

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

❖ D.R. © 2000, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



## **NÚMERO 84**

---

David Arellano G., José Ramón Gil G.,  
José de Jesús Ramírez M. y Ángeles Rojano A.

**REFORMAS PRESUPUESTALES DIRIGIDAS A RESULTADOS:  
NUEVA ZELANDA, REINO UNIDO, AUSTRALIA  
Y MÉXICO. UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA**

## ***Resumen***

La transformación del proceso presupuestario a la búsqueda sistemática de resultados específicos ha sido considerado por diversos países, entre ellos México, como pieza sustantiva de una reforma integral de la administración pública, sin embargo, el camino no ha sido fácil. Diversas experiencias en el mundo donde se han implementado este tipo de reformas presupuestales están hoy revalorando y re evaluando sus resultados.

El objetivo sustantivo de este documento es generar un espacio de análisis desde el punto de vista organizacional sobre la reforma presupuestal iniciada recientemente en México, a partir de estudiar algunas de las experiencias en otros países, concretamente, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Australia, resaltando problemas a los que se está enfrentando la reforma en estos países, que dado el grado de desarrollo en México todavía no son observables pero que tienen una buena probabilidad de serlo en el futuro inmediato. A partir de cada experiencia se busca resaltar las lecciones y los dilemas que la propia reforma va generando y que se sintetiza en tres elementos de análisis: 1) el papel de las agencias controladoras; 2) la autonomización de las organizaciones gubernamentales; y 3) los puntos particulares de incertidumbre que las reformas generan en la dinámica gubernamental. Con lo cual se buscan lecciones interesantes, más que conclusiones definitivas.

## ***Abstract***

The transformation of the budget process, systematically searching for specific results, have been considered by several countries, including Mexico, as a substantive piece of an integral reform of public administration. However, the road have not been easy. Several experiences around the world in countries which have implemented this kind of budgetary reforms are, now, revaluating and re-evaluating their results.

The substantive objective of this document is to generate a substantive discussion, from an organizational point of view, about the budgetary reform recently started in Mexico. We studied some experiences of other countries, concretely, New Zealand, United Kingdom and Australia, enhancing problems and dilemmas, which the reforms in these countries are facing. Problems that, due to the level of development of Mexico are not observable, but they have a good probability of appearing in the next future. It searches to underline the lessons and dilemmas that the reform itself is generating and that it synthesizes in three elements of analysis: 1) the role of the expenditures-control agencies; 2) the autonomization of the governmental organizations; and 3) the specific points of uncertainty that the reforms generate in the governmental dynamic. With all this, it seeks interesting lessons more than definitive conclusions.

## *Introducción*

Los procesos de reforma de la administración pública que iniciaron en la década de los ochenta bajo el discurso de generar un gobierno cada vez más eficiente y efectivo, están entrando en una fase de intensa recomposición. Después de los procesos de privatización muchas veces llevados a cabo sin un claro marco metodológico (Boneo, 1985) y sin un diagnóstico claro de la afectación negativa que tal proceso generaría en la capacidad del estado y de los gobiernos para mantener un mínimo de gobernabilidad (como diagnostica el Banco Mundial, 1997), se ha generado en la presente década una propuesta de reforma que propugna por un gobierno modesto (Crozier, 1989) pero capaz de enfrentar y dirigir con éxito los problemas públicos.

El marco general que ha guiado a este tipo de reformas, ha adquirido una sorprendente homogeneidad a lo largo y ancho del mundo. Una reforma “gerencialista” parece estar guiando la dinámica de transformación y de consolidación de las capacidades gubernamentales para los próximos años.

Como parte de lo que se ha denominado la “Nueva Gerencia Pública” (*New Public Management, NGP*), las propuestas de reconfiguración del sector público con miras a generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales observados, se están haciendo comunes en una gran cantidad de países. Todo esto además, con al apoyo decidido de diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, entre otros.

En diversos foros, se escucha hablar que la NGP es una moda administrativa más. Sin embargo, un grupo importante de países no se han quedado solamente en reformas administrativas y organizacionales aparentemente condenadas a morir en el corto plazo, sino que han impulsado como punta de lanza de la reforma una serie de proyectos que tienen como finalidad transformar uno de los mecanismos de acción principales de cualquier gobierno: la presupuestación. Los procesos de presupuestación han venido apareciendo como un elemento indispensable de las reformas administrativas cuando se quiere dirigir a los gobiernos a actuar con base en la obtención de resultados y no sólo o principalmente en el control de recursos y gastos.

En otras palabras, diversos gobiernos (incluyendo a México) han considerado como pieza sustantiva de una reforma integral de la administración pública a la transformación del proceso presupuestal, de uno orientado al control de los gastos a uno orientado a la búsqueda sistemática de resultados específicos. Los argumentos básicos de los que defienden esta propuesta son bastante conocidos ya: es con base en una reforma al proceso presupuestal, que una buena parte de los incentivos y lógicas de comportamiento de los agentes públicos se pueden transformar; es el presupuesto y su proceso, la guía principal que los funcionarios públicos tienen para relacionarse entre sí y con los ciudadanos; es en la dinámica de construcción del presupuesto que definen las reglas mínimas de control y desempeño de las agencias gu-

bernamentales. Por ello, transitar de un presupuesto pensado para controlar el gasto y vigilar su aplicación en espacios rígidos de definición programática a un presupuesto dirigido a resultados medibles y observables por la ciudadanía, aparecen en diversos países como la pieza clave del éxito de una reforma gerencialista del sector público.

Además, una de las principales preocupaciones respecto a las reformas gerencialistas ha sido el tema de rendición de cuentas (Arellano, 1999). Dirigir a las organizaciones y sus agentes a buscar resultados sin preocuparse por la rendición de cuentas de los recursos, los impactos, las responsabilidades y las consecuencias de largo plazo de las acciones gubernamentales, es uno de los grandes riesgos de una visión simplista del “paradigma posburocrático” (Barzelay, 1992). Sin embargo, si la reforma tiene como base una sólida definición conceptual, legal e institucional del presupuesto, muchos de estos temores, por lo menos en teoría, se ven reducidos. Un presupuesto dirigido a resultados, pero con reglas de interacción claras entre las agencias asignadoras y controladoras del gasto, no sólo asegura que existe una línea clara de secuenciación entre gastos y resultados sino que permite definir los mecanismos a través de los cuales las agencias gubernamentales (entidades y dependencias en la definición formal mexicana) van adquiriendo autonomía de gestión sin perder congruencia y control sobre el aparato gubernamental en general. Además, existe la ventaja, continúan los defensores de estas propuestas, de que el uso de técnicas e instrumentos económicos como la teoría agente-principal, harán mucho más racional el proceso de alcance de objetivos a través de la creación de incentivos e instituciones “correctas” para reducir las probabilidades de oportunismo ante una lógica de actuación de las agencias gubernamentales mas descentralizada.

En efecto, las reformas gerencialistas y los presupuestos orientados a resultados llevan ineludiblemente a una consecuencia: al incremento de la autonomía de acción operativa de los agentes y las organizaciones gubernamentales. El argumento sustantivo es que esta autonomía en la gestión de las organizaciones gubernamentales incrementa la posibilidad de que respondan inteligentemente a los problemas sociales y actúen de manera informada y comprometida en su solución. Pero sin un control adecuado, el desorden y la incongruencia en las actividades generales de la administración pública sería una consecuencia no deseada de este tipo de reformas.

Pero con un presupuesto que genere las reglas y las instituciones adecuadas para al mismo tiempo que se dirige estratégicamente a la organización y se le permite autonomía de gestión se tengan los instrumentos para vincular gasto con resultados de una manera confiable, este riesgo se reduce y las ventajas de generar un cuerpo administrativo innovador y pensante se incrementan.

Los presupuestos dirigidos a resultados, parecen ser una pieza sustantiva del éxito de las reformas contemporáneas. Sin embargo, el camino no es fácil. Diversas experiencias en el mundo donde se ha implementado este tipo de reformas presupuestales están hoy revalorando y re evaluando sus resultados. Estudiar algunas de estas experiencias, concretamente Australia, Reino Unido y Nueva Zelanda es uno de los objetivos de este documento.

Además de las lecciones que pueden aprenderse de otras experiencias, es importante analizar el estado en que la propuesta de un presupuesto dirigido a resultados se encuentra en México. En el marco del Programa de Modernización Administrativa (Promap 1995-2000), en 1997 se comenzó a implementar la Nueva Estructura Programática (NEP) y el desarrollo de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Entre otros proyectos de reforma, estas dos piezas sustantivas de trabajo institucional han comenzado a generar los elementos y los espacios para la transformación del proceso presupuestal en México. Si bien su implementación está iniciando, es importante poder hacer una comparación con otras experiencias para hacer resaltar los retos que su instrumentación está enfrentado y los que seguirá enfrentando en el futuro.

Así, el objetivo sustantivo de este documento es generar un espacio de análisis sistemático sobre la reforma presupuestal en México, particularmente aquella reforma dirigida a transformar el proceso presupuestal teniendo como guía sustantiva la obtención y medición de resultados. Para ello, nos proponemos hacer una exploración básicamente documental con respecto a este tipo de reformas que otros países han instrumentado. Es importante destacar que éste no es un estudio comparativo que busque extrapolar y generalizar. Tal esfuerzo requeriría de otro tipo de trabajo metodológico que no es intentado en este momento (véase Yin, 1984). Esta es una exploración *ad hoc* (es decir bajo ciertos parámetros pre definidos explícitamente) que busca resaltar los dilemas que este tipo de estrategias de reforma están enfrentando en el camino. En otras palabras, hemos encontrado en el proceso de estudio de otras experiencias, problemas similares a los que se está enfrentando la reforma presupuestal en nuestro país, y otros problemas que dado el grado de desarrollo de la propuesta en México todavía no son observables, pero que tienen una buena probabilidad de serlo en el futuro inmediato. Resaltar estos problemas que no importando las grandes diferencias entre los países analizados sin embargo son problemas comunes, tiene una buena probabilidad de estar observando situaciones clave que pueden ser advertidas con anticipación y con ello obtener lecciones prácticas y estratégicas pertinentes.

De esta manera, hemos escogido realizar un análisis que ponga énfasis en tres elementos sustantivos de la reforma:

- Analizar reformas que se plantean la medición de desempeño y la dirección de la acción por resultados
- Mecanismos legales y normativos que fueron generados para dar legitimidad, orden y legalidad al proceso de reforma
- Las transformaciones en la relación agencias controladoras del gasto y dependencias, entidades o demás agencias gubernamentales.

A partir de hacer el análisis de cada experiencia con esta base, se busca resaltar las lecciones y los dilemas que la propia reforma va generando y que sintetizamos en tres elementos de análisis:

- El rol de las agencias controladoras
- La autonomización de las organizaciones gubernamentales y
- Los puntos particulares de incertidumbre que las reformas generan en la dinámica gubernamental.

Para la realización de esto se propone estudiar tres casos reconocidos internacionalmente como experiencias indispensables a conocer por su ambición y complejidad: el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. En todas estas experiencias, la reforma gerencial del gobierno ha implicado tener como pieza sustantiva una reforma presupuestal dirigida a objetivos y resultados. Además, las transformaciones legales e institucionales han sido un pivote elemental de legitimación del proyecto, generando una compleja transición y cambio en las relaciones entre agencias controladoras y supervisoras del gasto y las demás agencias gubernamentales. Si bien es claro que las diferencias políticas, históricas y económicas entre estos casos (todos además pertenecientes al sistema de *Commonwealth* británico) y México son enormes, creemos que se pueden obtener lecciones importantes para el caso mexicano y en general para diversas reformas en curso. Como podremos observar, los principales dilemas identificados a nivel internacional (el asentamiento de un nuevo rol de las agencias controladoras y el desarrollo de mayor autonomía de gestión en las organizaciones gubernamentales) aparecen en cada una de las experiencias, y se pueden comparar (aunque sea de manera inicial) ciertas similitudes y diferencias sustantivas, pudiendo analizar estrategias concretas que se han intentado con diferentes resultados.

De esta forma, se analizarán los casos ya definidos en términos de sus antecedentes, del marco legal y normativo que han utilizado para legitimarse e instrumentarse, así como de las transformaciones que buscan generar tanto dentro de las propias agencias gubernamentales, como de su relación entre sí, todo a partir de inducir un proceso presupuestal que dirija la acción gubernamental a la obtención de resultados más que simplemente a la administración de programas. No está de más repetir que las diferencias históricas, políticas, económicas y sociales entre estos países son enorme. Por ello, de manera explícita no se propone realizar todavía un estudio que enfatice las diferencias, mucho menos por tanto que evalúe el impacto de las reformas. Si bien proporcionaremos algunos datos para ello, no es el objetivo de este documento.

Por último, en las conclusiones, se realiza la comparación a través de las categorías definidas, proponiendo lecciones y nuevas vías de análisis que podrá explorarse a partir de los dilemas de instrumentación de este tipo de presupuestos.

### ***Características principales de las reformas***

A continuación se describen las principales reformas legales e institucionales en Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México.

## *Nueva Zelanda*

### Aspectos generales

Nueva Zelanda es un país pequeño con una población de 3.4 millones de habitantes (OCDE, 1993), con un sistema de gobierno parlamentario y unicameral. En Nueva Zelanda existe una monarquía constitucional. El Estado es independiente y soberano. El Tratado de Waitangi (1840) establece a Nueva Zelanda como una colonia británica, por lo que los poderes de la Corona recaen en la Reina Isabel II, quien tiene el título de Reina de Nueva Zelanda. La Reina nombra al Gobernador General, quien es su representante en el país y es propuesto por el Primer Ministro por un periodo de cinco años con poderes muy limitados. En Nueva Zelanda no existe constitución escrita.

Las elecciones en Nueva Zelanda se realizan cada 3 años con un sistema bipartidista: el Partido Laborista y el Partido Nacional. La legislación le corresponde al Parlamento de Nueva Zelanda compuesto por el soberano (representado por el Gobernador General) y por la Cámara de representantes. Las principales funciones del Parlamento son la promulgación de leyes, constituir el gobierno, supervisar la administración gubernamental y autorizar los gastos de dinero público (OCDE, 1993). El Jefe de Gobierno es el Primer Ministro y es el dirigente del partido político que ha obtenido la mayoría en la Cámara de los representantes. Una vez nombrado, éste debe formar un gobierno y asignar las carteras entre los ministros.

No todos los ministros son miembros del Gabinete, el gobierno actual comprende 18 ministros que forman parte del Gabinete y 5 ministros que no forman parte de éste (Gobierno de NZ 1999). Los ministros tienen áreas específicas de responsabilidad llamadas "Portafolios" y pueden ser asistidos por ministros asociados o subsecretarios parlamentarios (cuadros 1 y 2).

El principal órgano responsable del presupuesto es el Ministerio de Finanzas y de éste depende el departamento de la Tesorería. El Informe del Presupuesto es enviado por el Ministerio de Finanzas en nombre del gobierno. La Tesorería asesora en la elaboración del presupuesto anual y participa en la elaboración de documentos presupuestarios (OCDE, 1995).

### Antecedentes de la reforma administrativa

Antes de las reformas administrativas Nueva Zelanda se caracterizaba por un control centralizado del sector estatal con una economía regulada y subsidiada, protegiendo el mercado interno. El gobierno era propietario de las mayores empresas (ej. comunicaciones y transportes, Banca de Nueva Zelanda, Producción de petróleo y gas, etc.) que con la reforma se privatizaron. Los cuadros siguientes muestran el proceso de privatización llevado a cabo desde 1987 hasta 1998 y los cambios del empleo en el sector público a partir de 1989 y hasta 1997.

Proceso de privatización  
Millones de dólares de Nueva Zelanda, años fiscales

1987/88	1128
1988/89	1475
1989/90	1448
1990/91	5378
1991/92	518
1992/93	1974
1993/94	793
1994/95	364
1995/96	1013
1996/97	1823
1997/98	0
1998	487
Total	16400

Fuente: OECD Economic Surveys. Special Features. Structural policies. The economic strategy. New Zealand. 1999. p.57

Empleo en el sector público  
Total de empleos en el sector público, miles

Año	Gobierno Central	Gobierno Local	Total empleos en el sector público
1989	290.1	44.2	334.3
1990	271.8	46.7	318.5
1991	253.3	47.0	300.3
1992	245.6	42.2	287.8
1993	235.7	39.6	275.3
1994	233.2	39.1	272.3
1995	224.4	38.1	262.5
1996	230.7	40.0	270.7
1997	238.0	39.3	277.3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OCDE.

La administración pública estaba organizada en departamentos y el estado por medio de la *State Services Commissioner* regulaba a los empleados del servicio civil, sus condiciones de trabajo y salario. Cada departamento tenía alguien a la cabeza que servía indefinidamente. Los departamentos tenían poca discreción en el manejo de sus recursos y se basaban en tareas establecidas *ex ante* y generalmente no se rendían cuentas en función de los resultados (OCDE, 1997).

Hasta principios de la década de los setenta Nueva Zelanda tenía una tasa de crecimiento similar al resto de los países de la OCDE, así como bajo desempleo y precios estables (cuadro 16 y cuadro 17). Esa estabilidad económica se debía en gran parte a las preferencias en relaciones de mercado que el Reino Unido tenía con Nue-



va Zelanda, lo que finalizó en la década de los setenta cuando el Reino Unido entró en un mercado común.

A mediados de los setenta el crecimiento económico de Nueva Zelanda se vio afectado y el gobierno respondió con mayores controles e incremento a los subsidios. En la década de los ochenta las condiciones económicas fueron aún más graves (cuadro 17). Tal situación fue producto de un sistema de gobierno en el cual los objetivos políticos se pretendían alcanzar a través de (Mascarenhas, 1996):

- Una serie de programas cuyos objetivos no eran claros
- Gastos en programas financiados con impuestos y asignados por el Parlamento
- Asignaciones a los departamentos para programas que rara vez estuvieron ligados a los objetivos departamentales
- Control en las asignaciones basado en los insumos

Es hasta 1984 con la llegada al poder del partido Laboral que el país se ve inmerso en una serie de reformas por medio de un marco legal. Las principales reformas institucionales en el sector público fueron (Boston, *et al.*, 1996): *State-Owner Enterprises Act 1986*, *State Sector Act 1988*, *Public Finance Act 1989* y *Fiscal Responsibility Act 1994*.

La reforma fue introducida en tres fases (Mascarenhas, 1996): En la primer fase, el gobierno reexamina el papel del estado en la economía a través de la demarcación de los respectivos papeles del sector público y privado, y resaltando al mercado como guía para la economía en lugar del modelo de estado interventor.

La segunda fase de la reforma incluye el establecimiento de departamentos del servicio público en empresas autónomas propiedad del estado regidas por la *State-Owner Enterprises Act*. La fase tres, la cual centró las reformas en el núcleo del sector público, se inició en dos partes: la introducción de la *State Sector Act* en 1988 y la *Public Finance Act* de 1989.

Las reformas enfatizaron en crear incentivos, para alcanzar lo que se esperaba de los administradores del sector público, las cuales incluyeron (Scott y Gorringe, 1989):

- Dar mayor responsabilidad a los jefes de departamentos asociado con mayores recompensas y castigos
- Reducir el control en insumos
- Poner énfasis en la especificación de *outputs*, ampliamente definidos, e
- Introducir sistemas de información para medir los resultados

Por medio de las reformas institucionales se han separado política y operaciones, contratos basados en relaciones jerárquicas y rigurosos sistemas de administración por resultados, lo que ha mejorado la rendición de cuentas de ministerios al

Parlamento, de servidores públicos a ministros y a través de éstos al Parlamento (Aucoin, 1995).

#### *State-Ower Enterprises Act* (1986) o ley de empresas de propiedad estatal

La reorganización de los departamentos gubernamentales y otras agencias del sector público fue implementada primero a través de un proceso intenso de las nuevas leyes. Una de las leyes aprobadas fue la *State-Ower Enterprises Act* (SOE) que estableció un número de organizaciones como empresas autónomas propiedad del estado y cuya operación fuera rentable.

La *State-Ower Enterprises Act* dividió las actividades del sector público en las tradicionales y las comerciales; las primeras propias de la Corona y las segundas fueron organizaciones públicas que se manejan con principios propios de las empresas privadas. Las empresas se separaron de acuerdo al sector al que pertenecían y la formulación de las políticas quedó a cargo del ministerio sectorial. A las empresas se les otorgó libertad de contratación de insumos incluyendo la facultad de endeudarse (Petrei, 1997).

Algunos de los componentes clave del modelo de empresas estatales son que establece una clara identificación y separación del papel de los ministros y administradores, así como el reporte actual de los resultados logrados previas especificaciones de los objetivos (Pallot, 1997).

La *State-Owned Enterprises Act* establece una reestructuración de las organizaciones del estado, las cuales van a operar bajo una concepción de empresas privadas, lo que determina la necesidad de establecer nuevas reglas políticas y administrativas para los principales actores gubernamentales. Esto se da de manera casi inmediata y por medio de la legislación: la *State Sector Act* en 1988 y la *Public Finance Act* en 1989 que vinieron a reforzar y complementar las reformas iniciadas por la SOE.

#### *State Sector Act* (1988) o ley del sector estatal

Dos años después y como seguimiento de la Ley de Empresas de Propiedad Estatal se emprendió la reforma de la función pública de Nueva Zelanda. Así, la *State Sector Act* (SSA) modificó las condiciones para designar a los jefes ejecutivos (*Chief Executive*)<sup>1</sup>; redefinió las relaciones y responsabilidades de los jefes ejecutivos frente a los ministerios; y otorgó a los jefes ejecutivos la responsabilidad de la mayor parte de la gestión de personal y financiera, que anteriormente eran administrados desde el centro por la *State Services Commission* y por la Tesorería (OCDE, 1993).

<sup>1</sup> Antes conocidos como Secretario o Jefe Permanente.

La *State Sector Act* (SSA) reorganizó el servicio público y cambió las relaciones entre ministros y jefes ejecutivos. Esta ley reemplazó al jefe permanente en los departamentos del gobierno por jefes ejecutivos a través de un contrato por tiempo limitado con la posibilidad de renovarlo. El jefe ejecutivo es responsable de la administración del departamento y tiene poderes similares a un empleado del sector privado (Mascarenhas, 1996). En pocos meses el servicio civil de carrera que prevalecía en el gobierno desde 1913 fue prácticamente abolido (Gregory, 1999). Actualmente los jefes ejecutivos son designados a través de un proceso transparente llevado a cabo por la *State Services Commissioner*, tomando en cuenta la opinión de los ministerios en la asignación. La convocatoria es dada a conocer en los principales periódicos del país y algunas veces en países como Australia, Canadá y el Reino Unido.

Cada departamento se relaciona con el ministro a través de los jefes ejecutivos. Las responsabilidades departamentales de cada jefe ejecutivo son negociadas en acuerdos anuales entre el jefe ejecutivo y el Ministerio Responsable. Estos acuerdos especifican las prioridades a seguir, los objetivos establecidos y los resultados particulares a alcanzar. Se enfatiza que el jefe ejecutivo es responsable de los resultados del departamento. Así, a los jefes se les da responsabilidad total al frente del departamento, incluida la contratación o despido de su personal, así como la negociación de acuerdos colectivos o individuales (OCDE, 1997).

La ley también estableció el *Senior Executive Service*<sup>2</sup>, éste ocupa un nivel inmediatamente abajo del jefe ejecutivo, con la intención de mitigar cualquier implicación negativa en la cooperación interdepartamental y coordinación política ya que en el transcurso de las reformas se favorecieron las agencias independientes sobre las interdependientes, de hecho fue desmantelada la estructura de comités interdepartamentales (Gregory, 1999). El jefe ejecutivo tiene el derecho de asignar a los funcionarios del *Senior Executive Service*; sin embargo, con la intención de mantener integridad, unidad y cohesión del servicio público, se debe consultar a la SSC (Boston, *et al.*, 1996).

Los cambios relativos a las asignaciones, condiciones de empleo y poderes y responsabilidades de los jefes ejecutivos fueron establecidos en la *State Sector Act* a través de cinco objetivos centrales.

- Hacer el sistema de asignación más abierto y flexible.
- Clarificar la función y la responsabilidad de las varias partes involucradas en las designaciones de los jefes ejecutivos.
- Preservar la neutralidad política del servicio público dando al mismo tiempo a los ministerios una explicación legal, de ser posible, para rechazar las recomendaciones de la SSC y hacer sus propias designaciones.

<sup>2</sup> El *Senior Executive Service* es un pequeño cuadro de "senior" que actúan como una fuerza de cohesión en el servicio público para que actúe como un todo (Boston, *et al.*, 1996).

- Crear incentivos a los jefes ejecutivos para lograr los resultados de una manera más fácil.
- Proporcionar facilidad a los ministerios para monitorear y valorar los resultados de sus jefes ejecutivos.

La SSA establece que cada jefe ejecutivo es responsable ante el Ministerio asignado por: las obligaciones del departamento (incluyendo las impuestas por la ley o por las políticas gubernamentales); la disponibilidad de aconsejar al Ministro asignado o a otros ministros de la Corona; las actividades generales del departamento; y, la eficiencia, eficacia y administración económica de las actividades de los departamentos (Boston, *et al.*, 1996).

#### *Public Finance Act* (1989) o ley de finanzas públicas

La *Public Finance Act* (PFA) fue complemento de la *State Sector Act* en el ámbito de la gestión financiera. Bajo esta ley se cambió de un control por los insumos (*inputs*) a un mayor énfasis en los resultados por medio de los *outputs* y *outcomes*<sup>3</sup>. El énfasis en la gestión financiera pasó del control de *inputs* a medidas de *output* y *outcome* (Boston, *et al.*, 1996).

La *Public Finance Act* intenta alcanzar mejores resultados de los departamentos gubernamentales y tiene tres objetivos interrelacionados (Ministerio de Finanzas):

- Obtener valor y mayor productividad de los recursos que entran al sector público
- Mantener mayor control sobre el gasto público, y
- Asegurar que las disciplinas que han sido adoptadas en la economía puedan también aplicarse en el sector público

La PFA provee que las asignaciones sean evaluadas por clases de *outputs* más que por *inputs* este cambio da a los jefes ejecutivos una amplia discreción para la selección de los *inputs* que generan los *outputs*. La PFA establece especificaciones *ex ante* de *outputs* (bienes y servicios) concibe el presupuesto y asignaciones posteriores como “contrato por resultados” el cual especifica la asignación de recursos por la oferta de *outcomes* (impacto en la comunidad) (Mascarenhas, 1996).

