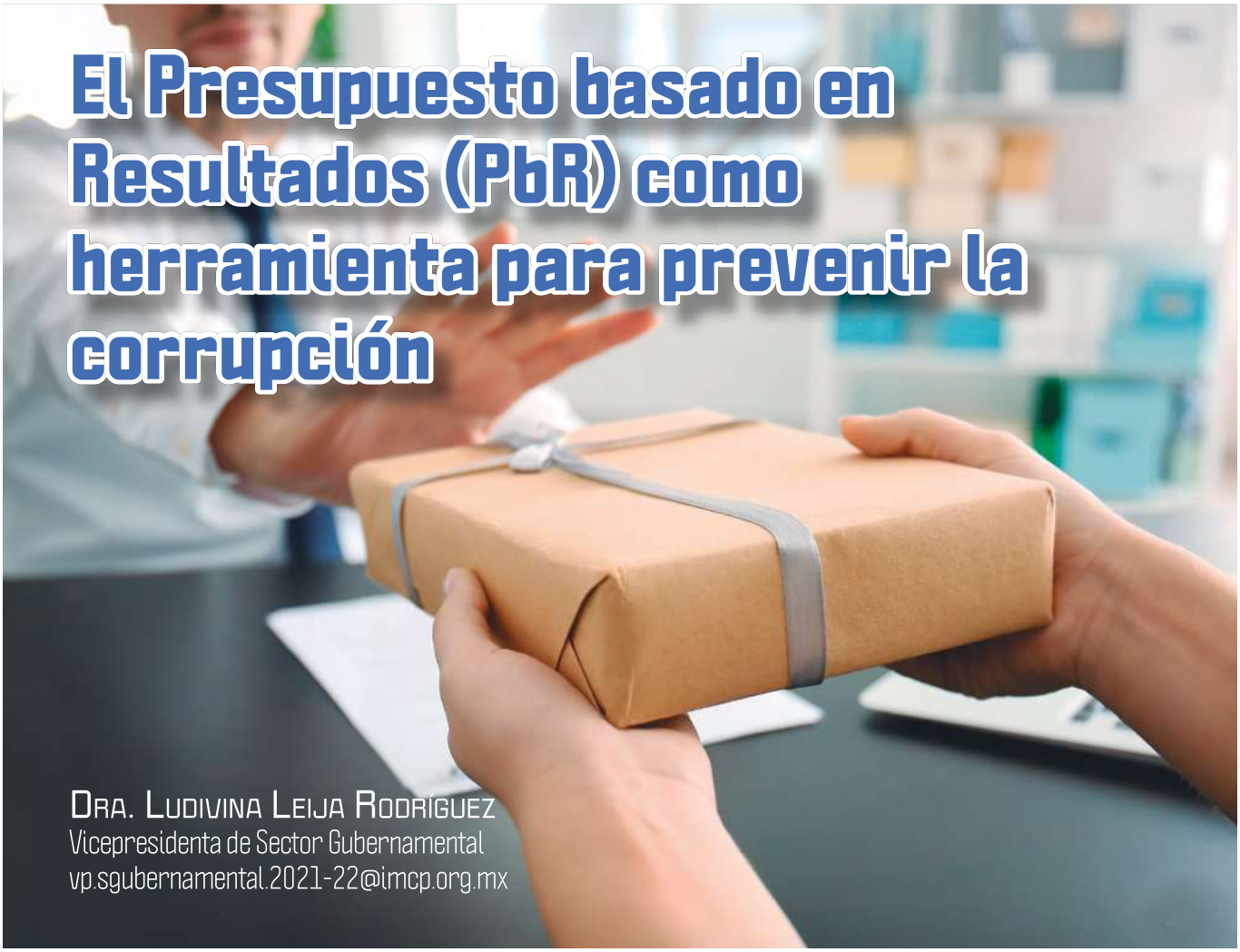
El Presupuesto basado en Resultados (PbR) como herramienta para prevenir la corrupción



Dra. Ludivina Leija Rodríguez
Vicepresidenta de Sector Gubernamental
vp.sgubernamental.2021-22@imcp.org.mx

Introducción

Uno de los problemas a los que se enfrentan las administraciones públicas en los diferentes niveles de gobierno, es todo aquello relacionado con la problemática derivada de la corrupción, desde la percepción que tienen los ciudadanos en cuanto los actos de corrupción, pero, sobre todo, en la forma en que los gobiernos ejercen sus responsabilidades de gasto.

