

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

Facultad de Ciencias Sociales y Políticas

Maestría en Administración Pública



**“Análisis de la operación del Presupuesto en base a Resultados en la
Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali”**

Tesis que se presenta para obtener el grado de Maestro en Administración Pública

**Juan Saúl Codina Provencio
Sustentante**

Director de Tesis

M.A.I. María del Rosario Chávez Morelos

Mexicali, Baja California, México, 12 de Octubre de 2012

AGRADECIMIENTOS:

A mi esposa:

Blanca Teresa Ceseña Lomeli,
Por su apoyo incondicional.

A mis hijos:

Italia Anette, Itzel Edith, Saúl Gerardo y Karla Fernanda.

A mis hermanos:

Paco (†), Víctor, Mary y Martha:

Que me han motivado siempre con su ejemplo y su gran calidad humana.

INDICE

Introducción.	5
Antecedentes.	8
Justificación	12
Planteamiento del Problema.	13
Pregunta de investigación.	14
El Objetivo General.	14
Objetivos específicos.	14
Hipótesis.	14
Metodología.	15
Aportación o hallazgo del estudio.	16
Estructura del trabajo.	16
Capítulo 1 Contexto.	17
1.1 La Nueva Gestión Pública, Gestión por Resultados	17
1.2 El Marco Lógico sus antecedentes e integración al PbR	22
1.3 Presupuesto en base a Resultados.	26
1.4 inicio del Presupuesto en base a Resultados en México	30
1.5 Sistema de Evaluación de desempeño	31
Capitulo 2 Implementación del PbR.	33
2.1 Los avances en la implementación del Presupuesto en base a Resultados:	33
2.2 Los retos a vencer con la Presupuestación en base a Resultados:	34
2.3 Resultados del análisis para la implementación del PbR	36
Capitulo 3 Propuesta de operación del PbR	38
3.1 La operación del modelo de PbR actual.	38

3.2 La propuesta de solución	39
3.3 Diagnostico	49
3.4 Conclusión	52
BIBLIOGRAFIA.....	56
Anexo 1	58
Glosario de abreviaturas:	58
Anexo 2	59
Circular SPF	59
Anexo 3	60
Leyes que reglamentan el Presupuesto en base a Resultados	60

Introducción.

El desarrollo de este trabajo presenta el proceso de implementación del método de Presupuesto en base a Resultados (PbR) en la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM) con la participación de Secretaria de Programación y Finanzas (SPF) del Gobierno del Estado de Baja California y como las situaciones que se han presentado tanto internas como externas al organismo, han influido en la operación del Presupuesto en base a Resultados.

En la parte de antecedentes de este estudio, se hace una breve semblanza de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali y se hace referencia al origen de la implementación del Presupuesto en base a Resultados en México.

Se describirá el impacto de cambiar de un método como el Presupuesto por Programas (PpP) a otro método como el Presupuesto en base a Resultados, (PbR) comparando brevemente las diferencias de cada método de operación para analizar las ventajas y desventajas entre estos métodos.

Posteriormente se plantea la justificación de este trabajo, en donde se estudia el nuevo método de Presupuestación en base a Resultados como herramienta de la Nueva Gestión Pública que compromete el presupuesto con los resultados esperados, además de tomar en cuenta la obligatoriedad que marcan las leyes correspondientes.

A continuación se hace el planteamiento del Problema y la pregunta de investigación en el proceso de la implementación de este nuevo modelo de presupuestación, que se refiere a las políticas de afectación Programática y su afectación Presupuestal simultáneamente, en donde para resolver este caso se requiere desarrollar los procedimientos de afectación simultanea a la parte programática y presupuestal.

También se plantea el objetivo general y los objetivos específicos de este trabajo, donde describen los avances y retos de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, en su proceso de incorporación del Presupuesto en base a Resultados al identificar las situaciones que impiden o favorecen su implementación total y que definen la importancia que tiene el flujo de los movimientos presupuestales, para que se afecte el presupuesto de manera programática y económica simultáneamente.

La hipótesis de este análisis plantea, que el Presupuesto en base a Resultados debe contar con un método de operación presupuestal orientado a los resultados, que indique de manera objetiva y rápida, si los recursos se están aplicando correctamente y que si se usa una diferente metodología en la operación presupuestal, los resultados que se obtengan al final del ejercicio no corresponderán a los resultados que fueron planeados de origen, es decir que si se está presupuestando con el método de Presupuesto en base a Resultados, la afectación debe privilegiar primero a la parte programática del presupuesto y luego la parte económica, estos dos aspectos de la afectación deben estar estrictamente ligados, para lograr los resultados que se presupuestaron originalmente, por lo contrario si se independizan la parte programática de la presupuestal, no se lograrán los resultados presupuestados originalmente.

La metodología usada para encontrar información sobre la implementación del PbR en la CESP, fue en primer lugar en la participación en algunas etapas de este proceso, en base a lecturas sobre el tema en libros, en internet y en materiales usados por distintos cursos y talleres de capacitación impartidos por el Gobierno del Estado y a la documentación utilizada para hacer las afectaciones presupuestales y programáticas, con el fin de poder explicar como se fueron atendiendo algunas situaciones que se presentaron como problemas y logros obtenidos a la fecha de agosto del 2012.