Como cada departamento depende de un ministerio y está encabezado por un jefe ejecutivo, el papel del ministerio es de comprador de los *outputs* y el de los jefes ejecutivos es el de ofrecer éstos. Las asignaciones se dan a los ministros quienes

<sup>3</sup> La implementación de un sistema basado en la rendición de cuentas hizo necesario hacer una clara distinción entre *outputs* y *outcomes*. Los *outputs* son los bienes y servicios producidos por los departamentos y los *outcomes* son los resultados o impactos de los *outputs* en la sociedad. Los *outputs* son responsabilidad de los jefes ejecutivos y los *outcomes* de los ministros (OCDE, 1997).

tienen discreción para adquirir los *outputs* de la fuente que ellos prefieran. En la mayoría de los casos los departamentos son los oferentes, excepto en sectores donde los *outputs* son provistos por entidades de la Corona. Algunos departamentos ofrecen sus productos a dos o más ministerios, cada uno de los cuales tiene una relación de compra con éste. En estos casos, el ministerio con mayores compras al departamento es designado como el ministerio responsable, el cual ve los intereses propios del gobierno, incluyendo las condiciones financieras del departamento y su capacidad de desarrollo. El ministerio responsable negocia un acuerdo anual de resultados con los jefes ejecutivos (OCDE, 1997).

Estos acuerdos especifican los resultados que se esperan de los jefes ejecutivos, enfatizando las prioridades a seguir el siguiente año. En los primeros años de las reformas la forma y el contenido de los acuerdos de resultados variaba en su contenido entre los departamentos; después se volvieron altamente estandarizados, lo que llevó a una nueva práctica para estructurar los acuerdos, ésta fue a través de *Strategic Result Areas* (SRA) del gobierno y las *Key Result Areas* (KRA) de los departamentos (Pallot, 1997).

Las SRA y KRA han sido introducidas como respuesta a la percepción de las reformas, particularmente en el sentido de que se han descuidado los intereses colectivos, la evaluación de los *outcomes*<sup>4</sup> y la orientación a corto plazo de la política. Las *Strategic Result Areas* representan objetivos a mediano plazo, son el puente político entre los objetivos del gobierno a largo plazo (articulados en un documento de 1993 denominado *Ruta para el 2010*) y el enfoque a un año del presupuesto departamental, acuerdos de resultados y planes operativos (OCDE, 1977). De acuerdo a las *Strategic Result Areas*, cada departamento establece sus *Key Result Areas*, los cuales forman la base para los acuerdos de desarrollo anuales. Las SRA definen objetivos; las KRA se asemejan a medidas de *output*, estas KRA identifican los bienes y servicios necesarios para que se cumplan las SRA.

Esta ha sido una medida aceptada por parte de los ministros y de los jefes ejecutivos; ya que las *Strategic Result Areas* permiten a los ministros alinear más fácilmente sus prioridades a aquellas del gobierno, y pueden también reclamar recursos adicionales con el argumento que son respuesta a las iniciativas del gobierno. Por su parte, los jefes ejecutivos también aceptan este nuevo proceso porque esto les da una indicación más clara de los resultados que de ellos se espera (OCDE, 1997).

El mayor problema que se ha encontrado en la implementación del presupuesto por resultados ha sido (Mascarenhas, 1996): Que las agencias difieren en la clarificación de los *outputs* y *outcomes* y en la claridad de las relaciones entre sus *outputs* y *outcomes*. Existen casos donde la relación causa-efecto entre *outputs* y *outcomes* puede ser establecida, sin embargo, cuando esta relación no es fácil de establecer se recurre al análisis político para la elección de objetivos o metas.

<sup>4</sup> Algunos *outcomes* pueden derivar de compras específicas de *outputs*; muchos no ... los *outcomes* son resultados de factores que muchas veces no son competencia del gobierno (OCDE, 1997).

### *Fiscal Responsibility Act 1994* o ley de responsabilidad fiscal

La *Fiscal Responsibility Act* (FRA) establece los principios en que deberá sustentarse la política fiscal; norma la publicación de los distintos actos con consecuencias fiscales; y especifica lo que el gobierno deberá publicar en relación con los resultados de su actuación e intenciones y propuestas para el corto y largo plazo.

Los cinco principios básicos que deben regir la política fiscal en Nueva Zelanda son: (Petrei, 1997)

- Reducción del nivel de endeudamiento
- Mantenimiento de un nivel prudente de deuda
- Conservación de un nivel patrimonial adecuado que permita atenuar los efectos de eventos futuros adversos
- Manejo prudente de riesgos fiscales
- Sistema impositivo razonablemente predecible

La información financiera debe ser acorde con la Práctica Contable Generalmente Aceptada (GAAP), ésta fue establecida como un cuerpo independiente bajo la *Financial Reporting Act* (1993) por el gobierno de Nueva Zelanda para prevenir prácticas de manipulación financiera y asegurar el control del gasto público.

La ley de responsabilidad fiscal detalla los informes que el gobierno debe dar a conocer y señala a los funcionarios responsables de proveer la información que se concreta en: *Un Informe sobre política presupuestaria y estrategia fiscal; las actualizaciones económicas y fiscales y otros informes* (Petrei, 1997).

El informe sobre política presupuestaria y estrategia fiscal destaca los lineamientos estratégicos del presupuesto. La publicación del informe se verifica en marzo de cada año, señalando explícitamente las prioridades en materia de gastos e ingresos y ordenando lo relativo a los fines de política económica, precisando de qué manera el gobierno pretende alcanzar los objetivos (control de gasto, reducción de la deuda, disminución gradual de los impuestos, manejo de riesgos y estabilidad económica) y explicando también la política de corto y largo plazo.

Existen varios tipos de actualizaciones que se van dando de acuerdo a la economía y sobre la ejecución del presupuesto. Cada actualización incluye una compatibilización de los objetivos originales con la realidad; una de ellas se establece cuando se presenta el presupuesto, otra a mitad del año fiscal y la tercera, de cuatro a seis semanas antes de las elecciones.

Los otros informes se refieren a los estados financieros anuales y semestrales. Cada organismo debe presentar listados financieros anuales. Desde 1992, se presentan a los ciudadanos en su carácter de "accionista" del estado, informes muy similares a los del sector privado. Los estados financieros incluyen el estado patrimonial, el estado de resultados, el cuadro de movimientos de caja y anexos con el estado de la deuda, pasivos contingentes con sus notas contables, ingresos y gastos extrapresupuestarios y manejo de fondos fiduciarios.

## Proceso presupuestario

La administración financiera es uno de los éxitos del modelo de Nueva Zelanda. En un periodo corto (18 meses aproximadamente), todos los departamentos transfirieron la contabilidad y el presupuesto efectivo a una base creciente y se aplicaron estándares comerciales en la preparación de acuerdos presupuestales y financieros. Los departamentos tienen la responsabilidad de manejar sus propias cuentas bancarias y de preparar a tiempo y oportunamente la hoja del balance y otros acuerdos financieros (OCDE; 1993).

En Nueva Zelanda se mantiene estrictamente inmóvil el control financiero anual, lo que impide a los departamentos utilizar los fondos no utilizados de un año financiero al siguiente. *La Public Finance Act* estipula que, excepto como acuerdo entre el Ministro de Finanzas y el Ministerio Responsable por el departamento, un superávit no es ejercido por éste. Lo que ha llevado a que la mayoría de los departamentos agoten todos sus recursos provistos anualmente (OCDE, 1997).

El ciclo presupuestario consiste de una serie de fases, las cuales encajan con un proceso completo de estrategia colectiva y rendición de cuentas (Boston, *et al.*, 1996). Las fases son:

- Fase estratégica (octubre-diciembre)
- Fase presupuestal (diciembre-febrero)
- Fase de revisión colectiva (febrero-abril)
- Fase de realización del presupuesto (abril-mayo)
- Una fase de revisión *ex post* (julio-septiembre)

La fase estratégica implica que los ministros de manera conjunta establezcan la estrategia a seguir en los próximos tres años, permitiendo una visión integral de la estrategia fiscal al separarla de los detalles en las asignaciones presupuestarias. Cada ministerio con información recibida de los departamentos determina su estrategia y los objetivos para un periodo de tres años. Estas estrategias son analizadas por el Ministerio de Finanzas y se discuten en el gabinete.

Los ministerios y los departamentos realizan sus borradores de presupuesto para el año siguiente y hacen una revisión para los dos años siguientes, se presentan las políticas y recursos clave. A su vez se preparan los acuerdos de contratación e indicadores de resultados. Al mismo tiempo, en diciembre, el ejecutivo publica un documento, preparado por la Tesorería (requerido por la ley de responsabilidad fiscal) que contiene la actualización de las proyecciones fiscales económicas para los próximos tres años. Los ministerios y los departamentos preparan sus presupuestos dentro de la estrategia de presupuesto integral, acuerdan las *Key Result Areas* consistentes con las *Strategic Result Areas* y llegan a acuerdos de compra (Boston, *et al.*, 1996).

La fase de revisión colectiva se ha establecido para mitigar problemas tradicionales de disputa entre la Tesorería y los departamentos, los conflictos de intereses

entre los ministros y para asegurar la identificación de las partes involucradas en las disputas. Las discusiones giran en torno a los niveles básicos de cada programa, que son los montos incluidos en el periodo anterior y corresponden a un nivel de ejecución bajo el supuesto de que no hay cambio en las políticas. Entre los meses de febrero a abril se hace una revisión de estos niveles básicos y se analizan y consideran nuevas iniciativas. Estas proyecciones se hacen en términos nominales, sin considerar incrementos de los precios (Petrei, 1997).

Una vez que la Tesorería ha revisado los tres años del presupuesto con consistencia en la estrategia fiscal integral del gobierno; y las disputas entre la Tesorería y los departamentos son escuchadas por el Comité de Control de Gasto, el cual resuelve disputas menores. Antes del 31 de marzo de cada año la Tesorería publica el *Budget Policy Statement* o Informe de Política Presupuestaria que contiene los objetivos y prioridades del presupuesto y las intenciones fiscales a corto plazo (Boston, *et al.*, 1996). El parlamento revisa los límites de gasto (baselines) para el siguiente año fiscal y los dos siguientes, se evalúa que sean consistentes con los principios de responsabilidad fiscal administrativa y los acuerdos previos de largo plazo de política presupuestal. En el mes de junio se aprueba una asignación provisional de fondos.

Entre mayo y julio el Ministro de Finanzas hace la presentación ante el parlamento, se especifican las estimaciones para el siguiente año y las proyecciones para los dos siguientes años. Durante los meses de agosto y septiembre el presupuesto es entonces revisado por el Comité del Gabinete en Control y Gasto Público. El comité distribuye entre comités específicos la revisión de los presupuestos presentados por cada ministerio y departamento.

Las nuevas iniciativas son consideradas y en septiembre se establece un debate sobre las estimaciones presupuestarias en el Parlamento. Finalmente, las decisiones tomadas se establecen en la ley de asignación del presupuesto que es en octubre. La ley de asignaciones presupuestaria es un documento detallado en el que se distribuyen los fondos presupuestarios y ocurre después de que el ejercicio fiscal ha iniciado, el cual inicia el 1 de julio (Petrei, 1997).

A partir de febrero de 1996 la cámara de representantes puede proponer cambios en el presupuesto, aún cuando ya se haya iniciado su ejecución. Si los cambios son significativos, el ejecutivo puede presentar un veto que debe contener un análisis de la propuesta en discusión y las razones del ejecutivo para vetarlo. El veto no puede ser revertido por el parlamento (Petrei, 1997).

Uno de los principales problemas encontrados en la esfera financiera es que los departamentos perciben que el presupuesto operativo frecuentemente es colocado arbitrariamente, aunado a que es menos de lo requerido para permitirles realizar todas sus responsabilidades, lo que ha ocasionado tensión entre la Tesorería y algunos departamentos operativos. Las reformas no han superado los problemas de asignación; por un lado, los recursos no son totalmente asignados con base en los precios de los *inputs*; por otro lado, el sistema de contabilidad de costos no está lo suficientemente desarrollado para hacer posible al gobierno la asignación de fondos con base en los costos de los *outputs*. (OCDE, 1997).



El cambio de controles de *inputs* a asignaciones y presupuestos por *outputs* ha cambiado el rol de la Tesorería y de otras agencias. En lugar de manejar directamente los recursos humanos y financieros, el nuevo papel de las agencias centrales es el de administrar el sistema completo de rendición de cuentas<sup>5</sup> y monitorear y evaluar los resultados de los departamentos. El papel de la Tesorería es particularmente importante, y se ha establecido que esta organización detenta fuertes ejercicios de control sobre los departamentos.

En años recientes, la Tesorería ha buscado clarificar sus relaciones con los departamentos a través de (OCDE, 1997): *a*) el establecimiento del núcleo de expectativas de resultados que son comunes a todos los departamentos; *b*) emitiendo un escrito de relaciones anuales que deje de ser un diseño particular de la Tesorería y se valoren los resultados del departamento; y *c*) un escrito anual de retroalimentación donde se examinen los resultados especificados en la misiva de relaciones.

El núcleo de expectación de resultados identifica la obligación mutua de la tesorería y los departamentos de mantener abiertos y confiables los canales de comunicación, los requerimientos propios y de compra de todos los departamentos y las obligaciones estatutarias. Esta lista es completamente extensiva y se revisa cada año para incorporar nuevos requerimientos.

La misiva de relaciones es un comunicado confidencial de la Tesorería para cada jefe ejecutivo especificando a qué se le debe dar especial atención durante el año. Este escrito es bosquejado por Tesorería y finalizado en negociaciones con el departamento afectado. La carta de retroalimentación comenta lo concerniente a los resultados del departamento en comparación con aquellos especificados en la carta de relación. La carta de retroalimentación es confidencial, pero se provee una copia al *State Services Commission*.

El proceso presupuestario aun cuando es hecho bajo una base anual, está enmarcado bajo un contexto multianual; por medio de las *Strategic Result Areas*, las *Key Result Areas* y la *Fiscal Responsibility Act*, lo que enfatiza la visión integral y estratégica en la asignación de los recursos, así como también el control de éstos y menores márgenes de decisiones arbitrarias por parte de los funcionarios.

### Comentarios finales

Las reformas administrativas en Nueva Zelanda surgieron como respuesta a un nuevo contexto económico a nivel internacional, una economía cerrada que le había permitido al país mantener un crecimiento sostenido ya no respondía a la realidad económica de la década de los ochenta.

Los cambios que se adoptan se sustentan en un marco legal que impregna el sector público. La *State-Owner Enterprises Act* 1986 reorganizó las organizaciones públicas y estableció la concepción de empresas propiedad del estado que operarían

<sup>5</sup>La rendición de cuentas por medio de acuerdos parecidos a contratos, con la extensión que se ha dado en Nueva Zelanda, no se ha dado en ningún otro país (Gregory, 1999)

con principios propios de las empresas privadas. Lo que hizo necesario un cambio en el manejo de los recursos humanos y financieros que otorgará la autonomía y flexibilidad necesarias para administrar empresas rentables, donde el estado es por un lado proveedor de los recursos y comprador de los productos.

La *State Sector Act* de 1988 cambió la estructura de asignación de los recursos humanos que prevalecía en las empresas públicas. Ahora los jefes ejecutivos, quienes son responsables de los departamentos, son nombrados a través de un concurso abierto y por un tiempo determinado y la permanencia en el puesto está en función de los resultados. La relación entre el jefe ejecutivo y el ministro responsable se ha hecho más transparente a través de acuerdos anuales donde se negocia lo que el ministerio espera obtener del departamento (productos) y la responsabilidad del jefe ejecutivo de proveer éstos.

La modificación en la asignación de los recursos financieros se dio por medio de la *Public Finance Act* 1989, en ésta se establece que las asignaciones sean hechas por resultados más que por insumos; así se concibe el presupuesto a través de un contrato por resultados entre los ministros y los jefes de departamento. Esto otorga la libertad a los jefes ejecutivos para suministrar sus recursos; a su vez, los ministros adquieren los productos de la fuente que más les conviene, lo que permite una relación de mercado que facilita que las empresas funcionen como empresas privadas.

La *State-Owner Enterprises Act*, la *State Sector Act* y la *Public Finance Act* se pueden identificar como la primera fase en la reforma administrativa del sector público en Nueva Zelanda. Estas tres leyes se complementan y permiten llevar a cabo la asignación del presupuesto en función de los resultados, a su vez que se ejerce un control de los recursos públicos.

Una segunda fase de las reformas se da con la adopción de una visión integral de lineamientos a seguir a corto y largo plazo. La *Public Finance Act* contempla los principios macroeconómicos en el largo plazo, así como el seguimiento de éstos de manera constante. Por otro lado, las *Strategic Result Areas* y las *Key Result Areas*, siguen objetivos a mediano y corto plazo encausadas integralmente, lo que ha permitido resolver problemas que enfrentó la gestión pública en su primera fase de reformas.

Si bien es cierto que el tiempo puede ser relativamente corto para poder determinar el éxito o fracaso de las medidas adoptadas, sí es claro un marco institucional que respalda las reformas a través del cual es posible identificar a los actores involucrados, las responsabilidades respectivas y los objetivos que se deben seguir; permitiendo así una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y la flexibilidad necesaria para su administración.

## Reino Unido

### Aspectos generales

El Reino Unido comprende Gran Bretaña (Inglaterra, Escocia y Gales) e Irlanda del Norte. Su población es de casi 60 millones de habitantes (OCDE, 1998). El Estado es unitario con características muy particulares como el hecho de no tener un sistema judicial único, no contar con una Constitución escrita. A su vez, su sistema de gobierno está compuesto por diferentes sistemas de administración local y la descentralización de una buena parte de las funciones administrativas centrales (OCDE, 1993).

El Reino Unido está regido por un monarca constitucional y gobernado por un Parlamento único establecido en Londres. El poder ejecutivo recae en el presidente del partido político que ha obtenido mayoría en la Cámara de los Comunes o Primer Ministro quien es ratificado por la Reina. El Primer Ministro nombra al resto de los ministros que conforman el Gabinete.

El Parlamento es la máxima autoridad legislativa compuesta por la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes. El Reino Unido mantiene una doctrina tradicional de *soberanía parlamentaria* lo que significa que ninguna entidad ni individuo tiene el poder de modificar o anular la legislación aprobada por el Parlamento.

La Cámara de los Comunes es la cámara electa del Parlamento y está formada por 659 miembros (OCDE, 1998); sus funciones son: la aprobación de la legislación (destacando las leyes fiscales en el marco del presupuesto anual) y el control de la administración pública y de las actividades del ejecutivo. El control detallado lo llevan a cabo Comisiones de investigación departamentales así como los debates y las respuestas ministeriales ante la Cámara; los ministros deben responder ante la Cámara Baja de todos los actos y omisiones de sus departamentos (OCDE, 1993). La mayoría de los ministros son miembros de la cámara de los comunes y sólo algunos de la cámara de los Lores (Petrei, 1997).

La Cámara de los Lores es la Cámara Alta del Parlamento tiene alrededor de 1200 miembros (OCDE, 1993) y la integración de sus miembros no es por medio de la elección. Está compuesta por los obispos más importantes de la Iglesia de Inglaterra, posiciones hereditarias, ex-políticos y antiguos altos funcionarios, jefes militares y presidentes de empresas. Los poderes de la Cámara Alta son limitados, entre sus principales funciones con respecto a la administración pública están: revisión de los proyectos de ley aprobados por la Cámara Baja, control de los textos legislativos delegados por los ministros en virtud de poderes legales que les corresponden, control de la aplicación de textos comunitarios a través de una comisión especial. En relación con las cuestiones fiscales esta cámara no tiene competencia.

En el Reino Unido tradicionalmente los asuntos importantes se llevan a cabo en el pleno de la Cámara y no por *comisiones*; no obstante, éstas han sido más recu-

rrentes, principalmente por la Cámara de los Comunes, en la cual existen comisiones permanentes y comisiones especiales.

Existe la Comisión de las cuentas públicas la que investiga la utilización de los créditos aprobados por el Parlamento consultando a los altos funcionarios y es asistida por la Oficina Nacional de Auditoría (*National Audit Office*). Formalmente, esta comisión limita sus investigaciones en asuntos de economía, de eficiencia y eficacia. La comisión tiene un impacto decisivo sobre la gestión pública y, en el marco de sus funciones, puede juzgar la adecuación, regularidad y el precio de actuaciones mucho más a fondo que otras comisiones de investigación (OCDE, 1993). (cuadros 3 y 4).

Los principales organismos de gestión presupuestaria de la Administración central del Reino Unido son el Ministerio de Hacienda o el Tesoro (*Treasury*) y la Oficina de la Función Pública y de la Ciencia (*Office of Public Service and Science*, OPSS) la cual es parte de la Oficina del Gabinete (*Cabinet Office*). El Ministerio de Hacienda es responsable de la estrategia económica, la política fiscal y el presupuesto anual y se ocupa de la planificación y del control del gasto público.

La Oficina del Servicio Pública y de la Ciencia juega un papel importante en el mejoramiento de la eficiencia y eficacia del servicio público a través del programa *Next Steps*, la aplicación de la Carta del Ciudadano (*Citizen's Charter*), de la unidad de control de la eficiencia (*Efficiency Unit*), del programa de Competencia por la Calidad (*Competing for Quality*), del programa "*Open Government*", entre otros. De la misma manera busca aconsejar al Primer Ministro en cuestiones de funciones y de normas del servicio público así como en materia de contratación y carrera administrativa de los funcionarios públicos. El Ministerio de Hacienda y la Oficina del Servicio Público y de la Ciencia comparten la responsabilidad de los principios generales y de la organización central necesaria para la gestión de la función pública (OCDE, 1993).

La administración está dividida en departamentos y ministerios encabezados por un ministro. Las funciones de éstos son tanto legislativas como ejecutivas. Existen casos en que algunos ministros no tengan un departamento bajo su responsabilidad y algunas áreas donde haya más de un ministro, como es el caso del Ministerio de Hacienda donde existen cinco ministros para su coordinación (sin embargo todos están bajo la coordinación del Canciller de Hacienda o *Chancellor of the Exchequer*). (Ver cuadros 3 y 4)

#### Antecedentes de la modernización administrativa

El Reino Unido, igual que varios países miembros de la OCDE, vio afectados sus indicadores macroeconómicos desde principios de la década de los setenta con una caída del crecimiento del PIB y de la inversión; y un crecimiento de la inflación y de la tasa de desempleo (cuadro 16 y cuadro 17). La época de la posguerra favoreció un incremento en el gasto público sin mayor consideración que el contexto macroeconómico y los recursos disponibles (Petrei, 1997). La programación de los recursos se

basaba en un año y la planeación se enfocaba en proveer recursos con un pobre enfoque en las consecuencias económicas. Diversos elementos entonces condujeron a un replanteamiento del sistema presupuestario. Es a partir de la década de los sesenta que se producen grandes cambios en la administración pública del Reino Unido (Petrei, 1997).

En 1976 se fijaron límites de caja en la asignación del presupuesto, que implicaba la asignación de un monto determinado por departamento o programa en términos reales. Cualquier incremento en los recursos implicaba un incremento en el presupuesto, que no favorecía el ahorro de los recursos. En 1982 se produjeron cambios que implicaron la justificación de cualquier incremento en el gasto, un horizonte a tres años y la creación de la unidad de control de la eficiencia (*Efficiency Unit*) cuya función fue la revisión de actividades específicas dentro del sector público para reducir costos, mejorar el desempeño y hacer más estrictos los métodos de trabajo, sin mayor énfasis en la evaluación de los resultados (Petrei, 1997).

Sin embargo, no se produjeron grandes cambios ya que se buscó la eficiencia tratando más con problemas de tipo operativo y de manera aislada donde los estudios se enfocaban en una sola organización con la intención de mejorar los métodos de trabajo.

A lo largo del mandato de Margaret Thatcher como Primera Ministro del Reino Unido (1979-1990) la gestión del sector público sufrió una serie de reformas que se han dado paulatinamente, las cuales se pueden enmarcar en dos grandes iniciativas: Iniciativa de la Administración Financiera en 1982 (*Financial Management Initiative*, FMI) y el Mejoramiento de la Administración del Gobierno: los Sigüientes Pasos (*Improving Management in Government: the Next Steps*) en 1988. Cada reforma ha implicado nuevos requerimientos de datos y documentos, así que las instituciones del gobierno central ahora negocian, establecen objetivos de resultados, y deben planear la entrega de reportes financieros en el tiempo. De la misma manera, deben desarrollar mecanismos para medir resultados y evaluarse, generando medios para rendir cuentas de la administración de los bienes públicos (OCDE, 1997).

#### Iniciativa de la administración financiera (*Financial Management Initiative*, FMI)

La *Iniciativa de la Administración Financiera* (1982) se promovió como un medio para desarrollar en cada departamento una organización y un sistema en donde los administradores de todos los niveles tuvieran (Gray y Jenkins, 1991):

- una clara visión de sus objetivos y un medio para evaluar y, en la medida de lo posible, medir los resultados en relación con esos objetivos.
- establecer su responsabilidad para hacer el mejor uso de los recursos, incluyendo un escrutinio crítico de los resultados.
- contar con información (particularmente acerca de los costos), instrucción y con consejo experto para ejercer mejor su responsabilidad.

Se modificó el proceso de planeación de los altos mandos y los sistemas para delegar el presupuesto, que después fue emprendido a través de la Reseña Multi-Departamental del Presupuesto (1986). Se creó una pequeña unidad administrativa financiera en la Tesorería la cual se centró en ofrecer consejos y monitorear los progresos. El FMI contribuyó al mejoramiento del sistema de rendición de cuentas y los métodos de medición de resultados. Sin embargo, se observaron pocos cambios en el comportamiento organizacional, lo que llevó a concluir que las prácticas administrativas no habían cambiado mucho con respecto a las prevalecientes antes de las reformas (OCDE, 1997). Esto condujo a una nueva iniciativa.

#### Iniciativa “*Next Steps*”

El informe de 1988 denominado *Mejorando la Administración en el Gobierno: los Próximos Pasos (Improving Management in Government: The Next Steps)* estableció que después de casi una década de reformas la libertad de un administrador para dirigir el servicio público seguía siendo bastante limitada. Los controles se daban en los recursos y en los objetivos, así como en los medios para establecerlos. La selección de personal, los despidos, el cuadro administrativo, la promoción, los pagos, las horas de trabajo, el uso de equipo, entre otros, no se decidían en los niveles respectivos de la administración, sino que se tomaban en el centro del Servicio Civil (OCDE, 1997).

Se consideró necesario que los servicios públicos fueran “tejidos” por los departamentos. Se requería de departamentos pequeños que dirigieran los objetivos y no grandes departamentos ocupados en programas operativos, como era el caso hasta entonces. La clave del reporte fue la creación de agencias que realizarían funciones gubernamentales en un marco institucional específico. Bajo esta concepción, el reto se enfocaba en determinar cuáles serían las relaciones entre las nuevas agencias y el departamento, dónde empezaría y dónde terminaría la responsabilidad de administrar los recursos y de obtener resultados entre la agencia y el ministerio.