Debido a esto, el objetivo principal de este artículo es presentar un análisis teórico de la importancia de combatir la corrupción desde el punto de vista del uso eficiente de los recursos públicos por parte de los gobiernos; para lograrlo, se hará un estudio de la importancia del PbR como instrumentos para prevenir la corrupción y generar una mejor rendición de cuentas a la ciudadanía.

En primer lugar, se hace una revisión de los antecedentes del PbR desde el ámbito internacional hasta su implementación en México; en segundo lugar, se presenta la problemática de la corrupción en el país, así como la relación que guarda el PbR para prevenirla, con el fin de mejorar la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía; luego, se muestra el diagnóstico de los avances en la implementación del PbR en México y, en particular, en el estado de Coahuila de Zaragoza; finalmente, se muestran los resultados.

Antecedentes del PbR en México

El PbR es una herramienta que permite evaluar el impacto del gasto público y, a su vez, ayuda para dar una mejor rendición de cuentas en la forma en que los gobiernos proveen bienes y servicios a la población, atendiendo los principales problemas de política pública a escala nacional, regional, estatal y municipal.

En este sentido, el PbR surge en la mayor parte de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el zDesarrollo Económicos (OCDE), con la intención de eficientizar el uso de los recursos públicos, mejorando la rendición de cuentas y combatiendo la corrupción, ya que se tiene más control en la forma en que los gobiernos gestionan sus recursos.

Los orígenes del PbR se remontan a la década de 1980 cuando países como Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Alemania, entre otros, comenzaron a aplicar reformas a sus presupuestos, mientras que, en la actualidad, Holanda, Dinamarca, Suecia, Corea, Canadá, Chile, Colombia, México, por mencionar algunos, cuentan dentro de su legislación con un presupuesto basado en resultados (OCDE, 2009; Friscione, 2012).

El diseño y aplicación del PbR ha demostrado tener resultados importantes y significativos (según Friscione, 2012) los principales beneficios que se tienen son los siguientes:

- Mejora el trabajo de las administraciones públicas, reduciendo la incertidumbre enfocando el logro a resultados.
- Ayuda a mejorar el diseño de políticas públicas.
- Ofrece una mayor transparencia, generando más información a la sociedad, respecto de las metas y las prioridades del gasto.
- Distribuye de manera racional los recursos para cada programa.
- Mejora la eficiencia de los programas presupuestarios.
- Fortalece el ciclo presupuestario.

En el caso de México, a lo largo de las últimas tres décadas se han sumado esfuerzos para mejorar el uso y aprovechamiento de los recursos públicos, por medio de diversas reformas y leyes, cuyo objetivo principal era evaluar los resultados de los programas sociales en las diferentes entidades federativas y sus respectivos municipios, los cuales operan en gran medida con recursos que la Federación les transfiere (transferencias condicionadas y no condicionadas).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emitió una serie de lineamientos en 2007 con el objetivo de tener una clasificación presupuestaria por programas (OCDE, 2009), los cuales estaban orientados a un presupuesto basado en resultados y orientados hacia los principales objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Una de las reformas se dio en 2008 y fue en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la cual se puede considerar como la más importante, puesto que, de ella emanan las demás leyes federales; aquí se señaló que los recursos de que disponga la Federación, los estados y municipios, en sus respectivos presupuestos, se deben utilizar de acuerdo con los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, con el fin de lograr los objetivos para los cuales están destinados (CPEUM, 2016).