Una agencia *Next Steps* comenzaría con la selección de un servicio como candidato para *status* de agencia. La agencia candidato pasaría entonces a través de “opciones prioritarias” tratando una serie de cuestiones concernientes a la provisión del servicio y la asignación financiera, para poder así determinar qué actividades se desarrollarían y con qué tipo de recursos (públicos o privados). Una vez que se determinara que el producto o servicio sería otorgado y financiado por el gobierno, sería posible confiarlos a una agencia ejecutiva independiente.

Con la intención de clarificar las prioridades y los objetivos, la *Iniciativa Next Steps* consideró que cada agencia tendría un solo propósito, a partir del cual sus resultados pudieran ser medidos y valorados. Cada agencia estaría dirigida por un jefe ejecutivo seleccionado de una competencia abierta. A menos que el primer ministro hubiera autorizado un candidato externo, el jefe ejecutivo sería personalmente responsable frente al ministerio correspondiente por los resultados de la agencia,

especialmente con respecto a los acuerdos de resultados. Una parte del salario de los jefes ejecutivos estaría relacionado con el alcance de los objetivos.

Con la creación de una agencia y la asignación de su jefe ejecutivo no se detallaron todas las cuestiones concernientes a sus operaciones. Cada agencia tiene un marco de negociación con el departamento correspondiente al inicio y en el transcurso de las operaciones. Cada agencia es independiente en el sentido de ser responsable de sus resultados con respecto al uso de los recursos y a los resultados alcanzados; pero también es legalmente dependiente con respecto al departamento el cual es comprador de sus bienes y servicios, ya que el ministro es responsable ante el Parlamento (OCDE, 1997).

El gobierno ha manifestado que las agencias *Next Steps* no significan reducir responsabilidades de los ministros ante el Parlamento. Lo que sí se establece es una distinción entre la responsabilidad de los jefes ejecutivos al frente de una agencia, la cual puede ser delegada, y la rendición de cuentas del ministro ante el Parlamento, la cual no puede ser delegada (OCDE, 1997).

Las agencias *Next Steps* requieren que los departamentos deleguen. Se considera que éstos pueden supervisar pero no intervenir; sin embargo, el delimitar el campo de acción de las partes involucradas no ha sido fácil. Un estudio de agencias *Next Steps* en 1991 (*Making the Most of Next Steps*) concluyó que los departamentos intervinieron en decisiones administrativas triviales y que el Ministerio de Hacienda interviene en la aprobación de cuestiones propias de la agencia. La respuesta del gobierno fue que los departamentos deberían proveer asesoría y dirección estratégica y no involucrarse en operaciones rutinarias.

Sin embargo, un estudio en 1994 (*Next Steps: Moving On*) tres años después, estableció que persistían los problemas en las relaciones departamento-agencia. Se reconoció que existía una considerable brecha cultural en ambos lados; por un lado, los jefes ejecutivos creyendo que la administración de los departamentos es un obstáculo burocrático, y por otro, los departamentos viendo a las agencias como pequeñas fortalezas siguiendo sus propias direcciones (OCDE, 1997). Lo que ha llevado a tensiones en la relación departamento-agencia acerca de la flexibilidad necesaria para poder administrar.

Aun así, las agencias han reportado mayor eficiencia y algunos argumentan que la creación de agencias ha terminado con viejos mecanismos de estandarización y control administrativos, si no en la medida deseada, sí lejos de lo que prevalecía antes de las reformas. Se ha considerado que las agencias han representado un mejoramiento en la organización gubernamental y de su permanencia en la entrega de servicios públicos. Los resultados favorables se han reflejado en las evaluaciones, inicialmente cada agencia sería evaluada cada tres años. Actualmente la política requiere de una evaluación de por lo menos cada cinco años. Esta evaluación la realiza o comisiona el departamento correspondiente, quien confía en medidas de *outputs* y *outcomes*, por medio de los clientes o ciudadanos y revisando las operaciones de la agencia.

A principios de 1995 había más de cien agencias *Next Steps* establecidas con 353 000 puestos de servicio civil (OCDE, 1997) lo que representaba casi dos terceras partes del servicio civil. Ese mismo año había sesenta y cuatro (OCDE, 1997) organismos con el *status* de candidatas que empleaban alrededor de 100 000 puestos de servicio civil.

Con la intención de conocer el marco institucional en el cual operan las agencias *Next Steps* y sus relaciones con los departamentos y ministerios se tratan de manera separada el marco de referencia, los acuerdos de resultados, las reformas del servicio civil y de los departamentos y el papel de los departamentos centrales (El Ministerio de Hacienda y la Oficina del Servicio Público).

#### Documentos estructurales (*Framework Documents FD*)

Cada agencia *Next Steps* cuenta con un marco normativo (*framework documents FD*) que especifica el marco político y de recursos dentro del cual ésta va a operar. Los FD son negociados por la agencia y su respectivo departamento, con la supervisión de Hacienda para asegurar la satisfacción gubernamental. Se negocia con respecto al papel de la agencia, su dirección y objetivos, las condiciones financieras bajo las cuales tiene para operar, las responsabilidades de los jefes ejecutivos, las relaciones con el respectivo departamento y con Hacienda, los acuerdos contables y auditorías y la delegación de responsabilidad financiera en el jefe ejecutivo (OCDE, 1997).

Se demanda un marco requerido por la agencia que refleje un grado de independencia y que sea responsable de los resultados; sin embargo, los FD no abarcan todas las cuestiones inherentes a la interacción entre la agencia y el departamento, por lo que cuando hay desacuerdos en los respectivos roles se buscan entendimientos entre las partes fuera del marco ya establecido.

Para las agencias, las cuestiones sobresalientes y más controversiales son con respecto a la delegación de responsabilidades, ya que se parte del principio básico de que una agencia puede ejercer sólo la autoridad delegada a ésta. Se propuso que respetando los límites de caja y los objetivos generales, los administradores tuvieran la libertad de tomar sus propias decisiones con respecto a la administración del personal y de los recursos, exceptuando áreas específicas (OCDE, 1997). Sin embargo, se ha cuestionado el otorgar completa autoridad si una agencia aún no ha demostrado suficiente capacidad administrativa.

Si bien, el marco normativo donde se establecen las negociaciones entre la agencia y los departamentos no es un arreglo acabado, sí constituye el marco de referencia inicial en las relaciones entre la agencia y los departamentos.



## Acuerdos de los objetivos

Cuando se introdujo la *Iniciativa de la Administración Financiera* (FMI) el gobierno estableció que los objetivos no serían solamente para mejorar la administración de los gastos corrientes, sino que se promovería el mejoramiento en los diferentes aspectos de los programas. Es en la lógica de las agencias *Next Steps* que se crean los diseños para la división de responsabilidad entre la agencia y los departamentos, la agencia para enfatizar en los resultados de *outputs* y los departamentos en las medidas políticas (*outcomes*).

Los objetivos son establecidos por los ministros, después de negociaciones con los jefes ejecutivos, se considera que no existen imposiciones (OCDE, 1997). Generalmente la elaboración de los objetivos está en función de lo realizado el año previo, en grandes agencias (con más de 1000 empleados) muchos de los objetivos permanecen inalterados de un año al siguiente.

Los objetivos se concentran en eficiencia y *outputs*, que son diseñados dentro del control directo de la agencia, más que en *outcomes*. Cada agencia se centra en resultados financieros, eficiencia y la calidad del servicio, el énfasis se centra en un pequeño número de objetivos claves a través de los cuales la agencia es juzgada.

Las agencias establecen objetivos internos que son elaborados en planes corporativos y de negocios, los cuales son las bases para acuerdos de resultados en el reporte anual. Además, la *Next Steps Review* reporta anualmente cada progreso de la agencia en sus objetivos clave; los objetivos adicionales y los acontecimientos pertinentes a la calidad del servicio son tratados conforme a la *Carta del Ciudadano* (OCDE, 1997). Finalmente, el progreso de los objetivos es seguido por los acuerdos periódicos de las agencias, si bien se cree que la constante medición y reporte de los resultados no asegura el mejoramiento de éstos, sí se está atento a lo que las agencias hacen para cumplir con los objetivos.

Los objetivos se han convertido en una presión de las agencias para alcanzar los *outputs*, mejorar la productividad, cortar tiempos de respuesta, reducir las quejas de los clientes, rescatar un alto porcentaje de costos, entre otros. El que los objetivos sean transparentes le facilita a una agencia determinar hasta qué punto ha alcanzado sus metas y el no cumplimiento de éstos repercute en el jefe ejecutivo, con miras a ser destituido.

En 1994, Hacienda y el Comité del Servicio Civil del Parlamento recomendaron que los objetivos fueran reemplazados por acuerdos de resultados anuales entre los ministros y los jefes ejecutivos; la propuesta tuvo más que ver con las relaciones entre los departamentos y las agencias que con los resultados, ya que el Comité considera las negociaciones sobre los acuerdos de resultados como una oportunidad para clarificar las relaciones entre la agencia y su departamento, al ofrecer una oportunidad para ajustar los papeles departamento-agencia con una perspectiva más amplia que la tomada en el proceso de fijación de objetivos (OCDE, 1997). El gobierno reconoció el riesgo de la asignación del presupuesto a partir de una precisión

exacta, ya que los recursos podrían dirigirse en áreas donde éstos fueran de fácil evaluación, quedando fuera áreas en las cuales la medición se torna más complicada.

Los resultados se complementan en la *Carta del Ciudadano* con la fijación de estándares de calidad para los servicios. La Carta fija los estándares en términos absolutos, así que los usuarios tienen la información acerca de los servicios que ellos obtienen. Esta carta ha tenido gran acogida por parte de los usuarios de los servicios públicos, lo que ha facilitado su desarrollo; aún cuando ha tenido algunas críticas se considera que existen visibles mejoramientos y una mayor sensibilidad con respecto a las necesidades e intereses del cliente o ciudadano (OCDE, 1997).

En 1991, *Compitiendo por la Calidad* estableció que la provisión de servicios públicos sería sometida a la competencia. La prueba de mercado es el procedimiento para determinar si es factible y eficiente contratar determinados servicios, los departamentos harían un informe de sus actividades e identificarían aquellas que pueden ser sometidos a una prueba de mercado.

Inicialmente, la prueba de mercado daría igual oportunidad de competencia para oferentes públicos y privados y ganaría quien proveyera el mayor "valor del dinero", sin importar que fuera público o privado.

Con la intención de mejorar la presentación del presupuesto en 1995 se propuso una reforma integral de los mecanismos de informe, seguimiento y control presupuestario, basado en la aplicación base devengado como un complemento del enfoque de caja, el cual prevalecía. Con esto se intenta la asignación de un precio/costo de los recursos utilizados, incluyendo bienes, de capital, clasificación y valorización de todos los activos así como su depreciación, volumen, los deudores y acreedores, entre otras cosas (Petrei, 1997). Este método facilita a los gerentes el conocimiento con respecto a los costos completos de los recursos utilizados, de costos unitarios, la integración del capital en las decisiones del presupuesto, entre otras cosas.

### Reformas del servicio civil y departamentales

Los miembros del servicio civil<sup>6</sup> se han reducido de manera significativa, la discreción que se dio a los departamentos en la asignación de los recursos, tanto humanos como de otro tipo, fue el comienzo de la reducción del servicio civil. Al inicio de la reforma eran más de 730 000 el número de miembros en el servicio civil y a finales de 1993 fue alrededor de 560 000 (OCDE, 1995). Los responsables de la administración del Servicio Civil son el Ministerio de Hacienda y la Oficina del Servicio Público y la Ciencia.

Cuando se inició el establecimiento de agencias *Next Steps* se aseguró que éstas seguirían contando con personal del servicio civil; sin embargo, conforme se

<sup>6</sup> Servicio civil se entiende como la comunidad de funcionarios y empleados públicos que realizan las actividades propias del gobierno y que no son del servicio político. El personal público cuyas características son el ingreso por concurso o examen, ascenso por méritos, por antigüedad, la neutralidad política, la profesionalización y la estabilidad en el empleo. (Gasca, 1999).

avanzó en la reforma el gobierno describió el futuro del servicio civil con la frase “unificado pero no uniforme”, lo que implicó arreglos diferentes, éstos de acuerdo a las circunstancias. En 1994 el Servicio Civil anunció las intenciones del gobierno de terminar con los arreglos de salario para ceder la responsabilidad de salarios y de nivel (excepto nivel superior) a los departamentos y agencias.

Bajo este nuevo régimen, el incremento en los salarios sería financiado por el nivel de eficiencia y otros ahorros y el poseedor del presupuesto ahora sería completamente responsable por los recursos personales y financieros. Aún así, mucho ha dependido de la extensión de los arreglos negociados entre los departamentos y las agencias.

El reducir a los departamentos sus tareas, especialmente aquellas relativas a la administración de personal y financiera, implicó cambios en su organización. A partir de los principios *Nexts Steps* tales como: una clara especificación de objetivos, reporte de los resultados y delegación de responsabilidad administrativa, el papel de los departamentos también ha cambiado. El gobierno ha presionado a los departamentos para reducir su tamaño y concentrarse en el trabajo político. La expectativa es que entre más pequeños sean los departamentos tenderán éstos a concentrarse en cuestiones de estrategia más que a operaciones rutinarias. La reducción en el tamaño y las operaciones de los departamentos ha sido fomentada por los *Reseñas Fundamentales del Gasto (Fundamental Expenditure Reviews FER)* que establecen al departamento en su papel estratégico.

#### El papel de los departamentos centrales (La Tesorería y la Oficina del Servicio Público y la Ciencia)

La discreción administrativa de que dispongan las agencias *Next Steps* depende también de su relación con los dos departamentos centrales - El Ministerio de Hacienda y la Oficina de Servicio Público. Aún con la presión hacia la descentralización, se reconoce que debe permanecer un rol central, la discusión se ha centrado en cuál sería ese rol. Hacienda y el Comité del Servicio Civil del Departamento han establecido que en la delegación de poder, el centro debe tener una idea clara de su papel y los límites necesarios en la delegación de ese poder.

*Next Steps: Moving On* (1994) estableció que las agencias generalmente consideran sus relaciones con los departamentos centrales mejor que con sus propios departamentos, de allí que las iniciativas *Next Steps* consideren una colaboración implícita que muchas veces es cuestionada por sus respectivos departamentos quienes demandan que el contacto con las agencias sea hecho a través de ellos.

Como departamento central, Hacienda estuvo amenazada por las amplias reformas gubernamentales que cuestionaron su papel tradicional y los procesos operativos, es la institución gubernamental que más lo ha vivido en la marcha de las reformas (OCDE, 1997). Al inicio de las reformas el papel del Ministerio de Hacienda fue muy amplio, el cual se ha ido adaptando en el transcurso de las reformas. Inicialmente, su papel fue de un control detallado, actualmente *Efficiency Unit*, Agen-

cias *Next Steps*, *Citizen's Charter* y *Competing for Quality* son unidades separadas de Hacienda.

Con el paso de las reformas Hacienda ha visualizado que el control total de gastos no se fundamenta en la concentración de los detalles y ha tomado iniciativas en el desarrollo de los arreglos de gastos corrientes que dan a los poseedores del presupuesto mayor libertad en el gasto administrativo. También ha promovido la delegación del presupuesto, aplicaciones extensas de medidas de resultados, mejoramiento en informaciones e información administrativa y otras iniciativas que han guiado las reformas.

Las reformas han implicado un difícil periodo de ajuste para Hacienda. Ahora, la "nueva" Hacienda es una activa promotora de las reformas administrativas a través de la distribución de instructivos y manuales con respecto al control de costos corrientes, reportes anuales y explicaciones, el establecimiento de agencias *Next Steps* y mucho más.

Inevitablemente, esta transformación ha tenido mayores implicaciones en el tamaño y la estructura del Ministerio de Hacienda. Aún con la descentralización, Hacienda todavía ejerce controles como: la aprobación del gasto en proyectos sobre una "delegación limitada"; aprobación de transferencias en el presupuesto departamental de un gasto a otro; involucramiento en la preparación del reporte departamental y la aprobación de reportes en salarios y puestos.

El presupuesto es preparado por el Ministerio de Hacienda y se puede identificar un trabajo simultáneo en tres fases (Petrei, 1997):

- Proyecciones económicas
- Revisión de los programas de gasto
- Análisis de cambios impositivos necesarios

La política presupuestaria gubernamental se ubica en un contexto de mediano plazo a través de la *Estrategia Financiera de Mediano Plazo (Medium-Term Financial Strategy MTFS)* desde 1980, la cual provee el marco para la política monetaria y fiscal, a partir de la consideración de que la política monetaria necesita ser apoyada por una firme postura fiscal (OCDE, 1995).

Cada MTFS presenta proyecciones fiscales para los siguientes cuatro o cinco años, estas proyecciones cubren los Requerimientos de Préstamos del Sector Público y sus principales componentes de ingreso y gasto.

Cada año el gobierno revisa los planes de gasto para los dos años siguientes y formula planes para el tercer año, bajo dos principios preestablecidos: reducir la relación gasto público/ingreso nacional y asegurar un mejor uso de los recursos (Petrei, 1997).

**Proceso Presupuestario**  
**Proceso Presupuestario en El Reino Unido**

<i>Meses antes de que inicie el año fiscal t</i>	<i>Principales eventos</i>
<i>Año t-1</i>	
12 de abril	Los departamentos presentan informes de su posición.
10 de junio	Primeras discusiones en el Gabinete del gasto público. Se confirman los techos.
9 de julio	El comité del gasto del Gabinete se reúne para discutir las asignaciones. El secretario general del comité se reúne con todos los ministros y hace sus recomendaciones.
Del 7 de septiembre al 5 de noviembre	Hay reuniones del comité de gasto y hace las recomendaciones al Gabinete. El Gabinete discute las asignaciones.
5 de noviembre	El Gabinete decide sobre las asignaciones. El Canciller de Hacienda anuncia el nuevo plan de gastos del presupuesto. Se envía el proyecto de presupuesto a la Cámara de los Comunes.
<i>Año t</i>	
Del 3 de enero al 2 de febrero	La comisión de presupuesto de la cámara examina detalladamente las propuestas de gastos para el año fiscal t. Se publican los informes departamentales, y el anexo estadístico del presupuesto unificado.
1 de marzo	Se publican las estimaciones de gasto
Abril	Inicia el año fiscal t
Antes de que finalice julio	Se completa el proceso legislativo sobre aspectos impositivos y de aprobaciones para gastos.

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (1995) y Petrei (1997).

Desde 1993<sup>7</sup> el gobierno anuncia sus planes de gasto y de impuestos para los próximos tres años junto en el Informe de Presupuesto que se presenta a finales de noviembre.

El ministerio de finanzas presenta al Gabinete un documento que contiene las bases de la negociaciones que se darán en el Gabinete. El documento se hace a partir de las propuestas recibidas de los departamentos y de proyecciones macroeconómicas. El Gabinete en pleno acuerda lineamientos generales y se establecen los techos que son comunicados a los departamentos y agencias gubernamentales.

El Gabinete se reúne en junio para discutir las perspectivas del gasto público y confirmar los techos. Un Comité del Gabinete, encabezado por el Canciller de Hacienda, discute la asignación de los recursos para hacer las respectivas recomendaciones al Gabinete, sus discusiones son asesoradas por recomendaciones del Secreta-

<sup>7</sup> Anteriormente, las modificaciones impositivas se discutían en marzo y los gastos en noviembre.

rio General de la Tesorería basada en una ronda de reuniones bilaterales con los ministros, con la finalidad que el comité considera las preferencias de los ministerios.

### Comentarios finales

Bajo dos principales concepciones se han llevado a cabo las reformas en el sector público del Reino Unido: la idea de que los servicios serán provistos a través de acuerdos tipo mercado; y la otra, la idea de que las organizaciones serían administradas por personas a quienes se les han dado los recursos y la autoridad para proveer bienes y servicios de los cuales ellos son responsables (OCDE, 1997). Las reformas en el Reino Unido han tenido un seguimiento con el paso de los años que pretenden cumplir con estos supuestos.

Con la *Iniciativa de la Administración Financiero* en 1982 el Reino Unido emprendió un programa que pretendía delegar responsabilidad a los gerentes acerca de los servicios que éstos brindaban; sin embargo, al no proporcionarles los medios necesarios para que así fuera, las reformas condujeron a una nueva concepción de la organización pública a través de las agencias *Next Steps* en 1988.

Es alrededor de este tipo de organizaciones que se van generando una serie de innovaciones en el sector público (eficiencia, eficacia, rendición de cuentas, reformas al servicio civil, nuevo rol de las agencias centrales, presupuesto base devengado, entre otras) que a lo largo de estos últimos años han transformado la administración pública del Reino Unido y además han sido la pauta a seguir de otros países. Así, la visión de confiar responsabilidad a los administradores que proveen los servicios ha dado mejores resultados que controlar desde el centro y la evaluación por resultados ha contribuido más a la efectividad de los programas que el método anterior de control de *inputs*.

Sin embargo, hay varios aspectos de las reformas que han sido cuestionados: la reducción del estado, las agencias *Next Steps* como un paso previo a la privatización, el futuro incierto del Servicio Civil, la incertidumbre en las relaciones entre los departamentos centrales y las agencias, así como las líneas poco claras entre responsabilidad administrativa y rendición de cuentas ministerial, entre otras cuestiones. Aún así se ha reconocido la revitalización del sector público bajo un espíritu de competencia, con nuevos métodos de trabajo, con personal innovador, el otorgamiento de mejores servicios a la ciudadanía, entre otros beneficios.

Las reformas en el Reino Unido se han ido dando paulatinamente y ajustándose a las necesidades que surgen en un continuo escrutinio de "abajo hacia arriba" que pone de manifiesto los requerimientos de los jefes ejecutivos para el cumplimiento de los objetivos; y de "arriba hacia abajo" delegando los recursos necesarios para el cumplimiento de estos objetivos a través de la institucionalización de las reformas. Bajo esta perspectiva, es difícil suponer que se pudiera regresar a los métodos tradicionales de la administración pública aún con los cambios de poder en el gobierno, las pautas a seguir probablemente se irán generando a través de la conti-

nua búsqueda en otorgar bienes y servicios a los ciudadanos de la mejor manera considerada.

## *Australia*

### Aspectos generales

Australia es una federación formada en 1901 por seis estados (antes colonias británicas) y diez territorios federales, tiene una población de poco más de 18 millones de habitantes (OCDE, 1998). Cada estado posee parlamento propio, poder ejecutivo y judicial. El poder legislativo se limita a determinados ámbitos; entre otros, el comercio y los intercambios internacionales e inter-estatales, los impuestos, la defensa, las sociedades comerciales y financieras y asuntos exteriores (OCDE, 1993).

Como Reina de Australia, la Reina Isabel II es Jefe de Estado, el poder ejecutivo federal oficialmente recae en ella y es ejercido por el Gobernador General que la representa en el país. El Gobernador General actúa de acuerdo a la opinión de los ministros federales. Los miembros de la Cámara de Representantes se eligen para una duración de tres años, los del Senado por seis años.

El Jefe de Gobierno está representado por el Primer Ministro quien es el representante del partido que ha obtenido más escaños en la Cámara de Representantes, presidiendo el gabinete de ministros. El Primer Ministro, el Primer Ministro Adjunto y el Ministro de Hacienda siempre son miembros de la Cámara Baja; los otros ministros pueden proceder de una u otra cámara.

El poder legislativo, en el ámbito fiscal, puede aplicar imposiciones importantes fuera del control de los estados, lo que explica el control que ejerce el gobierno federal sobre la mayor parte de los ingresos generados y asignados en Australia (OCDE, 1993).

Ambas cámaras, la de Representantes como la del Senado, se organizan en *comisiones* que hacen investigaciones y elaboran recomendaciones sobre cuestiones particulares. Las comisiones pueden estar constituidas por miembros de una sola cámara o de ambas y el número de sus integrantes es variable (cuadro 5). Cada comisión trata los diferentes temas que afectan al país: el empleo, la educación, el medio ambiente, la hacienda y la administración pública, los asuntos constitucionales y jurídicos.

Existen comisiones permanentes encargadas de examinar los textos de las Leyes y de los Reglamentos y las iniciativas de Ley. Las comisiones permanentes de la Cámara de Representantes están habilitadas para examinar las iniciativas de ley, los informes, las cuestiones financieras, etc. que les son remitidas por una u otra Cámara del Parlamento.

La Tesorería y el Ministerio de Finanzas asumen las principales responsabilidades presupuestarias. La Tesorería orienta en política económica, monetaria y de impuestos. Finanzas asesora al gobierno sobre las estrategias y las prioridades pre-

supuestarias, tomando en cuenta las políticas macro-económicas y fiscales en vigor. Coordina la elaboración y el análisis de las propuestas relativas a los programas en curso y a los previstos, participa en el estudio y la evaluación de los programas de gasto del gobierno y lleva la cuenta pública con la que se efectúan todas las operaciones diarias dependientes del presupuesto federal (OCDE, 1995).

Desde la implementación del *Financial Management Improvement Programme* (FMIP) o Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera en 1984, los ministerios y los organismos asociados tienen un proceso presupuestal más estable y flexible. Este sistema permite a los departamentos ministeriales funcionar sobre la base de un presupuesto a tres años y de políticas presupuestarias a largo plazo, tomando en cuenta las implicaciones tanto para años futuros como para el próximo ejercicio.

Uno de los elementos importantes del programa FMIP ha sido la introducción del sistema *Programme Management and Budgeting* (PMB) o Gestión y Presupuestación por Programas el cual considera los programas como la base de las decisiones de asignación de recursos, siendo el principal instrumento oficial de gestión de recursos utilizado por el gobierno federal. Al exigir información sobre los resultados alcanzados así como una evaluación regular y sistemática de todos los programas gubernamentales (que permitan apreciar la eficacia) el PMB es un instrumento esencial de responsabilización y gracias al cual se pueden evaluar resultados, tanto para efectos internos como ante el Parlamento (OCDE, 1993).

La *Comisión de la función pública* se creó en 1987 para sustituir al Consejo de la Función Pública, del que se habían delegado ya un gran número de funciones en materia de gestión centralizada de personal y quien la encabeza es el principal responsable de la aplicación de la Ley del Servicio Público (*Public Service Act*). La Comisión se encarga, con plena independencia, de las políticas de contratación, de promoción, de despidos, de movilidad y de jubilación del personal. Es también responsable de asegurar la igualdad de oportunidades en el empleo y la formación continua de los cuadros medios dentro de la administración pública de Australia (OCDE, 1993).

Cada ministerio y agencia es responsable de la contratación de personal, a excepción del personal directivo compuesto por altos funcionarios (*Senior Executive Service, SES*), cuyas condiciones de ingreso y formación le corresponden a la Comisión de la Función Pública. El SES se creó en 1984, a fin de que el gobierno pudiera disponer de un grupo de funcionarios de alto rango capaces de asegurar funciones de asesoramiento y de gestión de muy alto nivel en los ministerios para incrementar la eficacia de la administración pública.

El acceso a la función pública y la promoción dentro de ella se efectúan en el marco de un sistema de concurso abierto basado en el mérito. La promoción y los cambios de personal que no pertenecen al SES dependen de los jefes de los departamentos y de las agencias.



## Antecedentes de la reforma administrativa

Entre los países miembros de la OCDE, Australia contaba con una de las economías más estables con una de las mayores tasas de crecimiento del PIB, del PIB *per capita*, un buen crecimiento de la inversión y una tasa de desempleo de las más bajas (cuadro 16 y cuadro 17); sin embargo, a principios de la década de los setenta, como en el resto de los países, estos indicadores empiezan a verse afectados. Fue a mediados de esta década que se introdujeron cambios en la administración del sector público de Australia, en 1976 se formó la Comisión Real sobre la Administración Gubernamental en Australia que estableció en el *Informe Coombs* la necesidad de readaptar el sector público para poder ofrecer eficiente y eficazmente los servicios.

Sin embargo, fue hasta 1983 con el *Informe Reid* que se destacó el énfasis en procedimientos más que en resultados y la marcada diferencia que había entre los propósitos que se establecían y los que se alcanzaban (Petrei, 1997). Es pues, a partir de entonces que se plantean cambios en la administración pública concernientes a la descentralización en la toma de decisiones con respecto a los recursos disponibles.

Con la llegada al poder del Partido Laboral (*Labor Party*) en 1983 se implementa un programa de reforma del gobierno y mejoría de la productividad en el sector público durante los trece años que permaneció en el poder, hasta 1996 (Johnston, 1998). De los principios que guiaron la reforma fueron obtener un mayor valor del dinero y restringir el gasto (Xavier, 1998). Se consideró que si los administradores tenían libertad para administrar, podrían entonces evaluar la calidad y efectividad de los servicios y tomarían iniciativas para su mejoramiento.

Desde la implementación del *Financial Management Improvement Programme* (FMIP) o Programa de Mejora de la Gestión Financiera en 1984 se han impulsado iniciativas tendientes a mejorar el marco presupuestario y reglamentario en que funciona el sector público, haciendo su entorno más flexible. Las iniciativas implican, sobre todo, descentralización de la toma de decisiones en materia de asignación de recursos públicos, así como flexibilidad y estabilidad en el manejo de los mismos.

Las reformas pueden ser clasificadas en dos extensas iniciativas: El *Financial Management Improvement Programme* (FMIP) y el *Programme Management and Budgeting* (PMB) (OCDE; 1997). Los cuales se tratan de manera detallada a continuación.

### *The Financial Management Improvement Programme* (1984) o programa de mejoramiento de la administración financiera

En 1984 el Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera (FMIP) fue institucionalizado como el marco para las reformas de los siguientes años. El FMIP fue diseñado para dirigir actividades administrativas en un ciclo estratégico que involucra fases integradas de planeación, presupuesto y asignación de recursos, implementación y evaluación (Halligan y Power, 1992).

La racionalidad que llevó a la coherencia y coordinación de las actividades administrativas, por medio del Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera, fue para reflejar planes integrales, programas presupuestarios por tres años (anteriormente era anual) y programas de evaluación. Así, a través de estos documentos formalmente escritos se estableció que el desarrollo organizacional fuera a través de resultados, en contraste con el proceso *ad hoc* que prevalecía (Johnston, 1998).

El FMIP se enfoca en acuerdos que permiten la descentralización de las decisiones de los costos corrientes, la flexibilidad de éstos y la realización de reportes por medio de una base contable. Incluye acuerdos de gastos corrientes, dividendos de eficiencia, flexibilidad sobre recursos no utilizados y préstamos de futuros presupuestos, descentralización financiera, indicadores de resultados y métodos contables (OCDE, 1997).

#### Acuerdos de gastos corrientes

Todas las agencias y departamentos dependientes del presupuesto están sujetas a los acuerdos de gastos corrientes. Estos permiten a los administradores disponer del presupuesto, incluyendo los gastos asignados para personal, como ellos lo consideren adecuado, con pocas restricciones en la transferencia entre las partidas. Los gastos corrientes comprenden menos del diez por ciento del total de los gastos del estado (OCDE, 1997) incluyen recursos para gastos y salarios, gastos administrativos y gastos de operación. Los gastos corrientes de los departamentos y agencias del presupuesto tienen un límite de efectivo (*cash limiting*) en el presupuesto anual, existen ajustes a los gastos corrientes sólo cuando éstos no sean recurrentes y no excedan el uno por ciento del total provisto (OCDE, 1997), ajustes superiores se negocian entre el departamento y Finanzas.

Estos arreglos han contribuido a flexibilizar la administración y establecer cambios fundamentales en las relaciones entre Finanzas y los departamentos, aun cuando también se han generado fricciones al negociar cuáles ajustes serán los autorizados. Los administradores consideran que la flexibilidad que se provee en la administración de los gastos corrientes es una de las pocas herramientas con que cuentan para el manejo de su presupuesto, así que cuando el Ministerio de Finanzas se involucra, los departamentos lo consideran una injerencia en responsabilidades que les corresponden sólo a ellos. Sin embargo, la tensión, inherente al presupuesto, es mucho menor que antes, cuando Finanzas y los departamentos establecían contratos en cada partida de gasto (OCDE, 1997).

#### Dividendos de eficiencia

La nueva fase política del presupuesto determinó ahorros de la base presupuestaria de los portafolios para nuevas políticas, a través de un dividendo de eficiencia anual

en la base presupuestaria. Esta deducción ha sido un intento para que los administradores produzcan lo mismo o más con menos recursos y reasignar los recursos a nuevos programas. Para asegurar que los portafolios estén bajo una disciplina de prioridades y revisión de los programas en marcha, el Ministerio de Finanzas consideró las reasignaciones de los dividendos de eficiencia como una medida discreta y verdadera de ahorro (Xavier, 1998).

Los portafolios están obligados a ahorrar fondos para nuevas políticas, los ministerios tienen un conjunto de políticas prioritarias en donde sólo las más importantes obtienen recursos de los fondos ahorrados. La importancia de los programas depende de las prioridades ministeriales, lo que ha representado un mayor involucramiento de los ministerios en el manejo presupuestario (Xavier, 1997).

Los dividendos de eficiencia forman parte de los acuerdos de costos corrientes. Las agencias esperan un dividendo de eficiencia cada año, desde 1996 es del uno por ciento, anteriormente fue de 1.25 por ciento (Xavier, 1998) aplicado al presupuesto de gastos corrientes, el cual se transfiere a un fondo común. El Ministerio de Finanzas los considera como un aliciente de los departamentos para mejorar la productividad, algunos directivos los consideran una medida ineficiente de economizar recursos en los costos corrientes, sin tomar en cuenta su impacto en los servicios brindados por el gobierno (OCDE, 1997).

Hubo una tendencia de los departamentos de ganar esos recursos por medio de incrementar los precios en los servicios, por lo que Finanzas insistió en que deberían ser dividendos obtenidos de operaciones departamentales (Xavier, 1997). Sin embargo, no se consideró que existieran pruebas suficientes para suponer que los dividendos de eficiencia hubieran afectado la calidad de los servicios del sector público, por lo que éstos permanecen y sólo han sido ajustados de 1.25 por ciento a uno por ciento (OCDE, 1997).

Los grandes portafolios que dirigen las prioridades gubernamentales como: Salud, Empleo, Educación e Instrucción y Seguridad Social, generalmente tienen una posición privilegiada para emprender nuevas políticas. Lo que ha ocasionado problemas con portafolios chicos, cuyas políticas pueden no ser prioridades gubernamentales y no serán favorecidos con los ahorros.

La siguiente tabla muestra los recursos destinados a nuevas políticas y los fondos ahorrados en los últimos años

Nuevas políticas y fondos ahorrados  
(A\$ millones)

	1987- 1988	1988- 1989	1989- 1990	1990- 1991	1991- 1992	1992- 1993	1993- 1994	1994- 1995	1995- 1996
Nuevas Políticas	638	973	1621	2011	1917	5308	2314	2453	1496
Ahorros*	4125	866	1299	2832	1967	1754	1350	716	547
Neto	-3487	107	322	-821	-50	3554	964	1737	949

\* Excluye ventas y reducción en asistencia general

Fuente: John Antony Xavier (1997)

El gobierno en los últimos años ha aprobado nuevas propuestas políticas con ahorros o sin éstos, como se muestra en el cuadro. Los incrementos en los gastos parecen ser debido a la carga en los portafolios para, entre otras cosas, combatir el desempleo y disminuir el sector privado (Xavier, 1997). Lo que debilitó la presión de los portafolios para obtener fondos adicionales para nuevas políticas en determinadas áreas.

### Acuerdos de recursos

Los acuerdos de recursos establecen proveer recursos adicionales o flexibilidad por un periodo determinado, la mayoría de los acuerdos consideran los gastos corrientes y sólo algunos incluyen gastos en programas. Cada acuerdo de recursos es la negociación final entre Finanzas y el departamento afectado. Para que se den los acuerdos ambas partes deben estar de acuerdo y establecer las condiciones bajo las cuales los recursos serán disponibles. Los de acuerdos de recursos intentan adaptar tanto las necesidades de la agencia como los intereses del gobierno. Hay cinco tipos principales de acuerdos de recursos (OCDE, 1997):

- Acuerdos para que las agencias retengan recaudaciones.
- Acuerdos que otorgan recursos debido a la variación en la carga de trabajo o niveles de servicio; éste típicamente tiene fórmulas que enlazan el volumen de *inputs* y *outputs*.
- Acuerdos que permiten a una agencia disponer de dinero prestado, reembolsable con una tasa de interés.
- Acuerdos para la adquisición de tecnología que puede ser financiada a través de préstamos o por ajustes en la proyección.
- Acuerdos que garantizan un nivel de fondos en un periodo determinado.

Los acuerdos de recursos han sido promovidos por Finanzas, sin embargo el proceso se ha dado de manera paulatina por considerar que éstos pueden reducir la flexibilidad del gobierno con respecto a gastos futuros.

Tanto los arreglos de gastos corrientes y los acuerdos de recursos han cedido responsabilidad financiera del centro del gobierno a los departamentos. Sin embargo, con las medidas llevadas a cabo por Finanzas, la descentralización ha sido lenta y desigual (OCDE, 1997). Se considera que la línea administrativa aún no tiene la suficiente flexibilidad para administrar sus recursos y que algunos departamentos han sido renuentes a descentralizar por temor de rendir cuentas sobre problemas administrativos de los cuales ellos van a tener poco control. Un aspecto que se ha resaltado en la descentralización ha sido la falta de *expertise* e instrucción en muchas unidades operativas, ya que existe el riesgo de que los niveles menores no estén preparados para enfrentar mayores responsabilidades.

Uno de los aspectos que se plantean en contra de la descentralización es que las unidades generalmente invierten sus recursos en equipo e incrementan su personal con la finalidad de consumir el total de su presupuesto antes de que el año termine, lo que se cree es de esperarse cuando se traspasa dinero y autoridad antes de que se adquieran el conocimiento y la experiencia necesarios (OCDE, 1997).

En Australia se ha visto que los departamentos tienen problemas en sus relaciones con las agencias centrales - en particular con el Departamento de Finanzas - así como con las unidades descentralizadas, quizás porque en Australia la separación de funciones entre la formulación de políticas y la ejecución de programas no está lo suficientemente marcada como en Nueva Zelanda (OCDE, 1997). Aún así, hay excepciones como es el caso del Departamento de Impuestos y el Departamento de Seguridad Social, en ambos departamentos las oficinas regionales tienen una gran responsabilidad con respecto a los recursos, las iniciativas administrativas y los resultados. Estas oficinas preparan planes de trabajo anuales, evalúan indicadores de resultados y se les ha motivado para tomar iniciativas que mejoren las operaciones (OCDE, 1997).

#### Método de lo devengado

Con la introducción del Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera la administración de las finanzas es llevada a cabo por los departamentos, anteriormente estaba a cargo del Departamento de Finanzas, a partir de la década de los ochenta los departamentos hicieron sus propios acuerdos financieros, incluyendo un acuerdo en activos y responsabilidades; además de los reportes tradicionales de caja.

En 1992 se estableció que los departamentos hicieran sus reportes en una base contable, hubo un periodo de transición en el cual los departamentos tenían la opción de hacer sus reportes en la base contable o la tradicional de caja. Después de este periodo que abarcó el año financiero de 1995 todos los departamentos deben reportar en una base contable. Aún cuando más de la mitad de todos los departamentos del Estado y las agencias cambiaron a reportes contables durante la transición, un estudio llevado a cabo concluyó que los departamentos y las agencias no contaban con los requerimientos suficientes para la implementación efectiva de los reportes contables (OCDE, 1997).

#### Administración y presupuestación por programas (*Programme Management and Budgeting, PMB*)

La Administración y Presupuestación por Programas (1984) forma parte del Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera y se enfoca en los propósitos del gobierno y en los acuerdos de la eficiencia y eficacia de la actividad, más que en un nivel de gasto en insumos. Incluye estimaciones, programas presupuestarios, estrategia de evaluación, trabajo político y decisiones presupuestarias en el Ga-

binete, portafolio de presupuesto y megadepartamentos y esfuerzos para medir los *outcomes* (OCDE, 1997).

Los ministros defienden las propuestas políticas de su portafolio en una primera fase del proceso ante el Ministro de Finanzas y la Tesorería; y en una segunda fase, ante el *Expenditure Review Committee* o Comité de Revisión de Gasto (ERC). Las decisiones presupuestarias en el Gabinete y en el Comité de Revisión de Gasto se concentran en las políticas y gastos implicados en las proyecciones, y los departamentos parten de un marco multianual a partir del cual estiman sus gastos y ahorros. El PMB opera en un modelo de decisiones colectivas en el cual el ERC determina el monto y la distribución del presupuesto (Xavier, 1998).

El programa presupuestario provee una base para la consolidación en cuestiones de gasto; sin embargo, el gobierno decidió no usar la estructura del programa como la forma de asignaciones, más bien la estructura del programa influyó en la reorganización de 1987 que creó megadepartamentos agrupados de acuerdo a actividades que contribuyeran al mismo objetivo llamados Portafolios o Carteras. Así, el programa de presupuesto ha sido usado más para proveer una perspectiva alternativa y para organizar información en resultados que para distribuir fondos.

El Programa de Acuerdos de Resultados (*Programme Performance Statements*), reemplazado en 1994-95 por el *Portafolio Programme Estimates*, es una presentación complementaria que provee información para el Parlamento pero no es la base a través de la cual se decide sobre el presupuesto (OCDE, 1997). Durante los ciclos presupuestarios 1993-94 y 1994-95 se procuró eliminar la documentación superflua y el énfasis actual es en la información presentada por los portafolios la cual está organizada por programas.

Las decisiones de programas y presupuesto están centradas a través de proyecciones, el portafolio presupuestario, planes corporativos y de negocios, información de resultados, evaluación de programas y reportes anuales. El ciclo del presupuesto anual abarca una serie de eventos comenzando con los límites de gasto en las decisiones de presupuesto, girando a través del establecimiento de planes estratégicos y prioridades presupuestarias por portafolios, los resultados obtenidos y los proyectados, la evaluación de programas de *outcomes* y el reporte de resultados.

### Proyecciones o estimaciones provisionales

Las proyecciones representan decisiones provisionales del gobierno en gastos futuros. Cada presupuesto anual presenta estimaciones provisionales para el año financiero inmediato y para cada uno de los tres siguientes años. Antes de las reformas presupuestarias las deliberaciones anuales del Gabinete y del Parlamento se centraban en el año inmediato, ignorando implicaciones de las decisiones presupuestarias en los años siguientes, lo que llevó al incremento del presupuesto de cada año debido a decisiones pasadas ya que los departamentos promovían programas con costos bajos en el primer año y costos altos en los siguientes años (OCDE, 1997). Las pro-

yecciones pretenden eliminar esta tendencia al tomar decisiones del presupuesto cada año, considerando en el futuro el impacto del gasto.

Las estimaciones de manera provisional depositan recursos futuros a portafolios y programas; los portafolios consideran las proyecciones como autorizaciones a fondos futuros y el Departamento de Finanzas los ve como una base para las negociaciones presupuestales. Las proyecciones se mantienen al día para tomar decisiones gubernamentales, cada iniciativa debe estimar los gastos para cada uno de los siguientes cuatro años, si se acepta la propuesta, las estimaciones se van ajustando.

Las estimaciones provisionales implican mucho más que proyecciones multianuales, son punto de partida para decisiones en presupuestos futuros sobre las cuales los cambios políticos de ahorro y gasto se evalúan. Las proyecciones representan decisiones del gobierno, sin embargo, éstas no fijan el presupuesto futuro ya que se revisan constantemente para reflejar los cambios políticos recientes.

#### Cartera o portafolio presupuestario

Cada cartera o portafolio es un conjunto de departamentos en el proceso presupuestario que tienen objetivos comunes y están encabezados por un ministro o *senior portfolio minister* que forma parte del Gabinete, y un *junior minister* asistiendo en la administración del portafolio, éste no forma parte del Gabinete. Así, se crearon megadepartamentos encabezados por uno o más ministros de acuerdo al tamaño del portafolio, aunque sólo uno forma parte del Gabinete (cuadro 6).

El portafolio presupuestario abarcó dos lineamientos principales: agrupar programas y funciones que contribuyeran a los mismos objetivos; y concentrar prioridades y decisiones de recursos. En 1987 se concentraron los 28 departamentos que existían en 16 portafolios (Xavier, 1997) agrupando a los departamentos de acuerdo a sus funciones, lo que se fortaleció como una mejor arena para la toma de decisiones en el presupuesto (OCDE, 1997).

El portafolio presupuestario opera en dos niveles (Xavier, 1997): en el nivel central o proceso presupuestario nacional a través del Departamento de Finanzas y el *Cabinet Expenditure Review Committee (ERC)*; en el segundo nivel, o nivel de portafolio, el portafolio presupuestario requiere un ministro para administrar el gasto del portafolio y/o un nuevo objetivo político.

A nivel nacional el portafolio presupuestario requiere del Gabinete para decidir las prioridades del presupuesto en objetivos del portafolio y gastos totales, nuevas políticas y/o ahorros. Este primer nivel pretende tener una visión integral del presupuesto.

A nivel de portafolio el ministro es el responsable de administrar los gastos de su portafolio y/o los nuevos objetivos políticos. Un portafolio debe administrar sus recursos para obtener ahorros que serán destinados a nuevas políticas.

Los acuerdos presupuestarios se llevan a cabo de la siguiente manera (OCDE, 1997): Cada ministro establece un objetivo para el total de los gastos, el cual puede incluir ahorros en los programas existentes o designar gastos adicionales para las

iniciativas políticas, el ministro está obligado a presentar un portafolio presupuestal dentro de los objetivos. Se considera que el portafolio presupuestario da a los ministros considerable discreción en el establecimiento de prioridades con los recursos disponibles. Al mismo tiempo que el portafolio del presupuesto es consistente con el objetivo del gasto, el gobierno puede imponer sus prioridades cuando éstas difieran de las del ministro.

Con las reformas se ha afectado el papel del Departamento de Finanzas, ya que su trabajo principal con respecto al presupuesto pertenece a las proyecciones más que a las particularidades del gasto. Finanzas se encarga de proporcionar la información disponible, estableciendo los papeles y procedimientos para considerar cambios en los programas, monitoreando las órdenes del presupuesto para asegurar que sean consistentes con la política gubernamental y que estén respaldadas por análisis de asignaciones y datos, y consideren el impacto del gasto por cambios políticos. Así, las negociaciones de Finanzas con los ministros se enfocan en cuestiones políticas más que en detalles de gastos (OCDE, 1997).

Las proyecciones y el portafolio de presupuesto han propiciado un cambio en la planeación departamental, sin embargo, se ha reducido a lo concerniente del presupuesto más que a una consideración estratégica de objetivos organizacionales (OCDE, 1997).

### Información de resultados

Los ministros y administradores reportan a partir de los *outcomes* y *outputs* planeados y de los resultados alcanzados. Antes del proceso presupuestario 1994-95 los departamentos se sometían a una gran cantidad de información de resultados para respaldar sus presupuestos ante el Parlamento. Sin embargo, a partir de entonces el volumen de información de resultados ligado con el presupuesto se ha reducido, ahora el mayor énfasis se da en una comparación entre el estado actual contra los resultados planeados en el reporte anual, más que en detallar lo que se haría con los fondos requeridos en el presupuesto (OCDE, 1997). El gobierno ha determinado que la información de los resultados se extienda a *outcomes* y no se limite en *outputs*.

El reporte de los resultados se había dado a través de tres fases (OCDE, 1997): 1) notas explicativas con los estimados; 2) acuerdos de programas de portafolios; y 3) acuerdos de medidas del presupuesto y reportes anuales.

Las notas explicativas fueron un medio de complementar los estimados con información adicional al análisis del Parlamento, realizadas por cada portafolio. Con la llegada de la Administración y Presupuestación por Programas (PMB), las notas se convirtieron en medios para justificar los estimados a partir de los resultados obtenidos o los esperados para el siguiente año.

En 1990, el Departamento de Finanzas consideró las notas explicativas como el documento principal a través del cual los Ministros reportaban al Parlamento y al público la eficacia de los programas de los cuales eran responsables. Las notas separaron secciones de *outcomes* y perspectivas, con el propósito de establecer cómo se



realizaban los acuerdos en términos del progreso o alcance de planes, objetivos o metas especificadas en la sección “perspectivas” de las notas explicativas del año anterior. La sección de perspectivas se estableció para discutir los efectos esperados de cada variación en las asignaciones (OCDE, 1997). Sin embargo, los comités parlamentarios consideraron que las notas explicativas contenían demasiada información y no se enfocaban en cuestiones concretas.

A principio de los noventa, las notas explicativas fueron transformadas en *Programme Performance Statements* (PPS), los PPS pusieron especial énfasis en estructurar el programa como un intento de vincular objetivos, recursos y resultados; al igual que con las notas explicativas, cada portafolio preparó sus propios PPS, estableciendo un breve acuerdo de cada objetivo del programa (y subprogramas), una descripción de los principales elementos en cada programa, una extensa descripción de las actividades que se establecen con el presupuesto y una lista de nuevos proyectos para el siguiente año. Sin embargo, no fue fácil concluir lo que se había gastado o realizado en cada una de las actividades reportadas por los PPS; se tornó difícil la distinción entre *outputs* y *outcomes* y la información de futuros resultados fue escasa y no hubo una comparación sistemática entre resultados y objetivos (OCDE, 1997). Aún así, hubo cambios en la información de los resultados, el Departamento de Finanzas consideró que hubo mejoras en la relevancia, confianza, significancia, consistencia y claridad de la información de los PPS. Desde su punto de vista, el mejoramiento fue debido más al marco del programa para reporte de resultados que a la calidad de los datos (OCDE, 1997).

Se considera que ahora en los reportes anuales existe mayor información de resultados los cuales comparan los resultados de los programas contra los niveles planeados, el reporte anual ha representado la rendición de cuentas de los departamentos y agencias. Los *Programme Performance Statements* fue reemplazado por *Portfolio Budget Measures Statements* (PBMS), en los cuales se trata el impacto de las iniciativas de programas en el presupuesto y las proyecciones. El PBMS describen cada iniciativa y estiman el efecto en gastos futuros, proveen la suficiente información de cómo las iniciativas afectarán los *outputs* o *outcomes*. Es un caso donde el gobierno considera la reducción de la información como adecuada ya que los departamentos y agencias proporcionan lo requerido por el Parlamento (OCDE, 1997).

### La evaluación estratégica

Se considera que la evaluación es más cuestión de oportunidad que de rutina, la evaluación es propicia cuando las condiciones son adecuadas y no cuando se pide un reporte, por esto el gobierno ha establecido que la evaluación no se lleve a cabo del mismo modo que el presupuesto y los reportes anuales, ya que probablemente los resultados serían superficiales; por otro lado, esto llevaría a que varios programas permanezcan por años sin ser completamente examinados.

El gobierno aprobó en 1987 una evaluación estratégica que ha ganado ímpetu al punto que se ha convertido en uno de los principales aspectos de distribuir recur-

tos, la evaluación incluye la valoración retrospectiva de los resultados del programa y el análisis *ex ante* de las propuestas del programa.

La sistematización se ha dado a través de tres requerimientos formales que han sido acordados por el Gabinete y se conocen como la evaluación estratégica (OCDE, 1997):

- Cada portafolio prepara un plan anual de evaluación de portafolio (*Portafolio Evaluation Plan* PEP) cubriendo la evaluación que se va a realizar en los próximos tres años.
- Los nuevos propósitos políticos sometidos al Gabinete deben incluir acuerdos para su evaluación.
- La publicación de reportes completos de evaluación lo que permite una amplia difusión de evidencias en los resultados del programa y el escrutinio del rigor y la objetividad de la evaluación.

El Departamento de Finanzas ha invertido considerables recursos en la promoción de la evaluación estratégica, se han patrocinado programas de instrucción a los administradores y se han publicado manuales. El Departamento de Finanzas periódicamente emite un registro de reportes completos de evaluación y monitorea el proceso de evaluación, tiene representación en mucho del trabajo de grupo que se reúne para supervisar evaluaciones particulares y ofrece asistencia en el manejo de evaluaciones individuales.

El Departamento de Finanzas insiste en que el departamento afectado establece sus "propias" evaluaciones y que éste tiene la palabra final en la conducción de cada estudio y de quiénes participan; sin embargo, Finanzas cuida que las evaluaciones se lleven a cabo como ésta lo establece, ya que las evaluaciones están profundamente ligadas con la asignación de recursos y se les ve como una responsabilidad vital de la administración (OCDE, 1997). En este sentido, la posición de Australia es que las evaluaciones sean conducidas por aquellos quienes manejan los programas, pero el proceso completo es guiado por los responsables de la asignación de los recursos.

Cada portafolio anualmente publica un plan de evaluación de portafolio, el Departamento de Finanzas posteriormente transforma el programa revisado de un proceso *ad hoc* a uno que es catalogado con mucho más cuidado y prevención ya que involucra otras responsabilidades administrativas. Esto con la intención de que el plan sea un conjunto de documentos estratégicos que creen expectativa de que las evaluaciones serán llevadas en todos los programas y serán terminados oportunamente, alentando a los ministros a participar en planeación estratégica y proporcionando al Departamento de Finanzas su involucramiento al ofrecer sugerencias en prioridades de la evaluación del portafolio.