De igual manera, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) es fundamental para entender la importancia del marco legal de la transparencia en el uso de los recursos públicos, en ella se menciona la importancia de incorporar en el ciclo de evaluación presupuestal los resultados derivados de los procesos del PbR en términos de lo señalado en el artículo 134 constitucional (LGCG, artículo 61, sección II, párrafo cuarto, 2018).

Entonces, puede verse que el PbR busca proveer a la ciudadanía de un mejor conjunto de bienes y servicios, generando valor público a partir de los diferentes programas presupuestarios, según la SHCP (2011), para lograr estos resultados, el PbR se basa en tres objetivos principales, los cuales se describen a continuación:

1. Establecer una adecuada alineación de los programas públicos con los objetivos de los Planes de Desarrollo desde el ámbito municipal y que este se encuentre alineado con los Planes Estatales de Desarrollo y, a su vez, que estén alineados con el Plan Nacional de Desarrollo vigente.
2. Tener un mayor conocimiento en la forma y en que gastan los gobiernos.
3. Conocer los resultados del presupuesto que se ejerció, para tener conocimiento de la población objetivo que se pretendió ayudar.

EL PbR y el problema de la corrupción en México

Una de las constantes problemáticas a las que se enfrentan los diferentes entes públicos tanto en los estados y municipios del país tiene que ver con el tema de la corrupción, el cual, como bien se sabe, en México es un mal social que ha estado presente a lo largo de la historia del país y, si bien, se han sumado esfuerzos para tratar de erradicarla como, por ejemplo, en 2015 con la promulgación de la reforma constitucional en la cual se establecieron las bases para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), la tarea no ha sido del todo fácil.

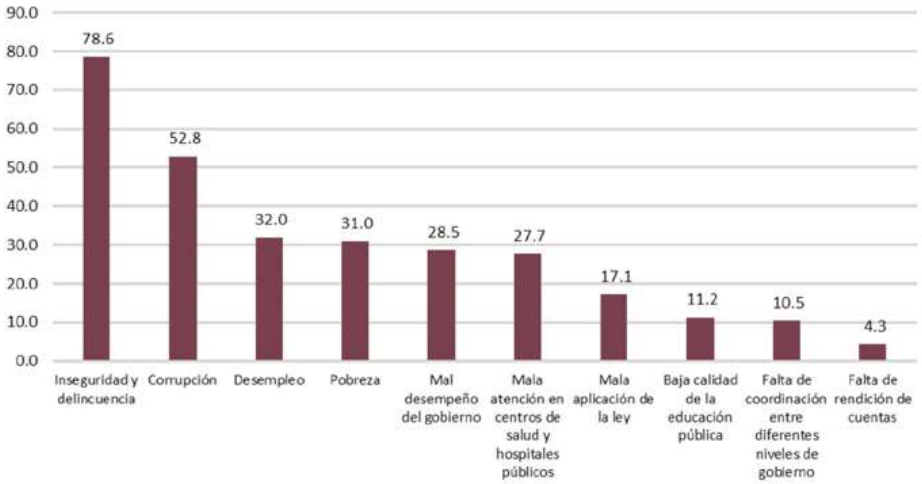
Según el Laboratorio de Políticas Públicas Ethos (2017) señala que la corrupción ha venido dañando el desarrollo económico y social del país, teniendo un impacto significativo en el desempeño de las instituciones públicas, sin embargo, no es un problema exclusivo del sector público, sino que también

engloba a la iniciativa privada, la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, etc., por lo que no es propia de un solo segmento poblacional.