Se consideran dos vías a través de las cuales se describen las evaluaciones para las decisiones gubernamentales. Una es el proceso del Gabinete al examinar las propuestas de iniciativas políticas y la otra es el trabajo anual en el presupuesto

(OCDE, 1997). Cada sometimiento al Gabinete que involucra determinada cantidad en gastos anuales debe contener un apartado de la evaluación estratégica de la iniciativa; incluyendo términos de referencia, cuestiones clave a ser dirigidas, recursos requeridos para la evaluación y sincronización de tiempo. Sin embargo, en el presupuesto de 1992-93 el Departamento de Finanzas estableció que sólo el 30 por ciento de propuestas cumplieron con este requerimiento (OCDE, 1997) ya que los administradores son renuentes a preparar los detalles de la evaluación estratégica y están más preocupados con el trabajo presupuestario, además están poco motivados ya que no es seguro que su propuesta sea aceptada.

El presupuesto es la segunda vía para influir en la política a través de la evaluación de programas; sin embargo, como en la vía anterior, los resultados no han sido los esperados (OCDE, 1997). Es decir, existen iniciativas políticas con éxito que anexaron la evaluación estratégica, pero igualmente otras iniciativas que no anexaron la evaluación estratégica e igualmente han sido exitosas. Lo mismo ha pasado con los propósitos de ahorro del portafolio o el Departamento de Finanzas, ya que menos de una cuarta parte del ahorro ha sido influido por la evaluación (OCDE, 1997).

Después de las elecciones de 1996, el gobierno creó la *National Commission of Audit* (NCA) que actualizó la función de la *Australia National Audit Office* (ANAO) estableciendo un mecanismo formal de interrelación con el Parlamento, creando un comité de cuentas públicas (Petrei, 1997). La NCA argumenta que se necesita un cambio cultural y estructural en el sector público australiano para realizar mejoramientos sustanciales en la entrega de programas del sector público (OCDE, 1997).

Entre las propuestas se ha tratado que la carrera de servicio civil sea reemplazada por contratos de tiempo determinado en función de los resultados, así como que haya facilidades para el despido de empleados cuyo trabajo no sea satisfactorio y una mayor aplicación de prácticas administrativas de las empresas públicas en el gobierno.

En el proceso presupuestario de Australia es posible distinguir tres etapas (Petrei, 1997):

- Discusión y fijación de prioridades
- Estrategia presupuestaria
- Preparación y presentación del presupuesto

Una primer ronda de discusiones de prioridades es encabezada por el Primer Ministro, el Ministro de Finanzas y el de la Tesorería, y posteriormente son discutidas por el Gabinete en conjunto. Como resultado de estas discusiones se emiten pautas concernientes a la formulación de programas y ahorros. Al mismo tiempo los ministerios y las agencias revisan sus respectivos programas y se preparan para las discusiones presupuestarias ante el *Expenditure Review Committee of Cabinet* (ERC).

## Proceso Presupuestario Proceso presupuestario en Australia

<i>Mes</i>	<i>Actividades</i>
<i>Año t-1</i>	
Principios de noviembre	Discusión general de prioridades. Emisión de pautas generales con papel protagónico del Primer Ministro, El Ministro de Finanzas y la Tesorería.
Enero	Revisión de estimaciones preliminares, actualización de proyecciones por cambio de parámetros.
Febrero	Consideraciones del Gabinete de estimados adicionales, actualización de proyecciones y cuestiones del proceso presupuestario. El Comité de Revisión de Gasto (Expenditure Review Committee of Gabinete, ERC) considera la estrategia presupuestaria. Discusiones trilaterales entre el Ministro de Finanzas, la Tesorería y los portafolios ministeriales para revisar las nuevas propuestas políticas. Se revisan las estimaciones del año anterior y el cumplimiento de los programas.
Mediados de marzo	Terminan las discusiones trilaterales. Recopilación de material para consideraciones del ERC.
Finales de marzo a finales de abril	Proceso de deliberaciones del ERC
Principios de Mayo	Presentación del presupuesto por la Tesorería ante la Cámara de Representantes.
Mediados de mayo	Empieza el debate en la Cámara de Representantes y las deliberaciones en el Comité de Finanzas del Senado.
Finales de mayo	Se presenta al Senado los proyectos de leyes de ingresos.
Junio	El Senado considera y aprueba las asignaciones presupuestarias para que sea presentado al ejecutivo antes del 30 de junio.
<i>Año t</i>	
1 de julio	Empieza el año fiscal.
En septiembre y hasta finales de octubre	Informes de los departamentos y agencias de la ejecución y resultados.
Mediados de noviembre	Presentación de estimaciones adicionales de gastos.

Fuente: Elaboración propia con base en: Petrei (1997) y OCDE (1995)

La estrategia presupuestaria inicia con la revisión de proyecciones y un proceso de consultas entre el Ministerio de Finanzas y los ministerios y agencias ejecutoras, lo que conduce a una primera estrategia de gasto por parte del ERC. La etapa final de discusiones se da cuando cada ministerio defiende sus propuestas ante el

ERC. El proceso presupuestario en Australia opera en un modelo de toma de decisiones colectivas en el cual el *Expenditure Review Committee of Cabinet (ERC)* determina el tamaño y la distribución presupuestaria (Xavier, 1998).

El Tesorero presenta el presupuesto a la cámara de representantes el cual generalmente no es objeto de discusiones, debido a que existe mayoría del gobierno, posteriormente pasa a la cámara de senadores la que puede aprobarlo o rechazarlo, pero no modificarlo. Finalmente, el ejecutivo aprueba las asignaciones definitivas antes del 1 de julio, fecha en que da inicio el año fiscal.

### Comentarios finales

Las reformas en el sector público de Australia considera la descentralización de la toma de decisiones como fundamental, lo que ha generado que las agencias tengan una mayor autonomía administrativa. Se ha reconocido que existen tensiones inherentes a la reforma entre las agencias y los organismos centrales (complicadas negociaciones de acuerdos de los gastos corrientes, difícil distinción entre *outcomes* y *outputs*, desigual coordinación dentro de las carteras, entre otras); sin embargo, las reformas han sido un seguimiento con el propósito de corregir o cambiar rutas de acción.

Los resultados de los indicadores macroeconómicos, en los tres países considerados, reflejan una recuperación en el crecimiento del PIB, del PIB *per capita*, en la inflación y en la inversión; sin embargo, la tasa de desempleo se incrementó considerablemente (cuadro 17). Vistos de manera conjunta los resultados parecen ser favorables.

### México

#### Aspectos generales

México, cuyo nombre oficial es Estados Unidos Mexicanos, está conformado por 31 estados y un Distrito Federal que es la Ciudad de México, donde se encuentran establecidos los tres poderes de la Federación (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Su sistema político se puede considerar como de partido hegemónico pragmático, en transición hacia un sistema más competitivo y democrático. En la actualidad 5 partidos políticos tienen representación en el Congreso, de los cuales tres cuentan con posiciones importantes y apoyo electoral de la ciudadanía: Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional.

Como es el caso de otros países con un sistema presidencial, el poder ejecutivo recae en la figura del Presidente de la República, quien es a un mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno. El presidente es electo, mediante voto universal, por un periodo de seis años sin posibilidad de reelección y tiene la facultad de nombrar a todos los miembros de su gabinete, que está integrado por 17 secretarías de

estado, la Procuraduría General de la República y un gran número de organismos públicos descentralizados.

El poder legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, integrado por dos cámaras: una de diputados y una de senadores. Los diputados son electos por periodos de tres años, mientras que los senadores ocupan su cargo por seis años. En ambos casos no existe la posibilidad de reelección en el periodo inmediato siguiente.

La Cámara de Diputados es la representación del pueblo mexicano como un todo, por lo que el territorio es dividido en distritos electorales con un número aproximadamente igual de ciudadanos, existiendo un diputado de mayoría por cada distrito. Está compuesta por 500 diputados, de los cuales 300 son electos por el principio de mayoría relativa y 200 por representación proporcional. Para elegir a los diputados de representación proporcional, los partidos políticos contendientes elaboran listas regionales de candidatos. De acuerdo con el número de votos obtenido por cada partido político en cada circunscripción plurinominal, se toman los nombres de las listas, en orden de aparición, para acceder a un lugar en la Cámara. Es importante enfatizar que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que se realiza anualmente.

La Cámara de Diputados, mediante la Contaduría Mayor de Hacienda, realiza una evaluación de la Cuenta Pública Nacional de cada año. Cuenta además con una Comisión de Presupuesto que revisa como una primera instancia el PEF. Éste es presentado por el Presidente de la República, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que concentra la información de las diferentes dependencias y la ajusta a los ingresos proyectados. En una segunda fase, el PEF es presentado ante el pleno de la Cámara de Diputados para su aprobación.

La Cámara de Senadores se considera la representación de los estados integrantes de la Federación como iguales. Sin embargo, gracias a modificaciones recientes realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que se consagró la figura de senador de representación proporcional, su conceptualización y por tanto su función se pueden considerar menoscabadas.

Actualmente está integrada por 128 senadores, lo que implica 4 representantes de cada estado y 4 del Distrito Federal, de los cuales 2 son electos por mayoría, uno es asignado a la segunda fuerza electoral y un cuarto corresponde a las personas inscritas en las listas de representación proporcional de cada uno de los partidos políticos, quienes no necesariamente son de la entidad federativa en cuestión. El Senado no interviene en la aprobación del PEF, sin embargo la Ley de Ingresos de cada año si tiene que ser revisada por ambas cámaras. Las labores del senado se circunscriben a ciertos asuntos como relaciones exteriores, ratificación de funcionarios, autorización para disponer de la Guardia Nacional, jurado de sentencia en caso de juicio político, entre otras (Constitución..., 1997).

Tanto la Cámara de Diputados, como la de Senadores pueden sesionar en pleno o en comisiones, que se establecen de una forma permanente o temporal para revisar e investigar asuntos de especial interés ciudadano. Las comisiones están for-

madas, en la mayor parte de los casos sólo por diputados o senadores, y su composición es producto de la negociación política entre los diferentes partidos.

El Congreso de la Unión tiene la facultad de aprobar impuestos y en general legislación fiscal, tendiente a establecer exclusividad impositiva en ciertas áreas de la actividad económica nacional. De hecho, el mayor porcentaje de ingresos por concepto de recaudación, proveniente de los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), es generado y asignado por el gobierno federal.

Las dependencias del Ejecutivo que participan en el proceso presupuestario en México son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como órgano centralizador, las Secretarías de Estado y los organismos descentralizados de la administración pública federal (ver cuadro 7). Los organismos descentralizados cuentan con autonomía administrativa y legalmente están constituidos como entidades con razón social y patrimonio propios. Sin embargo, existe la figura de "cabeza de sector" que se refiere a la responsabilidad que tiene este tipo de organismos para con alguna de las secretarías de estado, por lo que al momento de la integración presupuestal se encuentran de cierta forma tutoriados y supervisados por alguna dependencia de la administración central.

A partir de 1995 el gobierno federal inició un proceso de reforma, que entre otros aspectos buscaba modificar el sistema integral de planeación-programación-presupuestación, llevado a cabo desde 1976. Esta transformación implica cambios en el sistema de administración financiera, el empleo de la planeación estratégica, y la implantación en todas las dependencias y entidades de la administración pública de una Nueva Estructura Programática (NEP) y de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a través de indicadores.

### La nueva estructura programática y el sistema de evaluación del desempeño

En 1995 el gobierno federal inicia un proceso de reforma administrativa que implicó la transformación del aparato gubernamental al que se le llamó Programa de Modernización Administrativa 1995-2000. De acuerdo al diagnóstico elaborado por este programa resulta necesario mejorar la eficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del sector público, por lo que se pretende transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio (Promap, 1996).

En términos generales la modernización administrativa en México comprende dos grandes apartados: el primero incluye una reforma legal y normativa que pretende dar más transparencia a las acciones del sector público y la devolución de responsabilidades y recursos a Estados y Municipios, acercando el proveedor del servicio con el usuario; y el segundo comprendía una reingeniería organizacional para elevar la calidad de los bienes y servicios.

Para alcanzar lo anterior, dentro de la reingeniería organizacional se contemplaba una reforma al sistema integral de planeación-programación-presupuestación. Esta última reforma implica transformaciones en el sistema de administración finan-

ciera, el empleo de la planeación estratégica para orientar el rumbo del sector gubernamental, cambios en la política de recursos humanos, y la implantación en todas las dependencias y entidades de la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a través de indicadores (SHCP, 1998).

Una de las vertientes de esta modernización administrativa es la modificación de los mecanismos para formular y ejercer el gasto, ya que existía una fragmentación del sistema presupuestario desde la planeación hasta la evaluación. Esto debido a que la elaboración del presupuesto no indicaba en qué medida las metas establecidas contribuían a alcanzar los objetivos sectoriales y era difícil identificar los costos de cada acción.

Otras deficiencias en la elaboración del presupuesto eran: la insuficiente información programática para controlar la orientación e impacto en la política de gasto; la concentración de la negociación presupuestaria en la adquisición de insumos; la falta de relación entre el contenido programático y el ejercicio del gasto, lo cual no permite identificar resultados desfavorables en los programas; y el énfasis de la evaluación en el cumplimiento de las normas más que en la obtención de resultados.

De esta manera la reforma al sistema integral de programación y presupuestación tiene su base en el Programa de Modernización Administrativa (Promap) y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide). El Pronafide propone dos innovaciones, la primera es un replanteamiento integral en la clasificación y concepción de las actividades del sector gubernamental y la segunda es la introducción de indicadores estratégicos, de tal manera que se logre una administración de los recursos públicos orientada a resultados.

Así, son dos los objetivos de esta reforma al sistema presupuestario: consolidar la implantación de una nueva estructura programática (NEP) y promover la evaluación del desempeño como procedimiento para dar continuidad y cumplimiento a la misión y a los objetivos de las dependencias y entidades. Esto implica un cambio cultural en las etapas del proceso presupuestario, que se pretende conseguir con la adopción de categorías y elementos programáticos que se puedan medir (SHCP, UPCP, Noviembre de 1997).

La nueva estructura programática es precisamente un conjunto de categorías y elementos programáticos que buscan dar orden y dirección al gasto público en su clasificación funcional. Las primeras tratan de definir el universo de la acción gubernamental clasificando el gasto en funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales y proyectos. Los segundos pretenden proporcionar la información que permita medir los resultados logrados con los recursos públicos y son: misión, propósito institucional, objetivos, indicadores estratégicos y metas de los indicadores. La NEP intenta ser un método que sistematice, ordene y clasifique las acciones de la administración pública federal, además de estimular una mayor autonomía de gestión.

Esta nueva estructura busca alcanzar un cambio de enfoque en el desempeño del gobierno cuyos resultados sean que al interior de cada una de las dependencias y



entidades exista un responsable de la función o subfunción, se reconfiguren las estructuras orgánicas para la coordinación de las áreas de acuerdo a las actividades, se simplifique el proceso de presupuestación y se evite la duplicidad de funciones.

De esta manera, el propósito de la Nueva Estructura Programática de acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es crear un sistema de planeación, programación y presupuestación ágil, transparente y útil, que permita al sector público federal elevar el valor agregado de los recursos fiscales, así como transformar el actual sistema presupuestario para que se convierta en una herramienta orientada a los resultados.

El sistema de evaluación del desempeño (SED) es un esquema que retoma los productos de la NEP para incorporarlos a un modelo de medición de resultados. Sus objetivos son fortalecer un cambio en la gestión gubernamental encaminado a la obtención de resultados y a la satisfacción de los usuarios en lugar del desarrollo de actividades, así como analizar el desempeño de las dependencias y entidades vinculándolas con el cumplimiento de sus objetivos.

De esta forma el SED otorga elementos de apoyo a quienes toman las decisiones, para promover la credibilidad del gobierno, mejorar la asignación de recursos, incorporar nuevas herramientas tecnológicas e identificar programas que requieran estudios para justificar su existencia. Así, este sistema supone una integración de los siguientes componentes: auditorías al sistema, encuestas a la población, incorporación de tecnologías de información, convenios de desempeño y la construcción de indicadores estratégicos distintos a los indicadores del Promap.

#### Proceso de formulación del presupuesto.

La elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es el producto de los procesos de ajuste, negociación y actividades llevadas a cabo en dos niveles. En el primero se encuentra la SHCP y participan la Subsecretaría de Egresos, la Unidad de Política y Control Presupuestal (UPCP), la Dirección General de Política Hacendaria y las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales. En el segundo nivel están las dependencias y entidades del sector público, en particular las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto y las Unidades Responsables (UR) de cada dependencia.

El vínculo entre estos dos niveles se encuentra en las relaciones entre las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales (DGPPS) y las Direcciones Generales de Programación Organización y Presupuesto (DGPOP) de las diferentes dependencias y entidades. De tal forma que la elaboración del presupuesto es el resultado de las actividades entre las Unidades Responsables (UR) y las DGPOP en cada una de las organizaciones gubernamentales, y de la UPCP, la Dirección General de Política Hacendaria y las DGPPS en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Visto en esta forma, la formulación del presupuesto es un proceso circular entre la SHCP y las Dependencias y Entidades, en donde por un lado las UR elaboran

lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y su reglamento, para realizar la propuesta para el ejercicio fiscal del siguiente año. En ella se asegura que el universo de categorías y elementos programáticos propuestos corresponda a la misión que se tiene encomendada y al logro de los objetivos de las políticas públicas.

En la revisión, la determinación de las funciones y subfunciones corresponde a la UPCP, en tanto que las DGPPS y los ejecutores concertarán con la UPCP el resto de las categorías programáticas. La UPCP considerará alternativas como: crear nuevas categorías programáticas estandarizadas y de aplicación general para toda la APF, incorporar categorías preexistentes en otras funciones y subfunciones, y mejorar las categorías existentes.

La capacitación consiste en llevar a cabo cursos y talleres para dar a conocer la NEP. Para llevarlo a cabo las DGPPS acordarán con los ejecutores su incorporación a los talleres y cursos para la implantación de la NEP-SED a través de la formación de grupos piloto. En éstos, se espera intensificar los trabajos para establecer el SED y la eventual concertación de convenios de desempeño. A estos grupos piloto se les proporcionará apoyo y asesoría de diversos grupos de consultoría.<sup>9</sup>

La Concertación y actualización se desarrolla con la participación de todas las unidades responsables ejecutoras de los recursos públicos, con la finalidad de consolidar las categorías programáticas ya determinadas y fortalecer los elementos.<sup>10</sup> De manera muy amplia la etapa de concertación tiene tres principios básicos:

- Efectividad: la SHCP debe identificar a los responsables de las funciones, subfunciones y actividades institucionales para trabajar directamente con ellos.
- Esfuerzo Sostenido: Resultados a largo plazo.
- Institucionalidad: quiere decir que la NEP debe formar parte de la actividad de las dependencias, esto es, que las capacidades queden en la institución.

Durante toda esta etapa participan la Subsecretaría de Egresos, la UPCP, las DGPPS y las dependencias y entidades. Además se busca la suscripción de Convenios de Desempeño funcionales o sectoriales.

<sup>9</sup> SHCP, Subsecretaría de Egresos, IPCP, Modernización de la Administración Pública Federal, México, 1988.

<sup>10</sup> Las categorías programáticas son: función, subfunción, programa sectorial, programa especial, actividad institucional proyecto institucional, proyecto de inversión. Los elementos son: misión, propósito institucional, objetivo, indicador estratégico y meta del indicador.

los proyectos, analizan su viabilidad y establecen prioridades con la información que reciben de la SHCP y por el otro las DGPOP acopian la información la codifican y la envían a las DGPPS quienes la reciben, la analizan y finalmente evalúan su pertinencia, para que finalmente la Unidad de Política y Control Presupuestal elabore e integre el PEF que envía a la Cámara de Diputados para su aprobación.

Los instrumentos que auxilian a las entidades y dependencias en la elaboración del PEF son: los lineamientos para la concertación de la NEP, los lineamientos de políticas de gastos para la formulación de los POAS, el Catálogo de unidades de medida del sector público, el catálogo de las Unidades Responsables, el catálogo de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el catálogo de categorías programáticas de la Administración Pública Federal y el manual de programación y presupuesto.

La formulación del presupuesto se lleva a cabo en aproximadamente 9 meses distribuidos en 5 etapas: 1) Concertación de la NEP, 2) Referencias Nominales de Gasto, 3) Programas Operativos Anuales, 4) Techos de gasto, y 5) Integración del PEF. Cada una de estas etapas contiene diversas actividades que se detallan a continuación.

#### Concertación de la NEP

Esta etapa consiste en la implantación de un proceso de planeación, programación y presupuesto integral, que oriente el gasto público hacia el cumplimiento de las prioridades nacionales y establezca las bases para su control y evaluación, a través del diseño y desarrollo de indicadores para inducir mejores resultados en la gestión pública. Es decir, la consolidación de las categorías programáticas y su vinculación con los respectivos elementos.

Durante este período se requiere de un trabajo profundo y de amplia participación por parte de los ejecutores<sup>8</sup> del gasto, los responsables de la planeación y del presupuesto, así como de las dependencias globalizadoras.

La concertación de la NEP tiene como objetivo consolidar su implantación e iniciar la aplicación del Sistema de Evaluación del Desempeño. Las actividades se desarrollan en los meses de junio, julio y agosto y los responsables son la SHCP, Dependencias y Entidades. Se realiza una revisión de los documentos base para la concertación de la NEP, por parte de la UPCP del 1 al 19 de junio. Se organizan reuniones y talleres de capacitación NEP-SED al interior de la SHCP del 18 al 30 de junio, de los que resultan talleres de concertación de la NEP-SED del 22 de junio al 31 de agosto. Para finalizar con la actualización del Catálogo de Categorías Programáticas con base en la concertación de la NEP del 16 de julio al 31 de agosto.

En la revisión de los documentos base para la concertación de la NEP las dependencias y entidades del sector público efectúan la revisión de la NEP conforme a

<sup>8</sup> SHCP, Subsecretaría de Egresos, UPCP, *Lineamientos para la concertación de la NEP 1999*. marzo, 1998.

## Referencias nominales de gasto<sup>11</sup>

Las Referencias Nominales de Gasto tienen como objetivo romper la negociación inercial que se llevaba a cabo con las dependencias y entidades, al priorizar sus requerimientos de recursos y las actividades a desarrollar. Asimismo, estimar, de forma preliminar, las referencias nominales para el siguiente ejercicio fiscal y con ello establecer las prioridades de gasto a nivel macroeconómico e iniciar su vinculación con las peticiones de las dependencias y entidades. Las actividades de esta etapa se desarrollan en los meses de julio, agosto y septiembre, siendo responsables la SHCP, las Dependencias y Entidades.

**Presupuesto Preliminar:** Se realiza durante todo el mes de julio y está compuesto por tres fases que son: 1) La elaboración de la Guía Metodológica, 2) La elaboración del Presupuesto Preliminar, y 3) La revisión e integración del Presupuesto Preliminar por parte del Subsecretario de Egresos y la UPCP.

**Referencias Nominales de Gasto:** La Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, la Subsecretaría de Egresos y la Subsecretaría de Ingresos desarrollan esta actividad en 4 fases: 1) La revisión del marco macro de Finanzas Públicas de forma preliminar; 2) La revisión de los ingresos de Entidades Paraestatales; 3) La revisión de las Finanzas Públicas de forma definitiva; y 4) La revisión definitiva de ingresos de Entidades Paraestatales.

Para finalizar se determinan los Techos de Gasto para formular los Programas Operativos Anuales por parte de la Subsecretaría de Egresos, la UPCP y las DGPPS del 16 de julio al 17 de agosto.

## Programas operativos anuales.

La elaboración de los Programas Operativos Anuales tiene como objetivo determinar los niveles de gasto global y por dependencia y entidad. Se desarrolla del 1 de julio al 10 de septiembre. Las fases en las que se divide la elaboración de los POA's son: 1) Elaboración de las guías de los Programas Operativos; 2) Envío de instrumentos de apoyo y techos de gasto para formular los POA's; 3) Formulación de los POA's a cargo de las DGPPS, dependencias y entidades; 4) Reuniones de los proyectos de inversión con crédito externo; 5) Revisión e integración de POA's; 6) Revisión de las propuestas de requerimientos de recursos de las dependencias y entidades; 7) Compatibilizar los requerimientos de recursos con la disponibilidad de los mismos para negociar y establecer prioridades de gasto; y 8) Acuerdos con las dependencias

<sup>11</sup> A partir de esta etapa las fuentes de información son: SHCP, Subsecretaría de Egresos, UPCP, *Lineamientos para la concertación de la NEP 1999*, marzo, 1998; SHCP, Subsecretaría de Egresos, UPCP, *Actualización del Cronograma de Actividades del PIPP*; SHCP, Subsecretaría de Egresos, UPCP, *Oficio circular 307-A-101*, marzo 1998.

y entidades en cuanto a prioridades de gasto de conformidad con los niveles de gasto definidos.

#### Techos de gasto

Es importante mencionar que esta etapa inicia junto con la formulación de los POA's y termina poco después que se formulan. Su objetivo es determinar los niveles de Gasto Global y por Dependencia y Entidad. Se llevan a cabo del 21 de agosto al 18 de septiembre y la Subsecretaría de Egresos es la responsable de su elaboración. Se compone de las siguientes fases: 1) Compatibilizar el nivel global de gasto con prioridades globales; 2) Compatibilizar los niveles de gasto global con los niveles institucionales; 3) Determinar los techos de gasto con base en los niveles de gasto global y en las prioridades acordadas con las dependencias y entidades; 4) Observaciones de las autoridades superiores, responsabilidad del Subsecretario de Egresos; y 5) Comunicación de techos de gasto a las dependencias y entidades del 14 al 18 de septiembre.

#### Proyecto de presupuesto de egresos.

El proyecto de presupuesto tiene como objetivo formular, integrar y presentar el Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados y se integra de las siguientes fases: 1) Elaborar Modelo de Presentación del Proyecto de PEF que consiste en un guión tipo exposición de motivos y la estructura del proyecto; 2) Elaborar los instrumentos de apoyo para formular el Proyecto tales como: Lineamientos de Política de Gasto, Manual de Programación y Presupuesto, Catálogo de la NEP de la APF, Catálogo de Ramos, Dependencias y Entidades de la APF, Catálogo de Unidades Responsables, Catálogo de Unidades de Medida del Sector Público y Catálogo de Estados, Municipios y Delegaciones del D.F.; 3) Formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación sectorial e institucional y ramos generales; 4) Integrar el Proyecto de PEF con cifras globales, proyectos de inversión y exposición de motivos; 5) Observaciones y comentarios de las autoridades superiores, e incorporación de los mismos; 6) Impresión del Proyecto de PEF; y 7) Presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados el 31 de octubre del año anterior al presupuesto que se trate.

#### Comentarios finales

A pesar de las modificaciones realizadas recientemente en el proceso de elaboración del presupuesto en México, éste adolece de una formulación no sistemática por parte de muchas de las entidades del sector público, que guarda y reproduce vicios administrativos y operativos del pasado.

El grado de capacidad técnica y las distintas culturas organizacionales de las diferentes organizaciones gubernamentales influyen en el grado de asimilación e instrumentación de la NEP y el SED. Es necesario el realizar un estudio más profundo respecto de las diferencias organizacionales en la Administración Pública Federal, para poder estructurar planes alternativos de implementación que tomen en cuenta factores informales y de diferenciación entre sectores, niveles jerárquicos y marcos institucionales.

### **Conclusiones**

El recorrido que hemos seguido para la descripción de estas experiencias, ha tenido como foco principal de atención a las transformaciones institucionales, legales y organizativas que dan soporte y legitimidad al lanzamiento e implementación de estas reformas presupuestales. De la misma manera, ha sido importante hacer énfasis en ciertos problemas y dilemas claves que las reformas gerencialistas del presupuesto están enfrentando. Lo que es más interesante observar es que pese a las grandes diferencias (en todos sentidos) entre los países analizados diversas similitudes son posibles de arriesgar.

Es importante recordar, sin embargo, que este esfuerzo de exploración no busca proponer generalizaciones. Para ello hubiera sido necesario realizar un esfuerzo metodológico de otra índole (controlando la variación y sustentando un marco teórico mucho más sólido). La intención ha sido otra mucho menos ambiciosa: realizar una exploración *ad hoc*, pero plausible o sugerente, con la finalidad de encontrar primeras pistas respecto a lecciones prácticas que a partir de estas experiencias puedan ser retomadas por otras similares (y claro, lecciones para el futuro de estas mismas experiencias). Esto se justifica por el hecho de que la experiencia mexicana, en pleno despegue en este sentido, puede aprender lecciones específicas en el camino, observando críticamente lo que en otros países ha sucedido.

De esta manera, el siguiente análisis busca lecciones posibles más que conclusiones definitivas, con base en las mismas categorías definidas en la introducción a nivel conceptual:

- Reforma legal o normativa
- Reforma institucional u organizacional, y a nivel de efectos estratégicos de las reformas
- Rol de las agencias controladoras
- Autonomización de las organizaciones gubernamentales y
- Espacios de incertidumbre que quedan en el marco de la reforma hacia el futuro.

El espacio legal y normativo de la reforma: un apoyo de legitimación y organización fundamental.

Cada una de las reformas ha buscado sustentarse en un marco legal y normativo que permita legitimar e institucionalizar las propuestas de la reforma. De alguna manera, un presupuesto orientado a resultados, resultados medibles y compromisos tangibles, es sin lugar a dudas una compleja transición para cualquier burocracia gubernamental. Esto es debido a múltiples razones, pero entre ellas se encuentra el hecho de que muchos de los problemas públicos donde los gobiernos actúan con miras a resolverlos son altamente inciertos en su resolución (Wildavsky, 1993). No necesariamente existen teorías suficientes que definan con claridad las causas y los efectos sociales. De la misma manera, la definición de indicadores de desempeño no sólo es una actividad académica compleja, sino que es políticamente delicada. En efecto, enfrentarse a problemas complejos y altamente dinámicos generan espacios de incertidumbre muy altos. Ningún grupo racional se compromete fácilmente a la obtención de resultados en espacios de alta incertidumbre (DiIulio, 1994). Simplemente esto sería un suicidio. Más aún cuando la incertidumbre viene del hecho de que la acción del gobierno es sólo una parte de la solución, pues existen múltiples individuos y grupos cuyo comportamiento es clave a su vez en combinación con las acciones gubernamentales, para resolver un problema u obtener cierto resultado social.

El marco legal y normativo es en este sentido clave. Como es posible observar en todos los casos analizados, la transformación del marco legal tiene ciertas características. Principalmente el hecho de no ser una definición e imposición de reglas exclusivamente. *En otras palabras, no sólo se define que el presupuesto será desarrollado a través de una lógica formal de medición de resultados y de desempeño, sino que varias de las leyes o marcos normativos han sido creados para inducir ciertos comportamientos. De esta manera, no son sólo ordenaciones que hacen obligatorias ciertas reglas del juego, sino que se plantean generar ciertos comportamientos con miras a obtener mayor eficiencia a través de un proceso que podríamos llamar de autonomización de las organizaciones públicas.*

Así, podríamos decir que en la mayor parte de las iniciativas de Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia, el marco valorativo general que las sustenta propone generar las bases de una mayor autonomía de gestión de las organizaciones gubernamentales (cuadros 8, 9 y 10). Claro, siempre de una manera ordenada y manteniendo la congruencia de la actividad general del sector público. Así, las preocupaciones sustantivas de este marco normativo y legal parecen ser: *a)* informar y convencer sobre los nuevos valores que se buscan inducir en el comportamiento de los actores gubernamentales (eficiencia, innovación, cuidado de los costos y no de gastos, visión de resultados); *b)* generar los mecanismos legales o institucionales para que estos valores se conviertan en comportamientos normales para la burocracia; *c)* generar espacios de autonomía de las organizaciones gubernamentales; y *d)* pero al mismo tiempo el marco general de las reglas del juego para evitar falta de congruencia o de control mínimo sobre los recursos públicos.

En este punto particular, el caso mexicano se queda todavía un paso atrás. El marco legal y normativo generado está definido de tal manera que los incisos *a)*, *b)* y *d)* antes descritos son la preocupación sustantiva, no así el que se refiere al proceso

de autonomización de la gestión (cuadro 11). De alguna manera queda implícito cuando se habla de inducir a las organizaciones gubernamentales a medir resultados a través del SED (Sistema de Evaluación del Desempeño). Sin embargo, las dificultades y las reglas del juego a través de las cuales este tipo de acciones llevará a una organización efectiva y eficiente, autónoma en diversos espacios de gestión para ello, no parecen estar previstas aún a suficiente detalle.

Pese a que estas reformas han sido diseñadas tomando en consideración teorías racionalistas como la del agente-principal (Jensen y Meckling, 1976; Walsh y Seward, 1990; Tirole, 1994), el problema de la relación entre agencias controladoras e implementadoras del gasto no ha sido resuelto<sup>12</sup>. La complejidad organizativa de los comportamientos es mucho mayor que la asumida por tal esquema. De alguna manera es fundamental prever la complejidad de otorgar mayor autonomía a las organizaciones gubernamentales (principal manera desde el punto de vista del gerencialismo para realmente obtener comportamientos eficientes e innovadores) con el fin de que verdaderamente puedan comprometerse a obtener resultados (y además a ser capaces de medirlos *ex ante* y *ex post* confiablemente). Demasiada autonomía puede generar caos y desorden en la acción pública, pero demasiado poca evita que las organizaciones gubernamentales identifiquen su contexto de manera específica y se comprometan a actuar con prontitud e inteligencia, reduciendo la posibilidad de que los actores gubernamentales busquen soluciones concretas a situaciones específicas.

Sin embargo, la complejidad no termina aquí. *También es observable la preocupación de que el equilibrio entre qué tanto control y qué tanta autonomía no es algo que se pueda prescribir. Es en realidad una constante lucha entre las agencias controladoras que buscan la congruencia general y las organizaciones gubernamentales particulares que buscan responder a su contexto de manera específica.* Los esfuerzos en Nueva Zelanda para precisar normativamente las áreas estratégicas y las de resultados (las primeras para las agencias controladoras, las segundas para las que actúan en específico) hablan de la búsqueda de este equilibrio, donde las agencias controladoras se convierten en generadoras de marcos generales pero mínimos (y suficientes), y las organizaciones obtienen espacios mayores de independencia a partir de criterios estratégicos claros y resultados específicos medibles. En el mismo sentido va el Programa de Administración y Presupuestación que busca "amarrar" el presupuesto a programas y generar cooperación interorganizacional para la definición de prioridades y de mecanismos de evaluación. En el caso del Reino Unido, la autonomización vía las agencias *Next Steps* ha implicado el desarrollo de marcos normativos (*Framework Documents*) para dar un espacio de negociación institucional entre agencias controladoras y organizaciones gubernamentales.

*El marco legal y normativo, entonces, cubre varios aspectos a la vez, no sólo intentando generar un marco impositivo de acciones obligatorias, sino también la generación de organizaciones e instituciones que permitan encontrar en la práctica,*

<sup>12</sup> Los límites de la teoría agente principal para interpretar la complejidad de las relaciones organizacionales han sido explorados en Zey, 1998, Perrow, 1986, Hirsch, *et al*, 1987



*de una manera incremental incluso, el equilibrio crítico de una reforma presupuestal dirigida a resultados: qué tanto control, qué tanta autonomía, y cómo mantener y reproducir los esquemas exitosos de institucionalización de estos valores.*

#### *Reforma institucional u organizacional: en busca del equilibrio*

El marco legal y normativo debe ser implementado e institucionalizado. La generación concreta de espacios donde los nuevos comportamientos se deben generar y repetir es una tarea sumamente delicada. *En todas las experiencias se busca que estos espacios organizativos permitan dos cosas: dirigir a resultados a las agencias gubernamentales y para ello, otorgarles nuevos marcos de relación con las agencias controladoras.*

En el caso de Nueva Zelanda el formato es sumamente directo: evaluación por resultados e indicadores específicos y dependencia laboral de los funcionarios a resultados. Se establece un marco de negociación con visión de tres años, y a partir de ciertas reglas contables predefinidas, las organizaciones gubernamentales tienen alta autonomía para generar sus acciones (cuadro 8). En Reino Unido el desarrollo de marcos de evaluación homogéneos y detallados ha sido clave, pues las agencias *Next Steps*, después de un proceso arduo de definición de objetivos y prioridades (e incluso de análisis de la pertinencia de su existencia dentro del sector público en vez de que sea el sector privado quien lleva a cabo tales actividades) son altamente autónomas en su gestión particular (cuadro 9). En el caso de Australia se ha buscado acomodar a su servicio civil con las exigencias de medición de resultados en el desempeño de los funcionarios. Para generar mayor congruencia, han generado portafolios o redes de organismos similares para poder evaluar mejor los impactos pretendidos y alcanzados (cuadro 10). En México se está buscando una mayor relación de diálogo entre las agencias controladoras y los organismos gubernamentales (cuadro 11). A partir de un proceso de planeación estratégica y de reglas más claras de negociación, se busca inducir a que los organismos gubernamentales vayan tomando un papel más autónomo, conforme sean capaces de definir los resultados y los impactos que desean alcanzar. Para esto, los convenios de desempeño dentro del desarrollo sistemático del SED serán claves para generar los espacios de autonomía bajo un marco de reglas más precisas.

#### *Rol de las agencias controladoras: del control del proceso a la generación de las reglas del juego*

Ante las nuevas dinámicas generadas por un presupuesto ligado a resultados, las agencias controladoras tienen un importante reto en la transición: servir como mecanismos para dar viabilidad al proceso de autonomización, pero sin que esto implique generar desorden y por lo tanto altos niveles de incongruencia en la acción gubernamental. El equilibrio no es sencillo, si pensamos que la responsabilidad política y

la rendición de cuentas no es tampoco sencilla de “distribuir”. En otras palabras, para que los gobiernos funcionen deben ser vigilados y para esto deben existir responsables visibles y específicos. Las agencias controladoras tienen una visibilidad alta y una responsabilidad global sobre la actuación del sector gubernamental, pero por otro lado muchos controles para asegurar el cumplimiento de ciertas reglas y de la responsabilidad limitan la capacidad de las organizaciones para enfrentar con flexibilidad su contexto particular. *Por ello, el papel ideal de las agencias controladoras tiende a ser el de generar reglas generales, simples, transparentes y precisas, adaptando a las circunstancias un marco aceptable, mínimo pero efectivo, de las reglas del juego, y ya no controlar los detalles de la gestión de cada organismo gubernamental.*

En los casos analizados se puede apreciar que la tendencia hacia agencias controladoras de este tipo implica un proceso de aprendizaje continuo. En el caso de Nueva Zelanda la negociación de los parámetros generales por parte de las agencias controladoras es constante. La búsqueda de presupuestos de tres años ha ayudado a que tales reglas generales y sus negociaciones sean más claras, sin embargo existe constante discusión respecto a cómo asegurar la acción gubernamental en el largo plazo (cuadro 12). En el caso del Reino Unido, los gastos corrientes (salarios del personal burocrático por ejemplo) son estrictamente controlados por las agencias controladoras. De la misma manera existen proyectos de delegación limitada, donde tales agencias aprueban sus presupuestos (cuadro 13). En el caso de Australia, donde las reglas del juego aparentemente han llegado a un grado significativo de aceptación, las negociaciones para generar congruencia en términos generales en la actividad pública continúan. De la misma manera, existe amplia preocupación en el hecho de que sean las propias organizaciones las que definan sus propios mecanismos de evaluación (cuadro 14). Por un lado esto es adecuado dado que se busca que sean las propias organizaciones las que comprenden mejor al objeto y al contexto al que se enfrentan. Pero por el otro, pueden generar mecanismos de evaluación demasiado “blandos” con lo que se perdería el sentido de dirigirse a resultados si éstos no son los adecuados o si no están siendo definidos los necesarios y a un nivel lógico o socialmente demandado. En el caso mexicano, la transición apenas comienza. La agencia controladora tiene la responsabilidad de los ingresos, de los gastos y de la presentación del presupuesto de la federación ante el Congreso (cuadro 15). De esta manera, se encuentra en un proceso de adaptación, de capacitación, para generar las reglas generales y los marcos de actuación comunes entre las diferentes partes de la administración pública. Uno de los instrumentos que está siendo probado es el de convenios de desempeño específicos, donde ciertos espacios de autonomía de las organizaciones son aceptadas y definidas a partir de ciertos compromisos y resultados.

Es importante resaltar cómo en la práctica la transición a un rol directivo-estratégico por parte de las agencias controladoras no es sólo un asunto de incentivos correctamente diseñados ni de marcos institucionales transparentes. El papel político del control y con ello de la distribución de responsabilidades y de visibilidad pública

son asuntos claves en la consideración de los esquemas de reforma. El mantenimiento de la congruencia en la actuación pública es un asunto político de primer orden y un proceso de autonomización mal diseñado puede ser un peligro más grave y a la larga un proceso más costoso para la sociedad que el de mantener una lógica tradicional de actuación del sector público.

*Autonomía de las agencias gubernamentales: control y eficiencia en un juego de equilibrio*

La posición gerencialista sobre la necesidad de reformar a las organizaciones gubernamentales es muy clara: un incremento en la eficiencia viene necesariamente ligado a un incremento en la flexibilidad y discrecionalidad en el manejo de la organización. Conforme ésta voltee hacia el público, a su contexto particular, funcionarios públicos con mayores márgenes de acción y con incentivos a la innovación, encontrarán cada vez mejores caminos de resolver los problemas públicos o de satisfacer las demandas de la sociedad (Osborne y Gaebler, 1990).

Por ello el énfasis puesto en los resultados y el desempeño: las organizaciones gubernamentales que ligen sus acciones a tales objetivos, tendrán una clara lógica de actuación, lo que permitirá que la gestión particular, la micro gestión propiamente dicha de la organización, sea más libre y más lógica incluso.

*La clave, contradictoriamente, es que se debe obtener una flexibilización y liberalización de la organización gubernamental siempre y cuando los valores generales estén perfectamente acordados y sean homogéneos. Es una contradicción, pues es organizacionalmente lógico que organizaciones realmente flexibles e innovadoras puedan cuestionar legítimamente con el tiempo tales valores generales que a final de cuentas restringen de todas maneras las posibilidades de acción de la organización.* En otras palabras, la autonomía de las organizaciones gubernamentales es fundamental, pero la búsqueda de ajustes en el tiempo es sustantiva, pues la congruencia de los valores globales necesita ser debatida y discutida constantemente por los actores políticos y burocráticos involucrados (incluso por la propia sociedad y sus partes).

Nuevamente aquí no hay recetas, sino sólo experimentos, intentos incrementales por guiar este proceso de adaptación y aprendizaje. En Nueva Zelanda las asignaciones generales del presupuesto son negociadas por la agencia controladora con el Parlamento y en esto tienen poco poder de negociación, si bien la autonomía operativa ya en la marcha es particularmente alta en este caso (cuadro 12). En Reino Unido los departamentos se enfrentan a un número importante de agencias controladoras: carta del ciudadano, compitiendo por la calidad y control de la eficiencia. Si bien el nivel de autonomía de las agencias *Next Steps* es muy alta, pasan por un proceso arduo de negociación y no tienen libertad para manejar sus gastos corrientes (cuadro 13). En Australia se acepta que la autonomía es alta, incluso para el manejo de los gastos corrientes, pero donde la definición de indicadores de desempeño no son suficientes para enmarcar un comportamiento congruente del sector público en

general (cuadro 14). De esta manera, existen acuerdos *ad hoc*, particulares que se generan constantemente con el fin de dar un ajuste incremental al proceso de integración y dadas las circunstancias. Las carteras o la formación de redes de organizaciones gubernamentales agrupadas bajo la lógica de que atacan problemas similares o interrelacionados, ha sido otra manera de buscar criterios diferenciados pero relativamente globales, para alcanzar una coordinación horizontal y vertical. En el caso mexicano, el asunto de la autonomía de las organizaciones gubernamentales es todavía muy incierto (cuadro 15). La inercia de los mecanismos tradicionales de presupuestación y organización es muy resistente. Los instrumentos de la reforma todavía no son incorporados como parte del proceso organizativo en un buen número de agencias. No hay todavía un acuerdo sobre el catálogo de indicadores de gestión, ni una metodología de evaluación. Los convenios de desempeño todavía están por probarse y la relación autonomía-responsabilidad apenas comienza a ser un punto de diálogo entre las diferentes partes del aparato gubernamental. Las agencias controladoras tienen todavía un control importante sobre el manejo de gestión de las organizaciones gubernamentales y los mecanismos para generar mayor autonomía están por desarrollarse.

#### *La reforma a prueba: altos niveles de incertidumbre*

En términos generales es observable que las reformas gerencialistas del presupuesto se encuentran en un momento crítico. Su viabilidad y su capacidad para transformar el sector público de manera definitiva están todavía por comprobarse. Los niveles de incertidumbre son muy altos, incluso en aquellos casos donde la implementación de este tipo de esfuerzos lleva ya varios años.

En Nueva Zelanda los conflictos por la definición de las asignaciones presupuestarias son sistemáticos. Dado que el sistema de definición de costos y cuantificación de valores y resultados no está todavía completamente desarrollado (y menos la interpretación cuantitativa de impactos sociales), el espacio para la discusión y negociación entre las partes es sumamente desigual y endeble (cuadro 12). En Reino Unido comienza a generalizarse una profunda confusión entre el papel de los departamentos y de las agencias. El debate respecto a si hay sobre control por parte de los primeros o sobre autonomía por parte de las segundas es un indicador posible de que la transparencia del proceso de evaluación y de medición de desempeño es todavía poco clara y sigue siendo un objeto de debate (cuadro 13). En Australia las negociaciones respecto a los ajustes presupuestales o a los mecanismos de evaluación son arduas y las bases sustantivas para otorgar homogeneidad a este tipo de negociación están todavía muy lejos de ser aceptadas generalizadamente. Esto básicamente porque es difícil definir con precisión *outcomes* y *outputs* medibles, generales y donde todos los actores están de acuerdo o por lo menos hay un consenso sólido para cada caso (cuadro 14). La tensión entre las agencias controladoras y las organizaciones respecto al detalle y tipo de evaluaciones es sumamente difícil por lo tanto. Es probable que las imposiciones políticas o jerárquicas sigan jugando un papel importante

para resolver disputas. El mecanismo de las carteras, pensado para otorgar coordinación horizontal y vertical ha llevado a poner de relieve las desiguales capacidades e influencias de que gozan los diferentes agencias. En el caso mexicano, una experiencia todavía en vías de implementación integral, los puntos de incertidumbre no son diferentes, solamente que están un paso atrás en su desarrollo (recordemos que esta reforma presupuestal realmente comienza en 1997). Los incentivos para el cambio no están clarificados todavía. Los instrumentos para echar a andar los principales elementos del proceso han opacado la búsqueda de los mecanismos para resolver las diferentes contradicciones entre control y autonomía que se comienzan a generar a la luz de un presupuesto dirigido a resultados. El debate y discusión respecto a qué parámetros (y su medición) son los importantes para evaluar el desempeño, y cómo se interpretan los impactos sociales de manera efectiva apenas comienza. Las posibilidades de generar incentivos específicos para incorporar los valores de la reforma están en proceso de implementación. Además, la carencia de un sistema de servicio civil generalizado deja poco claros los espacios de definición de incentivos específicos y directos para la incorporación de la reforma (cuadro 15).

Este análisis exploratorio es todavía sumamente parcial e incompleto. Sin embargo, es muy interesante constatar al menos tres probables vías estratégicas de análisis para el presente y futuro de este tipo de reformas (desprendiéndose de las lecciones y dilemas hasta aquí descritos):

1. Las reformas presupuestales dirigidas a resultados buscan generar espacios para la eficiencia del sector público a través de la autonomización de los organismos gubernamentales. Esto debido a que se asume que las organizaciones que enfrenten su propio contexto específico con incentivos adecuados, generarán mejores acciones y resolverán mejor los problemas. Sin embargo, es poco probable que exista una sola forma de definir “resultados” e “impactos” correctos o que socialmente no estén a debate. Por ello, el debate y la discusión de los marcos valorativos a través de los cuales se definen los resultados “correctos” o “socialmente deseados” es fundamental. Las reformas de este tipo deben estar conscientes de que este debate de los valores y de los proyectos (es decir de la construcción del consenso sobre los valores que la reforma quiere impulsar) es parte del proyecto en sí mismo y no un accidente “político” que hay que saltar en el camino.
2. Las reformas presupuestales dirigidas a resultados requieren de transformar el marco institucional y político en el que se mueven. Son de alguna manera “estrategias de choque” que buscan romper inercias burocráticas (por lo tanto políticas) de un número importante de actores y grupos. Sin la generación de nuevas reglas y nuevos comportamientos, este tipo de reformas son impensables. Qué tanto este cambio de comportamiento es un asunto técnico (es decir definido explícitamente por los instrumentos de la reforma) y político-organizativo es un grave dilema. La búsqueda del equilibrio entre el uso de los instrumentos

procesos de reforma, según observamos en los casos estudiados aquí. Que las reformas gerencialistas sean vistas entonces a la luz de esta dinámica desde un principio y no como instrumentos cerrados y neutros que deben ser aplicados sin miramientos, probablemente sea una lección importante para el futuro de las reformas mismas.

propios de estas reformas (indicadores de desempeño, planes estratégicos, leyes y normas) y la generación de espacios flexibles para la negociación, el diálogo y la capacitación parece ser una constante práctica. No encontramos ninguna experiencia donde la reforma sea exclusivamente dirigida por mecanismos técnicos. Siempre hay una generación de espacios flexibles para la negociación y el aprendizaje. Es importante que las reformas abran este espacio de manera consciente y premeditada. Esto es debido a que la transparencia del proceso de negociación es vital para la credibilidad de la reforma. Debido a que se está luchando contra una inercia social y política de décadas, sería ingenuo pensar que el sentido común que está detrás de la propuesta de la reforma es suficiente, aunado a los instrumentos técnicos, para dirigir el proceso de ajuste de los comportamientos. Es más probable que los actores políticos y burocráticos encuentren nuevas salidas, formas de escapar del marco valorativo de la reforma sin ser castigados. E incluso que se encuentren nuevas reglas y formas organizacionales que respondan mejor a aquellos inicialmente pensados por los reformadores. La reforma es un proceso de constante negociación, no sólo de instrumentos, sino también de valores. Pensar que los valores originales de la reforma sobrevivirán en el camino intactos, es sumamente improbable.

3. Reformas de ajustes constantes y equilibrios contradictorios. De la misma manera que no hay entonces una seguridad de que por sí mismos los instrumentos y los valores de la reforma se mantengan incuestionados con el paso del tiempo, es entonces difícil pensar que existen recetas o caminos únicos para el diseño de las organizaciones y reglas que darán continuidad a la reforma. En todos los casos analizados, se están constantemente generando nuevas estructuras, nuevos mecanismos para enfrentar las diversas contradicciones que la reforma contiene. Contradicciones además insalvables en términos teóricos y solamente resolubles parcialmente en la práctica. La contradicción entre organismos gubernamentales autónomos (como requisito de eficiencia) y la congruencia valorativa o la rendición de cuentas es una de las principales paradojas de este tipo de reformas. Por un lado se requiere de flexibilidad y de manejo innovador y atención particular a los contextos específicos de cada organismo como requisito para asegurar verdadera eficiencia en el sector público, pero por el otro se requiere de cuidar el uso de los recursos públicos, de los objetivos políticos generales del gobierno y del sistema. ¿Qué tanto administradores innovadores y pensantes tienen legitimidad para entonces reformar a su vez los valores globales impuestos por la reforma? Autonomía sí, pero imposición de los valores generales parece ser la respuesta de las reformas gerencialistas. Las visiones agente principal difícilmente pueden tratar con esta sutileza, con lo que difícilmente existen recetas para resolver óptimamente este problema. El ajuste práctico al que se deben enfrentar reformadores y organismos gubernamentales para encontrar un equilibrio en esta paradoja es uno de los procesos sustantivos. De alguna manera, estos espacios de negociación y ajuste son la misma vida de los

## **Bibliografía**

- Acosta Romero, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1982.
- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1991.
- Arellano, David, "Gestión Pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso" en Guerrero, Omar, *Gestión Pública*, México, UNAM, 1999.
- Arriaga Conchas, Enrique, *Finanzas Públicas de México*, México, Instituto Politécnico Nacional, 1996.
- Aucoin Peter, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, Quebec, 1995.
- Banco Mundial, World Report, 1997.
- Barzelay, Michael, *Breaking through bureaucracy*, California, University of California Press, 1992.
- Boneo, Horacio, *Privatización: del dicho al hecho*, Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial, 1985.
- Boston Jonathan, John Martin, June Pallot y Pat Walsh, *Public Management: The New Zealand Model*, Universidad de Oxford, 1996.
- Cabrero M., Enrique, *Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1997.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco, *Evaluación de Proyectos Sociales*, 4ª ed., México, D.F. Siglo XXI Editores, 1992.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1997.
- Crozier, M., *Estado modesto, estado moderno*, México, FCE, 1989.
- Del Río González, Cristóbal, *Técnica presupuestal*, México, Ediciones Contables y Administrativas, S.A., 1978.
- DiIulio, John, *Deregulating the Public Service*, Washington, D. Brookings.
- Fraga M., Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1994.
- Gasca S. Jorge G., *Servicio Civil de Carrera: La Conveniencia de una Reforma*, México, 1999.
- Gregory J. Robert., "Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service", en *Public Administration Review*, Enero-febrero 1999, vol. 59, núm. 1.
- Guerrero A., Juan Pablo, "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, primer semestre, México, CIDE, 1995.
- Halligan y Power, *Political management in the 1990s*, Universidad de Oxford, 1992.
- Hirsch, Michaels *et al.* "Dirty hands versus Clean Models" en *Theory and Society*, 16:317-36, 1986.
- Ibarra Benítez, Roberto, *Un sistema integral de contabilidad nacional*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1984.
- Jensen, Michael y William Meckling, "Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure" en *Journal of Financial Economics*, 3:305-60, 1976
- Johnston, Judy, "Strategy, Planning, Leadership, and the Financial Management Improvement Plan, The Australian Public Service 1983 to 1996", en *Public Productivity & Management Review*, vol. 21, núm. 4, Junio 1998.
- Khademian M. Anne, "What Do We Want Public Managers To Be? Comparing Reforms", en *Public Administration Review*, mayo/junio 1998, vol. 58, núm. 3.



- Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado?. Más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- La transformación de la Gestión Pública.. *Las reformas en los países de la OCDE*, España: Ministerio de la Presidencia, 1997.
- López Arratia, Alejandro, "El Proceso Presupuestario en México" en María del Carmen Pardo (coord), *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.
- Lyden, Fremont J. y Ernest G. Miller, *Presupuesto Público, Planeación, Evaluación y Control de Programas*, México, Editorial Trillas, 1983.
- Mancell C., Catherine, *Las Nuevas Finanzas en México*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1993.
- Martner, Gonzalo, *Planificación y Presupuesto por Programas*, 8ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1976.
- Mascarenhas R.C., "Searching for Efficiency in the Public Sector: Interim Evaluation of Performance Budgeting in New Zealand", en *Public Budgeting & Finance / Otoño 1996*.
- Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave, *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*, España, McGraw Hill, 1992.
- Organización de las Naciones Unidas, *Un sistema de cuentas nacionales*, Serie F, núm. 2, Revisión 3, Nueva York, Naciones Unidas, 1970.
- Organization For Economic Co-Operation And Development (OCDE), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997.
- Organization For Economic Co-Operation And Development (OCDE), Public Management Studies (PUMA), *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results - Oriented Management*, 1994.
- OCDE, *Administración Pública: Modelos de los países de la OCDE*, Francia, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Budgeting for Results. Perspectives on Public Expenditure Management*, Francia, 1995.
- \_\_\_\_\_, *La transformación de la gestión pública.. Las reformas en los países de la OCDE*. España, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Modern Budgeting*. Francia, 1997.
- \_\_\_\_\_, *OCDE Economic Surveys. United Kingdom 1998*. Francia, 1998.
- \_\_\_\_\_, *OCDE Economic Surveys. Australia 1998*. Francia 1998
- Osborne, David y Ted, Gaebler. *Reinventing government*. California. Addison Wesley. 1990.
- Pallot June. "New Public Management Reform in New Zealand. The collective strategy phase". En *International Public Management Journal*. vol. 1. núm. 1. 1998.
- Pardo, María del Carmen (coord). *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México*, México, INAP, 1992.
- Pardo, María del Carmen. "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina" en *Foro Internacional*, núm. 1, vol. XXXIII, México, (enero-marzo): 12-29, 1993.
- Pardo María del Carmen, "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización", en *Gestión y política pública*. vol. LV, núm. 2, México, segundo semestre de 1995.
- Perrow, Charles, *Complex Organizations: a Critical Essay*, New York, McGraw-Hill.

- Petrei, Humberto, *Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- Poister H. Theodore y Gregory D. Streib, "Strategic Management in The Public Sector. Concepts, Models, and Processes", en *Public Productivity & Management Review*, vol. 22, núm. 3, marzo, 1999.
- Rosas, Alfredo, *La crisis fiscal del presupuesto público*, México, UAMI-Técnicas Científicas S.A. de C.V., 1991.
- Saldaña, Adalberto, *Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en México. Un Caso Concreto*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1977.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Antología de la planeación en México*, México, SHCP, 1985.
- Slomiansky, Paul, *The Budgeting Process in Mexico*, Documento de Trabajo núm. 63, División de Administración Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998.
- Thompson R. James y Ronald P. Sanders, "Strategies for Reinventing Federal Agencies. Gardening Versus Engineering", en *Public Productivity & Management Review*, vol. 21, núm. 2, diciembre de 1997.
- Vázquez Arroyo, Francisco, *Presupuesto por programas para el sector público de México*, México, UNAM, 1979.
- Vinzant H. Douglas y Janet C. Vinzant, "Strategy and Organizational Capacity. Finding a Fit", en *Public Productivity & Management Review*, vol. 20, núm. 2, diciembre 1996.
- Walsh, J.P. y J.K. Seward, "On the efficiency of internal and external corporate control mechanisms" en *Journal of Management Review*, 15:421-58. 1990.
- Wilsdovsky, Aaron, *Speaking truth to power*, New Brunswick, Transaction, 1993
- Wilson K. Graham, "Perspectivas de la función pública en Gran Bretaña, ¿Mayor al rescate?", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, vol. 57, núm. 3, septiembre de 1991.
- Witker V., Jorge, *Derecho Económico*, México, Harla, 1985.
- Witker V., Jorge, *Introducción al Derecho Económico*, México, Harla, 1995.
- Xavier John Antony, "Portfolio Budgeting in the Australian Portfolios - Principles and Practice", en *Public Budgeting & Finance / Invierno 1997*.
- Xavier John Antony, "Budget Reform in Malaysia and Australia Compared", en *Public Budgeting & Finance / Primavera 1998*.
- Yin, Robert, *Case studies methodology*, California, Sage, 1984
- Zey, Mary, *Rational Choice theory and Organizational theory: a critique*, California, Sage, 1998

### *Legislación y Documentos Oficiales*

- Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1997.
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de mayo de 1995.
- Ley de Planeación, Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 5 de enero de 1983.

- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de diciembre de 1976.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 29 de diciembre de 1976.
- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996.
- Acuerdo mediante el cual se da a conocer el Manual de Normas para el ejercicio del gasto en la APF*, México, Poder Ejecutivo, SHCP, 31 marzo 1998.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 18 de noviembre de 1981.
- Guía para la definición de indicadores, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México, SECODAM y SHCP, 1998.
- Procedimientos internos para el despacho de asuntos presupuestarios*, México, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, agosto de 1998.
- Lineamientos para la concertación de la Nueva Estructura Programática 1998*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, mayo de 1997.
- Algunos aspectos del gasto público en México*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, octubre de 1998.
- Catálogo de categorías programáticas de la administración pública federal*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, 1998.
- Proyecto de reforma al sistema presupuestario: la NEP y el SED. De los procedimientos a los resultados*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, 1998.
- Lineamientos para la concertación de la NEP 1999*, México, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, marzo de 1998.
- ¿Qué es el PEF 1998?*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, Marzo de 1998.
- Modernización de la APF*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos. IPCP, 1988.
- Actualización del Cronograma de Actividades del Proceso Integral de Programación y Presupuesto 1999*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, UPCP, agosto de 1998.
- Reforma al Sistema Presupuestario. La Nueva Estructura Programática*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, noviembre de 1997.
- Reforma al sistema presupuestario (RSP). Avances 1998*, versión preliminar, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Política y Control Presupuestal, enero de 1999.
- Sistema de evaluación del desempeño a través de indicadores. Guía metodológica*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, UPCP, 1998.
- Glosario de Términos de la Administración Pública Federal*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1998.
- Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 31 de marzo de 1998.

*Información en Internet*

Cámara de Diputados ([www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx))

Cámara de Senadores ([www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx))

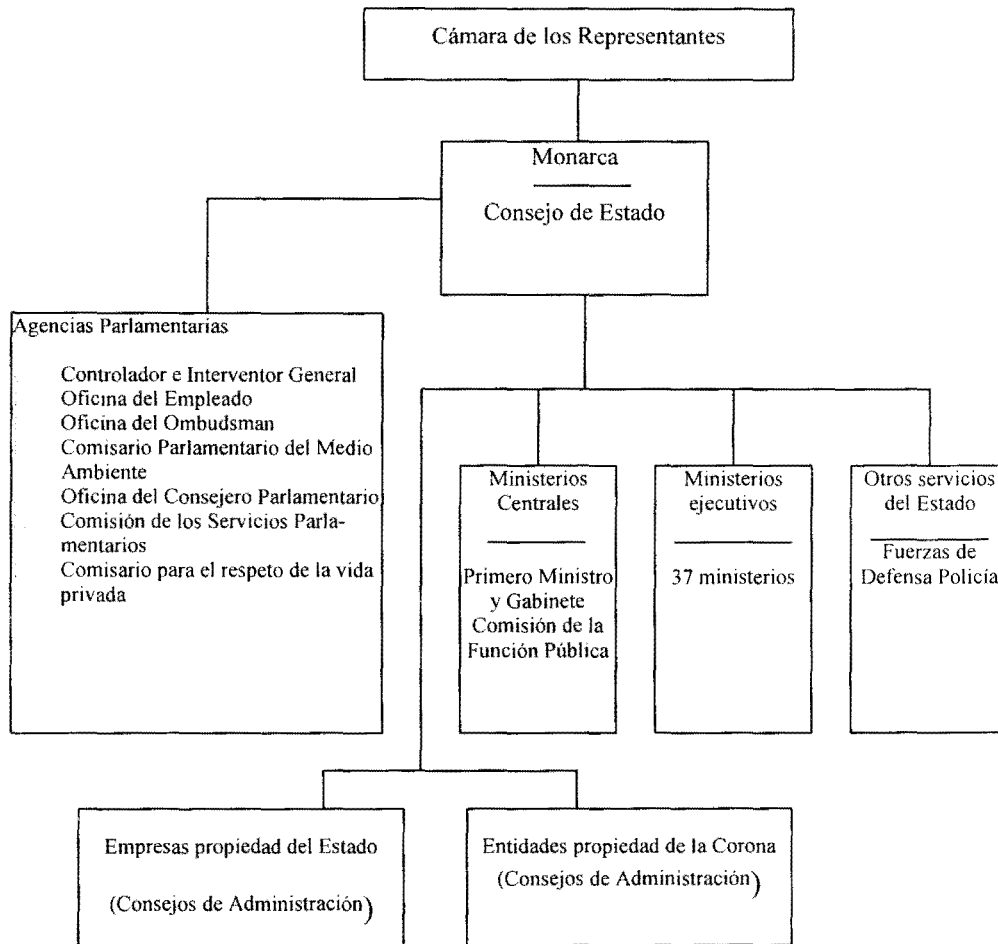
Presidencia ([www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx))

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ([www.secodam.gob.mx](http://www.secodam.gob.mx))

Secretaría de Hacienda y Crédito Público ([www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx))

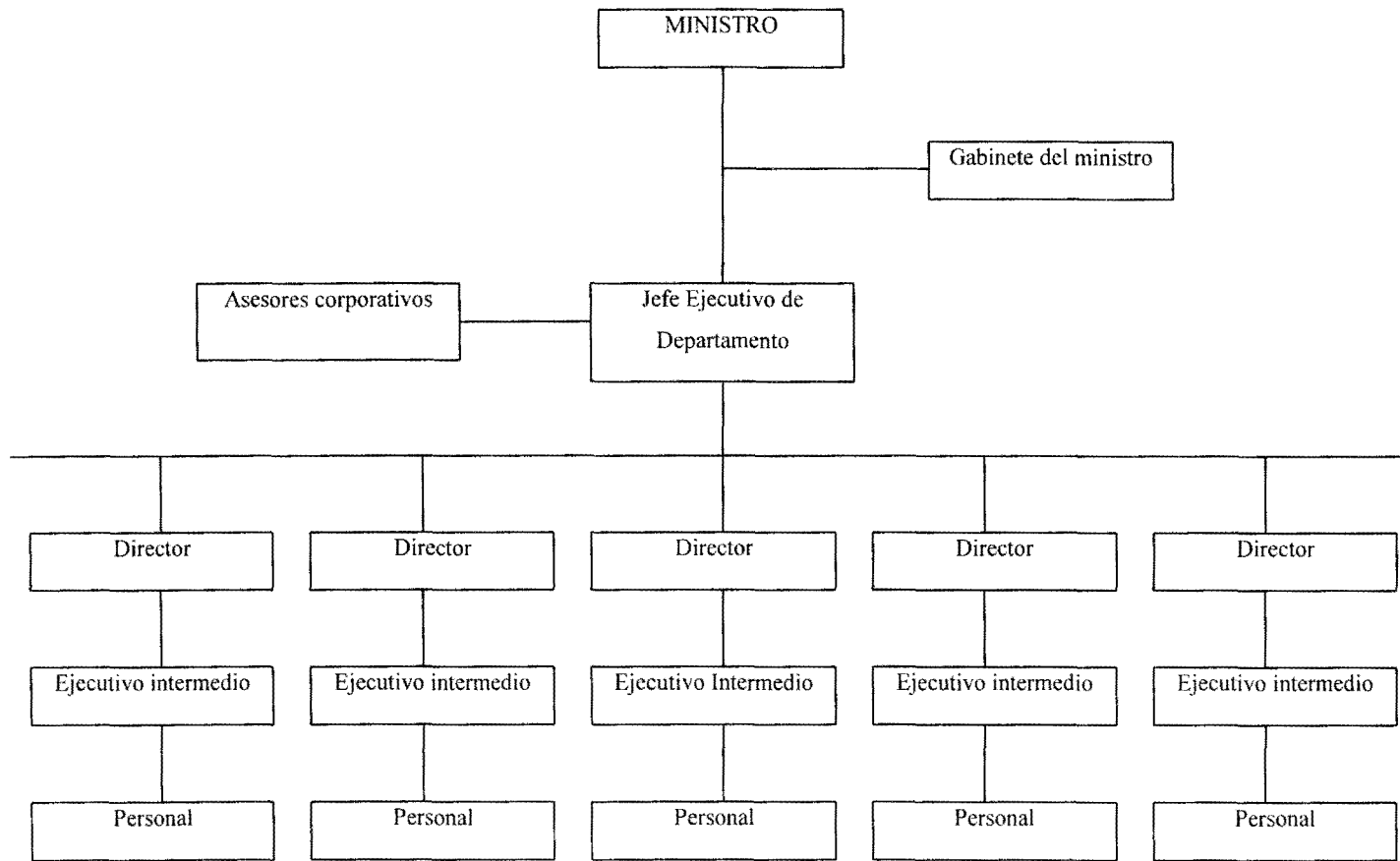
Cuadro 1

Organización de la Administración Central en Nueva Zelanda



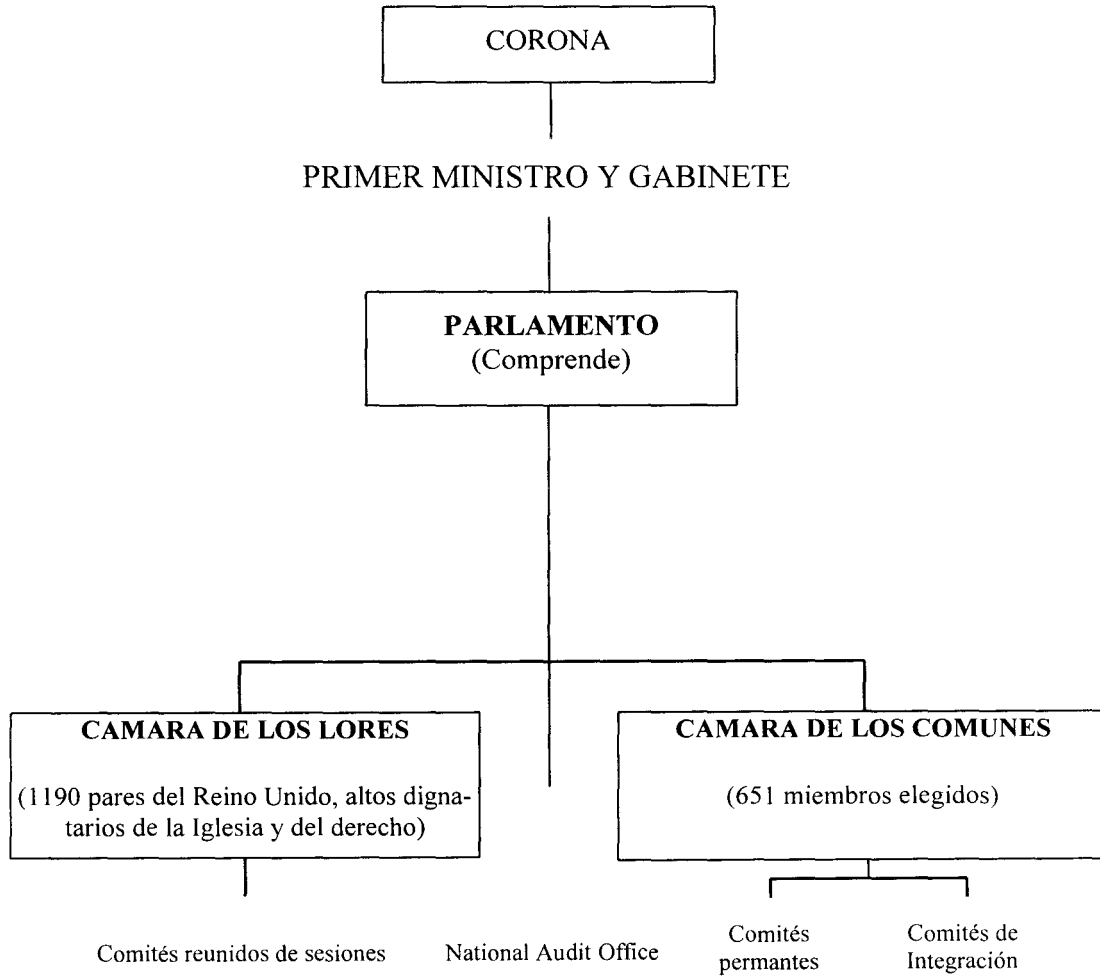
Fuente: *Administración Pública: Modelos de los países de la OCDE*, OCDE 1993, p. 252.

Cuadro 2  
Jerarquía Típica de un Ministerio en Nueva Zelanda



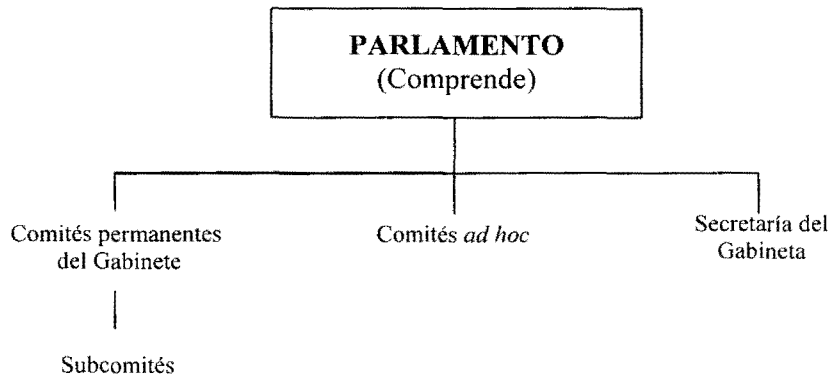
Fuente: *Administración Pública: Modelos de los países de la OCDE*, OCDE, 1993, p. 251.

Cuadro 3  
La Estructura del Parlamento y del Gobierno en el Reino Unido

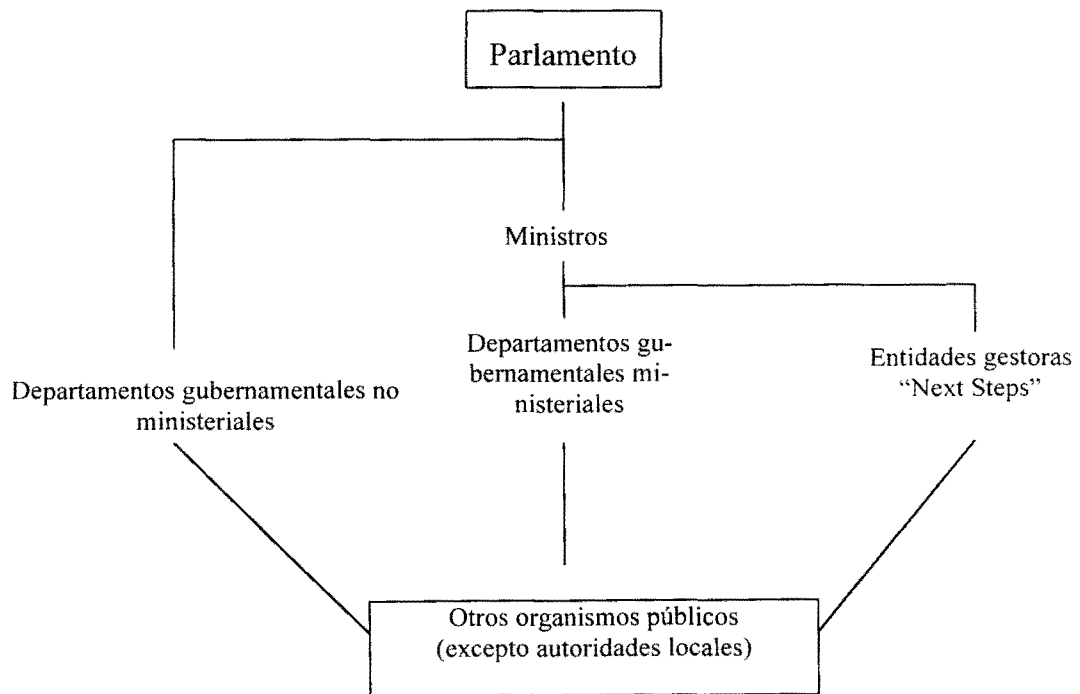


Fuente: *Administración Pública: Modelos de los países de la OCDE*, OCDE, 1993, p. 302.

Cuadro 4



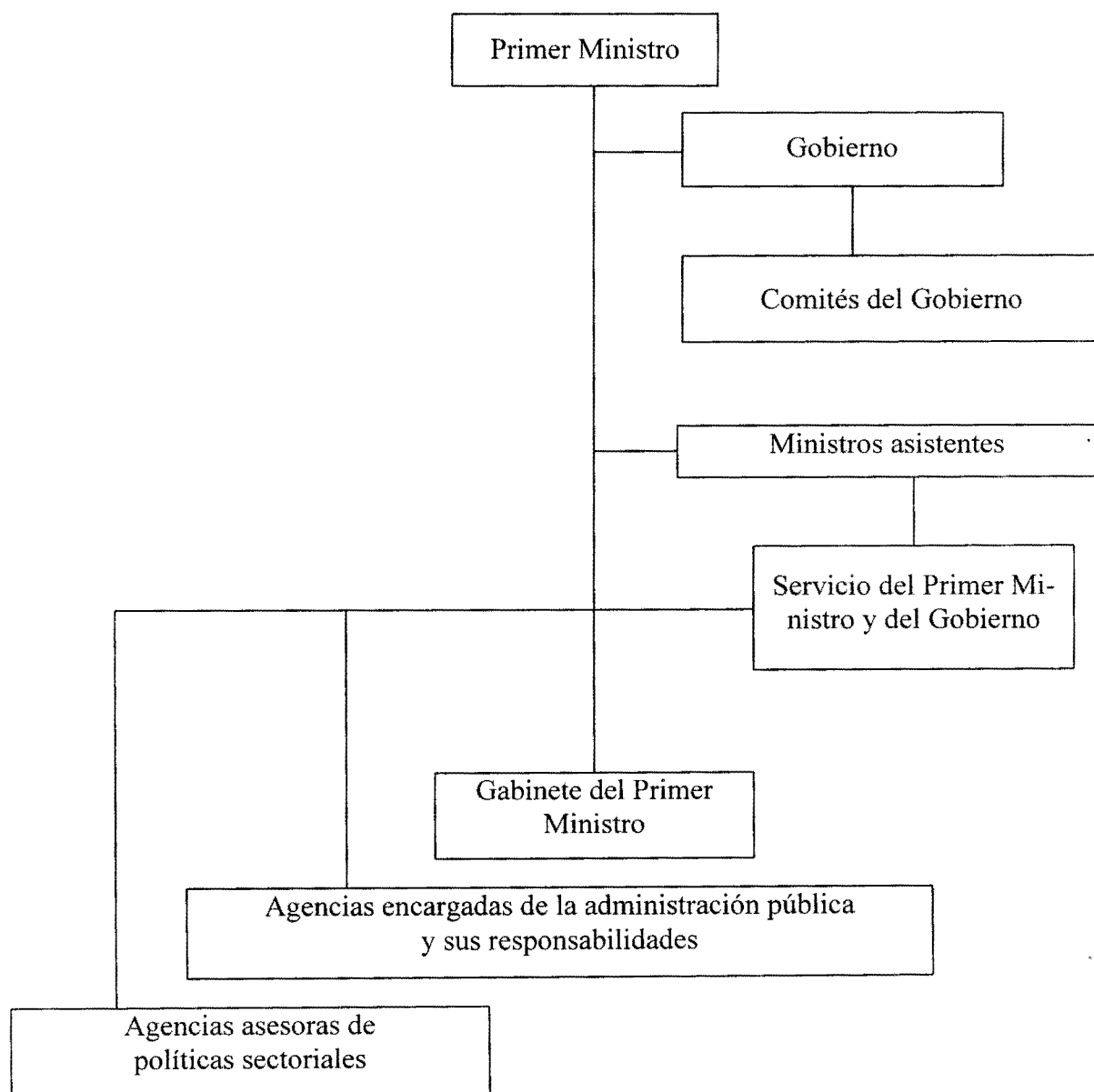
Organización del Parlamento y de los Servicios Públicos en el Reino Unido



Fuente: *Administración Pública: Modelos de los países de la OCDE*, OCDE, 1993, p. 302.