En este sentido, el Banco Mundial (2016, citado en Ethos, 2017) define a la corrupción como "[...] el ofrecimiento, entrega, recepción, o solicitud, en forma directa o indirecta, de cualquier cosa de valor, con el objeto de influir de manera inapropiada en las acciones de otra parte.."; por otro lado, Transparencia Internacional (2020), que se encarga de formular índices de la percepción de la corrupción a escala mundial, la define como "[...] el abuso del poder encomendado para obtener beneficio propios..."; mientras que la OCDE (2013, citado en Ethos, 2017) la expone como "[...] uso indebido del poder por servidores públicos, ya sea de forma activa o pasiva, para obtener beneficios privados...", centrándose, en mayor medida, en la corrupción que ocurre en el sector público.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), por medio de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2019) pone en evidencia que la percepción de la población de 18 años y más en áreas urbanas de más de 100 mil habitantes considera que la corrupción (con 52.8% de percepción) es el segundo problema más relevante que afecta a la sociedad, tan solo por debajo de la inseguridad (con 78.6%), mientras que el mal desempeño del gobierno ocupa el quinto lugar con 28.5; por otro lado, la falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno y la falta de rendición de cuentas presentaron índices de 10.5 y 4.3%, respectivamente (gráfica 1).

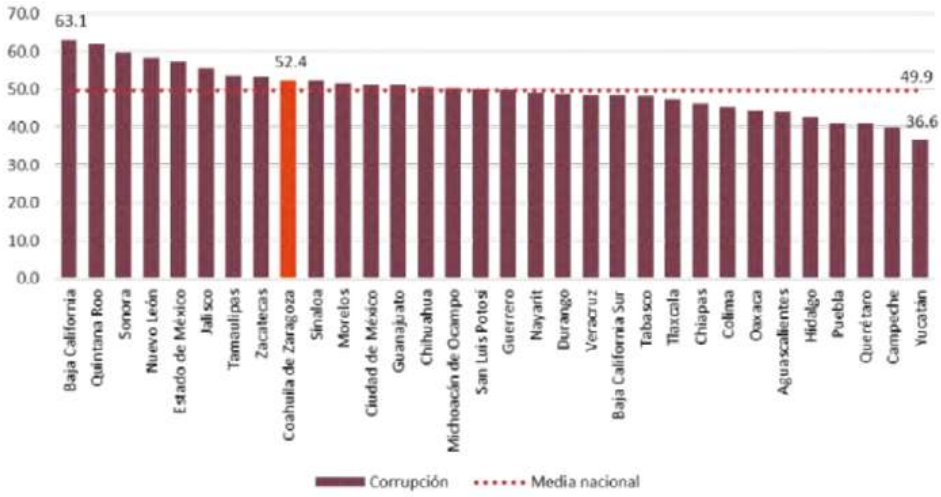
Gráfica 1. Percepción sobre los problemas más importantes en México, 2019 (porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG, 2019.

Continuando con la ENCIG (2019), a escala entidad federativa Baja California ocupó durante el 2019 el primer lugar con mayor percepción de la corrupción como principal problema que afecta el entorno económico y social con 63.1%, mientras que en el lado contrario Yucatán fue el estado con menor percepción de corrupción, con 36.6, Coahuila ocupó el noveno lugar con 52.4%, mientras que la media nacional de 49.9%, por lo que 17 entidades federativas se colocan por encima del promedio nacional.

Gráfica 2. Percepción de la corrupción en las entidades federativas, 2019 (porcentaje).



Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG, 2019.

Por otro lado, esto se puede reflejar aún más, por medio del Índice de Estado de Derecho 2020, en el cual se mide la ausencia de corrupción de 128 países del mundo, el puntaje va de 0 a 1, donde 1 hace referencia a una mayor adherencia al Estado de Derecho; en este reporte, México registró un índice de 0.44 puntos, ubicándose en el lugar 104 de 128 países encuestados, tan solo por debajo de países como Níger y Kenia, mientras que a nivel regional (América Latina y el Caribe) ocupó el lugar 26 de 30 economías evaluadas, por lo que el problema de la corrupción se agrava aún más (World Justice Project, 2020).

En este sentido, la corrupción altera el desempeño de las instituciones y afecta la confianza de los ciudadanos hacia los gobiernos en cuanto a la forma en que se ejerce el gasto público. Es aquí donde el PbR surge como herramienta clave para prevenir la corrupción y mejorar la eficiencia del gasto público destinado a los diferentes programas presupuestarios en todos los niveles de gobierno.