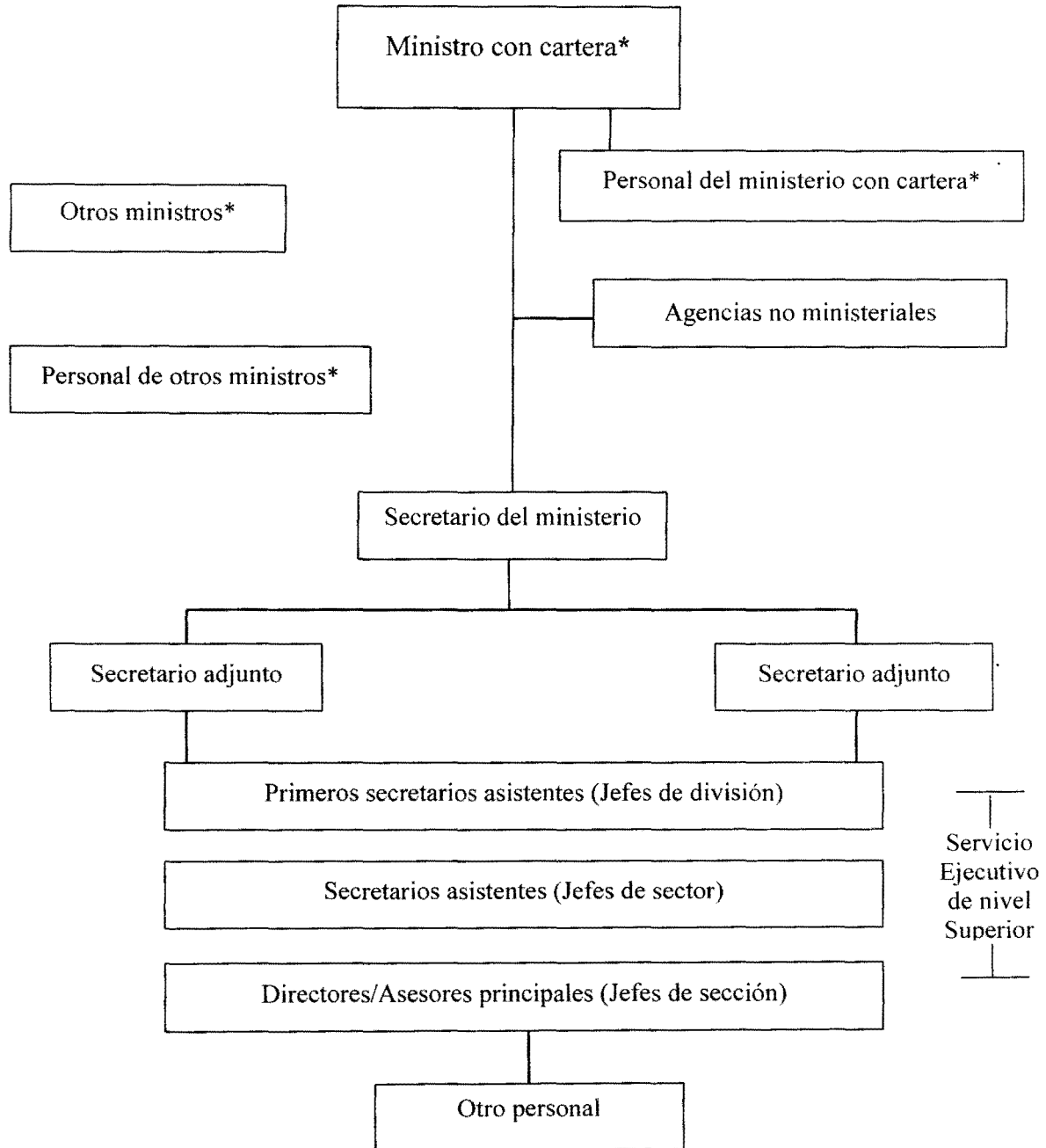


Cuadro 5  
Principales Organismos de Apoyo al Jefe del Gobierno  
de Australia y de los Ministros



Fuente: *Administración Pública: Modelos de los países de la OCDE*, OCDE 1993, p. 30.

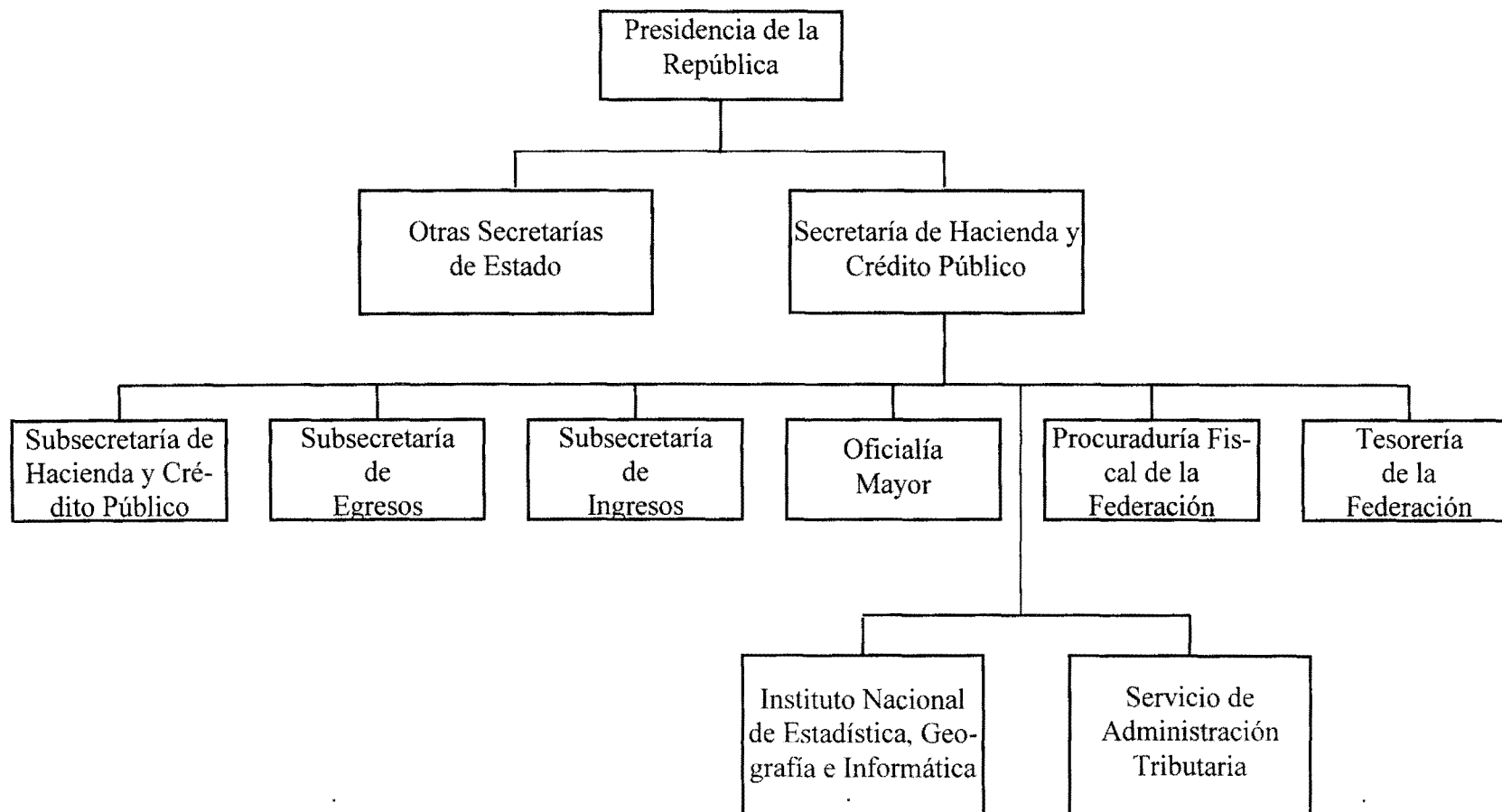
Cuadro 6  
Estructura típica de un ministerio con cartera del gobierno australiano



\* Normalmente estos cargos se consideran políticos. El Gabinete del ministro en ejercicio puede incluir funcionarios.

Fuente: *Administración Pública: Modelos de los países de la OCDE*, OCDE 1993, p. 30.

Cuadro 7  
Administración Pública Federal  
(México)



Cuadro 8

País	Reforma institucional de la AP	Reforma legal o normativa	Servicio civil
Nueva Zelanda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transformación de la relación departamentos-ministerios. Los departamentos adquieren una dirección ejecutiva temporal sustentada en resultados. Los ministerios “compran” los servicios de los departamentos.</li> <li>• A la dirección de los departamentos se le otorga amplia libertad para utilizar los recursos, siempre y cuando se sustente en las reglas de práctica contable aceptadas y logre los resultados buscados.</li> <li>• Cada departamento tiene sus propias cuentas bancarias.</li> <li>• El presupuesto se basa en planes de tres años que son revisados por últimas instancias y negociados de manera continua entre departamentos, ministerios y parlamento. El presupuesto sigue siendo anual en su aplicación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Iniciativa del sector estatal.</i> Define jefes ejecutivos para los departamentos dándoles mayor responsabilidad frente a ministerios y de la gestión financiera. Los dirigentes son contratados por tiempo específico y atados a resultados. Se designan por proceso de competencia pública.</li> <li>• <i>Iniciativa de finanzas públicas.</i> Dirige el presupuesto a resultados. Asignaciones por resultados y no por insumos. Los ministerios compran los servicios que los departamentos producen. Se realiza un acuerdo anual de resultados entre departamentos y ministerios tanto de <i>outcomes</i> como de <i>outputs</i>.</li> <li>• <i>Áreas estratégicas y claves de resultados.</i> Las primeras definen los acuerdos de resultados y los planes operativos desde una visión general de los ministerios. Las segundas son las definiciones de cada departamento para alinear sus resultados a las áreas estratégicas.</li> <li>• <i>Práctica contable generalmente aceptada.</i> Manual de control y uso del gasto.</li> <li>• <i>Iniciativa de empresas del estado.</i> Define mecanismos propios de la administración de empresas privadas para el uso de empresas públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es prácticamente abolido el servicio civil existente desde 1913. Con esto cada departamento y agencia es responsable de definir sus políticas de selección, movilidad, retiro y salarios de sus empleados.</li> </ul>

Cuadro 9

País	Reforma institucional de la AP	Reforma legal o normativa	Servicio civil
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de agencias <i>next steps</i>. Negocian y definen objetivos y a partir de esto dejan en libertad a la agencia. Los puestos directivos son definidos por competencia abierta. Una parte de los salarios están amarrados a resultados. El departamento “compra” los servicios a la agencia. El departamento es responsable ante el parlamento.</li> <li>• Unidades de control de la eficiencia. Revisan cómo mejorar y medir la acción de la AP. Generan estándares.</li> <li>• Departamentos son responsables de los <i>outputs</i> (resultados) y las agencias de <i>outcomes</i> (impacto).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Iniciativa de administración financiera</i>. Establece objetivos, recursos e información necesaria para llevar a cabo las reformas</li> <li>• <i>Iniciativa para mejorar la administración: next steps</i> (los siguientes pasos). Permite a los departamentos definir cómo hacer las cosas y dirigir las acciones de las agencias a los objetivos sin intervenir operativamente.</li> <li>• <i>Documentos estructurales (framework documents)</i>. Cada agencia <i>next step</i> tiene este marco normativo. Se negocia con los departamentos para generar autonomía de acción a las agencias.</li> <li>• <i>Carta del ciudadano</i>. Obliga a las agencias y departamentos a informar específicamente el tipo y calidad de los servicios. Los ciudadanos tienen mecanismos para evaluar y proponer.</li> <li>• <i>Iniciativa de compitiendo por la calidad</i>. Definición de qué tipo de actividades deben ser realizadas por el gobierno y cuáles dejadas a la competencia con el fin de que los provea quien esté mejor preparado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma del servicio civil para reducir su control sobre funcionarios.</li> <li>• Incremento del salario por eficiencia y resultados. Las agencias y los departamentos se convierten en responsables de los salarios de un buen número de funcionarios.</li> </ul>

Cuadro 10

País	Reforma institucional de la AP	Reforma legal o normativa	Servicio civil
Australia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada agencia es responsable de la contratación del personal a excepción del personal del servicio ejecutivo (directivos).</li> <li>• El servicio ejecutivo asegura el desarrollo del personal de alto nivel del gobierno, con mecanismos de competencia y profesionalización.</li> <li>• A través del programa de definiciones de desempeño, se definían las ligas entre recursos, objetivos y resultados.</li> <li>• Fue adecuado y mejorado el portafolio de medidas presupuestales y declaración de mediciones donde es clave ligar toda la información a los impactos alcanzados.</li> <li>• Los reportes de todas las agencias están sustentados en resultados.</li> <li>• Se diferencia entre <i>outputs</i> (resultados operativos) y <i>outcomes</i> (impactos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Programa de mejora de la administración financiera</i> (1984). Se establece que el presupuesto se planea para tres años, con análisis y evaluaciones prospectivas del próximo año y de las posibles implicaciones en los siguientes dos. La descentralización de la toma de decisiones es considerada fundamental. Se firman acuerdos de diferente tipo para otorgar flexibilidad en el manejo de los recursos. El manejo de los costos corrientes es definido en un acuerdo de resultados y reglas que una vez firmado es muy flexible. Acuerdos para el manejo de recursos ahorrados. Los dividendos de eficiencia son ahorros acordados que aseguran el mantenimiento de los servicios con menores recursos. Estos ahorros se suman en una bolsa que después es negociada entre todas las carteras y agencias para apoyar nuevos proyectos o proyectos estratégicos. Existen acuerdos también para hacer flexibles el manejo de recaudaciones o de adquisición de tecnología.</li> <li>• <i>Programa de administración y presupuestación</i> (1984). Introduce la lógica de construcción de programas gubernamentales como la unidad de presupuestación y evaluación del sector público. Los programas están basados en resultados. Se definen a través de proyecciones de gastos que son base de la negociación presupuestal en el tiempo. Existen carteras de departamentos que atacan problemáticas similares con el fin de enfatizar la cooperación intergubernamental y asegurar cooperación en la definición de prioridades. Cada agencia define los mecanismos de evaluación, pero guiada y observada por las agencias responsables de asignar los recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Comisión de la función pública</i> nace en 1987. Genera las políticas de contratación, despidos, promoción, movilidad y jubilación del sector público excepto del servicio ejecutivo, donde se generan políticas para retener, profesionalizar y apoyar a los funcionarios de más alto nivel.</li> <li>• Existe la propuesta hoy día de cambiar los contratos determinados temporalmente por contratos en función de los resultados.</li> </ul>

Cuadro 11

País	Reforma institucional de la AP	Reforma legal o normativa	Servicio civil
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscan una mejor relación entre DGPPS de hacienda y DGPOPS de entidades y dependencias.</li> <li>• Dan un nuevo rol a las unidades responsables: mayor responsabilidad y mayor capacidad para asegurar resultados.</li> <li>• Se busca una integración entre las misiones institucionales, los grandes parámetros de la planeación nacional, las definiciones macroeconómicas, que al mismo tiempo otorgue una herramienta de planeación y permita revisar y controlar resultados por parte de la población.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Pronafide</i>: replanteamiento integral de la clasificación de actividades. Introducción de indicadores estratégicos de resultados.</li> <li>• <i>PROMAP</i>: busca generar una organización gubernamental eficaz y eficiente, con cultura de servicio y devolviendo facultades a las unidades que enfrentan los problemas sociales directamente.</li> <li>• <i>NEP</i>: generar orden y dirección del gasto público a través de una nueva clasificación de actividades. Ligar misiones organizaciones, unidades responsables y su acción con respecto a resultados o impacto alcanzado.</li> <li>• <i>SED</i>: nuevo modelo de medición de resultados. Indicadores estratégicos para guiar la evaluación y la administración. Encuestas a la población y convenios de desempeño.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay servicio civil generalizado en el sector público.</li> <li>• Diversos proyectos de servicio civil, pero no hay un proceso integral de implementación todavía.</li> <li>• Funcionarios son asignados o removidos por lógicas internas a las dependencias y entidades o por la lógica política del poder ejecutivo.</li> <li>• Sin embargo, existe un cuerpo especializado de funcionarios públicos que rotan continuamente de puestos y posiciones pero que de hecho han seguido una carrera en el sector público.</li> </ul>

Cuadro 12

<i>País</i>	<i>Rol de las agencias centrales</i>	<i>Autonomización de las agencias</i>	<i>Puntos de incertidumbre de las reformas</i>
<i>Nueva Zelanda</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negocian el plan presupuestario final.</li> <li>• Presenta el presupuesto al parlamento.</li> <li>• Define estándares generales y negocia su aplicación en cada departamento.</li> <li>• Generación de mecanismos de rendición de cuentas y vigilancia abandonando el control de salarios y manejo de personal, así como organizacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta autonomía de operación de los departamentos.</li> <li>• Asignaciones presupuestarias son negociadas y controladas por ministerios. Los departamentos tienen poca capacidad de negociar asignaciones generales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constante conflicto entre ministerios y departamentos respecto a asignaciones presupuestarias.</li> <li>• El sistema de costos no está totalmente desarrollado, con lo que las negociaciones de resultados y de indicadores para definir presupuestos son sumamente endebles.</li> </ul>

Cuadro 13

<i>País</i>	<i>Rol de las agencias centrales</i>	<i>Autonomización de las agencias</i>	<i>Puntos de incertidumbre de las reformas</i>
<i>Reino Unido</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantienen estricto control sobre gastos corrientes.</li> <li>• Definen reglas del juego entre las diferentes partes.</li> <li>• Aprueban gasto de proyectos de “delegación limitada”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tesoro está separado ahora de las siguientes agencias: unidades de control de la eficiencia,</li> <li>• <i>Next steps</i>,</li> <li>• Carta del ciudadano y</li> <li>• Compitiendo por la calidad. Estas agencias tienen su propia lógica y autoridad lo que hace el proceso necesariamente más flexible.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobre -privatización vía agencias <i>next steps</i>.</li> <li>• Relación departamentos y agencias confuso</li> <li>• Futuro del servicio civil incierto.</li> <li>• Agencias sobre autónomas y departamentos sobre controladores. Debate respecto al equilibrio que debe existir ante la falta de indicadores globales e integrales que rijan el proceso de manera transparente.</li> </ul>



Cuadro 14

<i>País</i>	<i>Rol de las agencias centrales</i>	<i>Autonomización de las agencias</i>	<i>Puntos de incertidumbre de las reformas</i>
<i>Australia</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Finanzas otorga la información y los procedimientos para la definición de las carteras, de los mecanismos de evaluación, de los presupuestos multianuales, de los acuerdos de flexibilización y de la evaluación de resultados.</li> <li>Monitorea y negocia los ajustes de los programas y su congruencia.</li> <li>Vigila cómo las agencias se evalúan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta autonomía para definición de resultados, indicadores, evaluación e incluso gasto corriente.</li> <li>El grado de flexibilidad sobre el marco normativo restrictivo está sustentado en acuerdos diversos.</li> <li>Las carteras (la vinculación de varios departamentos y agencias con un mega ministerio o ministerio controlador), son mecanismos de coordinación y negociación horizontal y vertical.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Muy complicadas negociaciones de ajustes y acuerdos de gastos corrientes entre hacienda y agencias.</li> <li>La descentralización de decisiones se ha hecho lenta y desigual.</li> <li>Difícil distinción de <i>outcomes</i> y <i>outputs</i>.</li> <li>Tensiones entre agencias y agencias controladoras respecto al detalle y tipo de evaluaciones que las agencias deben realizar</li> <li>Compleja y desigual coordinación dentro de las carteras.</li> </ul>

Cuadro 15

<i>País</i>	<i>Rol de las agencias centrales</i>	<i>Autonomización de las agencias</i>	<i>Puntos de incertidumbre de las reformas</i>
<i>México</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establece marco macroeconómico. Desarrolla presupuesto y define ingreso y gasto en la misma institución.</li> <li>Define límites y reglas al proceso.</li> <li>Induce y capacita para la incorporación de la NEP-SED.</li> <li>Negocia los convenios de desempeño.</li> <li>Presenta el presupuesto al congreso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Qué tanta autonomía van a alcanzar las entidades y dependencias es incierto.</li> <li>Necesita un proceso de reforma organizativa para incorporar los principios de la NEP-SED.</li> <li>El POA, la NEP y el SED todavía no son una parte integral organizativa para un buen número de agencias gubernamentales.</li> <li>No hay un acuerdo sobre el catálogo de indicadores de resultados que debe construirse ni una metodología de evaluación general todavía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sin servicio civil no es claro cómo incentivar a los funcionarios a incorporar la lógica de resultados en su comportamiento.</li> <li>Los convenios de desempeño son todavía un instrumento cuyas reglas requieren precisión con el fin de ser un mecanismo efectivo ¿qué tanta autonomía se va a otorgar? ¿cómo se formulan compromisos?</li> <li>El enlace organizativo es muy débil: ¿cómo se modifica el proceso organizacional para dirigirse a resultados y no sólo a procesos operativos? ¿dónde están los incentivos al cambio? ¿cuáles son las reglas para una dinámica de entidades y dependencias más autónomas?</li> </ul>

*Cuadro 16*  
Crecimiento del PIB en algunos países de la OCDE, 1955-1973  
Promedio anual de la tasa de crecimiento (por ciento)

	<i>PIB per cápita</i>					<i>PIB total</i>				
	<i>1955-1960</i>	<i>1960-1965</i>	<i>1965-1970</i>	<i>1970-1973</i>	<i>1955-1973</i>	<i>1955-1960</i>	<i>1960-1965</i>	<i>1965-1970</i>	<i>1970-1973</i>	<i>1955-1973</i>
<b><i>Australia</i></b>	<b>2.0</b>	<b>2.6</b>	<b>3.7</b>	<b>2.7</b>	<b>2.4</b>	<b>4.3</b>	<b>4.6</b>	<b>5.7</b>	<b>4.8</b>	<b>4.7</b>
Canadá	0.7	3.7	3.1	4.8	2.9	3.4	5.7	4.8	6.0	5.1
Dinamarca	3.9	4.4	3.8	3.6	4.0	4.6	5.2	4.6	4.2	4.7
Finlandia	3.2	4.6	5.2	4.9	4.3	4.1	5.3	5.3	5.1	4.9
Irlanda	1.9	3.4	4.2	3.6	3.3	1.3	3.7	4.7	4.9	3.5
Países Bajos	2.5	3.6	4.5	3.3	3.4	3.9	5.0	5.7	4.2	4.7
<b><i>Nueva Zelanda</i></b>	<b>1.8</b>	<b>2.8</b>	<b>1.6</b>	<b>2.6</b>	<b>2.2</b>	<b>4.0</b>	<b>4.9</b>	<b>3.0</b>	<b>4.6</b>	<b>4.1</b>
<b><i>Reino Unido</i></b>	<b>2.3</b>	<b>3.3</b>	<b>1.7</b>	<b>3.3</b>	<b>2.2</b>	<b>2.7</b>	<b>3.2</b>	<b>2.1</b>	<b>3.0</b>	<b>2.8</b>
Total OCDE	2.1	3.9	3.6	4.2	3.4	3.3	5.2	4.7	5.2	4.2

Fuente: *OECD Economic Surveys. New Zealand*, abril, 1975, p. 9.

**Cuadro 17**  
Indicadores de resultados macroeconómicos en algunos países de la OCDE

	Nueva Zelanda	Estados Unidos	Japón	Alemania	Francia	Italia	Reino Unido	Canadá	Australia
<i>Crecimiento del PIB<sup>1</sup></i>									
1963-73	<b>3.5</b>	4.4	9.3	4.4	5.3	4.8	<b>3.4</b>	5.4	<b>5.3</b>
1973-83	<b>1.3</b>	2.1	3.2	1.6	2.3	2.7	<b>1.1</b>	2.8	<b>2.4</b>
1983-97	<b>2.3</b>	3.0	3.1	3.1	2.0	2.0	<b>2.6</b>	2.7	<b>3.5</b>
<i>Crecimiento del PIB per cápita<sup>1</sup></i>									
1963-73	<b>1.9</b>	3.2	7.9	3.6	4.4	4.1	<b>2.9</b>	3.6	<b>3.4</b>
1973-83	<b>0.5</b>	1.0	2.3	1.7	1.8	2.3	<b>1.1</b>	1.5	<b>1.1</b>
1983-97	<b>1.3</b>	2.1	2.6	0.9	1.5	1.9	<b>2.4</b>	1.4	<b>2.1</b>
<i>Inflación<sup>2</sup></i>									
1963-73	<b>5.3</b>	3.6	n.d.	3.5	4.6	4.4	<b>5.3</b>	3.7	<b>4.0</b>
1973-83	<b>13.4</b>	8.2	8.1	5.0	10.9	16.6	<b>13.3</b>	9.3	<b>11.2</b>
1983-97	<b>6.0</b>	3.5	1.4	2.4	3.5	6.2	<b>4.5</b>	3.4	<b>5.1</b>
<i>Crecimiento de la inversión<sup>1</sup></i>									
1963-73	<b>6.6</b>	7.2	13.2	4.0	7.0	3.3	<b>4.7</b>	7.4	<b>5.2</b>
1973-83	<b>0.0</b>	2.6	2.0	6.8	-6.5	-1.0	<b>1.8</b>	6.6	<b>2.6</b>
1983-97	<b>5.7</b>	4.6	5.3	3.6	2.3	3.0	<b>5.1</b>	4.7	<b>4.4</b>
<i>Crecimiento de la productividad del trabajo<sup>3</sup></i>									
1963-73	<b>1.3</b>	2.0	7.8	4.2	4.4	5.3	<b>3.4</b>	1.8	<b>2.7</b>
1973-83	<b>0.2</b>	0.3	2.3	1.9	2.1	2.0	<b>1.6</b>	0.7	<b>1.5</b>
1983-97	<b>1.0</b>	1.2	2.1	1.2	1.8	2.2	<b>1.7</b>	1.0	<b>1.4</b>
<i>Tasa de empleo<sup>2, 4</sup></i>									
1963-73	<b>72.6</b>	61.7	71.2	68.8	66.4	57.1	<b>71.3</b>	62.3	<b>67.2</b>
1973-83	<b>73.2</b>	64.0	69.8	65.1	64.0	55.5	<b>69.1</b>	64.9	<b>65.6</b>
1983-97	<b>70.0</b>	70.5	72.6	63.1	59.7	52.6	<b>68.4</b>	68.7	<b>66.8</b>
<i>Tasa de desempleo<sup>2</sup></i>									
1963-73	<b>0.2</b>	4.7	1.2	0.8	2.3	4.0	<b>2.1</b>	4.9	<b>1.9</b>
1973-83	<b>1.8</b>	7.2	2.0	4.0	5.4	5.5	<b>5.8</b>	7.9	<b>5.6</b>
1983-97	<b>6.6</b>	6.5	2.7	8.2	10.5	10.0	<b>9.2</b>	9.8	<b>8.6</b>
<i>Balance de cuenta corriente (proporción de PIB)<sup>2</sup></i>									
1963-73	<b>1.0</b>	0.3	1.3	0.8	0.6	1.4	<b>0.1</b>	-1.8	<b>-2.4</b>
1973-83	<b>-5.5</b>	-0.1	0.3	0.6	-0.3	-0.9	<b>0.0</b>	-2.8	<b>-2.9</b>
1983-97	<b>-4.2</b>	-1.9	2.6	1.4	0.2	0.1	<b>-1.0</b>	-2.3	<b>-4.7</b>

<sup>1</sup> Volumen, promedio anual<sup>2</sup> Promedio del periodo<sup>3</sup> Promedio anual<sup>4</sup> Empleo total como un porcentaje de la población en edad de trabajar, 15 – 64 años.

Fuente: OECD Economic Surveys. Special Features. Structural Policies. The Economic Strategy. New Zealand, 1999, p. 69