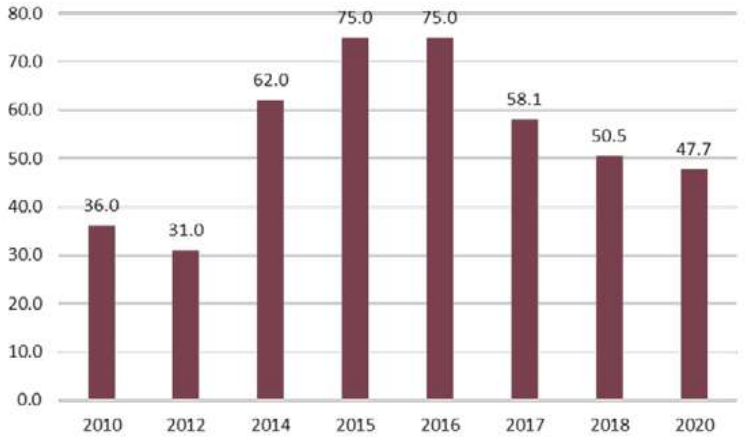
De acuerdo con Jiménez (2016), en México el PbR es un mecanismo de evaluación en cuanto a la eficiencia del gasto se refiere, por lo que ayuda a combatir la corrupción.

Diagnóstico de la implementación del PbR-SED en México y en Coahuila de Zaragoza

En cuanto a los avances que se han tenido en México en materia de implementación de PbR, la SHCP ha venido realizando desde 2010 un diagnóstico sobre el grado de avance de este. En lo que va del año 2020 los estados que mayores avances registraron fueron Oaxaca con 88.2%, Estado de México (84.4), Yucatán (83.4), Baja California (82.8), Sonora (82.7) y Puebla con 81.2%; mientras que las cuatro entidades con menores avances fueron Baja California Sur (49.5), Coahuila (47.7), Guerrero (43.8) y Aguascalientes con 39.8%, mientras que la media nacional fue de 68.2%.

Para el caso de Coahuila de Zaragoza, se han tenido pocos avances en lo referente al promedio nacional, a excepción de 2016, ya que la media nacional fue de 73.0%; para el resto de los años la entidad se ha ubicado por debajo del promedio nacional ocupando los últimos lugares, tan solo para lo evaluado en lo que va de 2020, se registró un grado de avance 47.7%, por lo que esta caída se ha pronunciado en los últimos años.

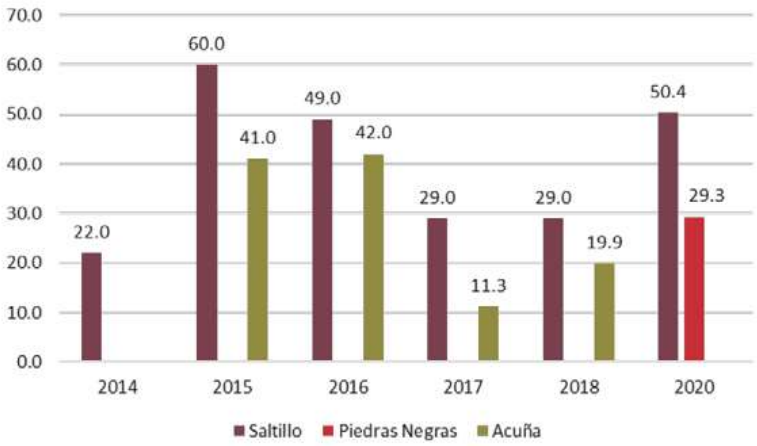
Gráfica 3. Grado de implementación del PbR en Coahuila (porcentaje).



Nota: la información está disponible solamente para ciertos años.
Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria, 2020.

En el ámbito municipal esta tendencia se réplica en mayor medida, según la SHCP solamente el municipio de Saltillo ha sumado esfuerzos en la implementación del PbR desde 2014, mientras que Acuña tiene registros desde 2015 a 2019; por otro lado, Piedras Negras se incluyó en la muestra municipal para 2020 con 29.3%.

Gráfica 4. Grado de implementación del PbR en Saltillo, Acuña y Piedras Negras (porcentaje)



Nota: la información está disponible solamente para ciertos años.
Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria, 2020.

Conclusión

A lo largo del presente ensayo se abordó la problemática que representa la corrupción en México, y cómo el PbR es una herramienta clave para tratar de prevenirla en lo referente al ejercicio del gasto público, ya que, este mecanismo de gestionar y trabajar con base en resultados, cuyo objetivo es analizar el desempeño de las administraciones públicas, tanto federales como estatales y locales, es clave para combatir la corrupción en el sector público.

De igual manera, se pudo comprobar que la corrupción ocupa el segundo lugar de los principales problemas que afectan a la sociedad, tan solo por debajo de la inseguridad pública.

Asimismo, se esperaría que a mayor grado de avance en la implementación del PbR, los actos por corrupción, en cuanto al manejo de los recursos públicos (principalmente del gasto federalizado condicionado) sean menores, en contraste con los estados que tienen menores avances de implementación, por lo que la relación entre PbR y corrupción debería ser en teoría directa.

Es importante mencionar que sí existen esfuerzos por implementar esta metodología orientada hacia resultados, considerando que, desde el gobierno del estado de Coahuila se están sumando acciones para construir y consolidar el PbR-SED en sus diferentes programas estratégicos, sin embargo, esto va a implicar un trabajo importante el cual deberá ser coordinado con diferentes actores e instituciones del sector público.

En el ámbito local, los municipios están trabajando para lograr avances en la consolidación para tener un presupuesto basado en resultados, tal es el caso de Saltillo, Frontera, Piedras Negras, Acuña, entre otros, los cuales ya tienen logros significativos, clasificando sus programas presupuestarios, desglosando sus presupuestos por capítulos, alineándolos al Plan Estatal de Desarrollo, definiendo indicadores estratégicos y de gestión y construyendo las Matrices de Marco Lógico, entre otras cosas.

De igual forma se espera que los diferentes entes públicos de Coahuila, por ejemplo: universidades, institutos, organismos autónomos, entre otros, comiencen a trabajar consolidando sus programas presupuestarios de acuerdo con los principios del PbR, que si bien en el corto plazo implicará un esfuerzo importante, en el largo plazo facilitará el desempeño de las instituciones y se tendrá un mayor control del gasto público, ayudando a combatir la corrupción y mejorando los bienes y servicios ofertados a la sociedad.

Por último, es importante mencionar que, al implementar el PbR, los gobiernos cumplen con cierta normativa que garantizará una mayor transparencia de los recursos públicos, previniendo de esta forma la corrupción y garantizando un mejor crecimiento y desarrollo económico nacional, regional y local.

Fuentes consultadas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134, párrafo primero. (16 de septiembre de 2022). Unidad General de Asuntos Jurídico. Obtenido de Secretaría de Gobernación: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/134.pdf

Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (16 de septiembre de 2022). INEGI. Obtenido de https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/default.html#Tabulados

Ethos (mayo 2017). *Reporte Ethos: Descifrando la Corrupción*. Ciudad de México.

Friscione, D. P.-J. (2012). *Presupuesto Basado en Resultados: Origen y aplicación en México*. Ciudad de México.

Jiménez, J. (2016). *El debate presupuestario del Sistema Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México.

Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículo 61, sección II, párrafo cuarto (16 de septiembre de 2022). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. Ciudad de México: OCDE.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011). *Presupuesto basado en Resultados (PbR)*. Ciudad de México: XXIII Seminario Regional de Política Fiscal.

Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto (16 de septiembre de 2022). *Diagnóstico sobre la implementación del PbR-SED*. Obtenido de https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas

Transparency International (16 de septiembre de 2022). *Transparency International the global coalition against corruption*. Obtenido de What is corruption?: https://www.transparency.org/en/what-is-corruption

World Justice Project (2020). *El Índice de Estado de Derecho 2020*. Washington, DC USA: World Justice Project.