La aportación de este trabajo serán las recomendaciones para lograr una buena implementación del PbR, que considere todo el flujo de las afectaciones

presupuestales, desde su origen en la Subdirección que corresponda, pasando por la afectación programática (POA) y presupuestal con el fin de empatar el avance presupuestal y el avance en resultados, cubriendo también el aspecto de las justificaciones a las disminuciones y aumentos al presupuesto.

El marco teórico conceptual en el que se desarrolla este trabajo es en tres capítulos, en los cuales se presentaran los orígenes del PbR, en el ambiente de la Administración Pública, las circunstancias internas y externas en que este modelo se trato de implementar, la actitud de los servidores públicos al cambio de modelo, los aspectos de Control relacionados con el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) que al termino de este trabajo aun no se implementa en el Gobierno del Estado y en CESPМ, y en un capítulo final en el que se plantean las adecuaciones internas propuestas para cumplir con un método eficiente de aplicación programática y presupuestal del PbR.

Antecedentes.

La Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, es también conocida por sus siglas como “CESPM” es un Organismo Público Descentralizado del Gobierno del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio autónomo, creado mediante Decreto publicado el 10 de diciembre de 1967, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California, con el objeto específico de atender la planeación, construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario en el Municipio de Mexicali.

Es una dependencia que fue creada para atender la potabilización y distribución del agua para la Ciudad de Mexicali y su Valle, su estructura organizacional que está integrada por una Junta de Consejo de Administración, compuesta por el Gobernador del Estado de Baja California, el Secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado, El Secretario de Planeación y Finanzas, el Presidente Municipal de Mexicali, el Director General de CESPM, dos representantes Ciudadanos, y un Secretario de Acuerdos.

La Dirección General cuenta con cuatro unidades de apoyo que son: Unidad Jurídica, Contraloría Interna, Relaciones Públicas, y Planeación. Además de cuatro subdirecciones que se mencionan a continuación: Subdirección de Agua y Saneamiento, Subdirección Administrativa, Subdirección de Obras, y Subdirección Comercial.

Los servicios que presta CESPM a la población de la ciudad de Mexicali y su Valle, están relacionados con el agua potable y el saneamiento que comprende desde su Abastecimiento, Potabilización, Distribución, Drenaje

Sanitario, Tratamiento de aguas residuales, uso de aguas residuales tratadas y su disposición final.

Estos servicios llegan a todas los domicilios para sus diferentes usos, tales como: Doméstico, Comercial, Industrial, Gobiernos, Instituciones educativas de todos los niveles, Instituciones de beneficencia, Hospitales, Parques y Jardines Públicos, etc.

Por otra parte, la implementación del Presupuesto en base a Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), se propone bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como parte del programa de Modernización del Gobierno del Presidente, Felipe Calderón Hinojosa.

El modelo de presupuesto basado en resultado (PbR) es una herramienta de control que por su estructura y su fin, permite a las instituciones públicas tener una visión bastante precisa de los resultados que se desean lograr en un ciclo anual, ya sea que se trate de trabajos de obras de infraestructura o servicios que los ciudadanos necesitan para mejorar su nivel de vida, es un método que ayuda a evaluar los resultados de un ejercicio en función de la eficiencia en el gasto y el beneficio a los usuarios.

Su implementación atiende a recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), más que a requerimientos propios del aparato gubernamental. (Sánchez. 2009)

En el año 2008, la Secretaria de Finanzas del Gobierno del Estado de Baja California, implementó una serie de cursos orientados al nuevo método de presupuestar, empezando por la Metodología de Marco Lógico (MML) que es un elemento del Método de Presupuesto en Base a Resultados, (PbR), dirigido a

los administradores de todas las dependencias del Gobierno del Estado de Baja California, así se inicio con la capacitación del nuevo modelo de Presupuesto en base a Resultados, como parte del proceso de Gestión por Resultados, que debería aplicarse para el año 2009.

En el año 2009, se continuó con la capacitación con fines de implementar el modelo de Presupuesto en base a Resultados (PbR), en ese año se presento el problema económico del rescate financiero de la banca de Estados Unidos ya que prácticamente se declaran los bancos en quiebra por las carteras de crédito vencidas, dando por resultado un efecto negativo en la globalización económica, provocando que la implementación del PbR no se pudiera concretar en ese año, dejando como techo financiero el mismo del 2008, es decir un presupuesto orientado al ahorro y el modelo presupuestal que se aplicó fué el de Presupuesto por Programa (PpP).

El método de Presupuesto por Programa, se uso desde la creación del organismo, el cual todavía se estuvo practicando hasta el 2009, que fue el primer año en el que se intento implementar el método del Presupuesto en base a Resultados, el cual no se logro alcanzar su implementación, en el intento que se hizo, se obtuvo un buen ejercicio para comprender su funcionamiento.

Para el año 2010, el Presupuesto en base a Resultados, se elaboro de acuerdo al método y a sus formatos sin embargo, no se empataron los avances presupuestales con los de programa operativo anual (POA) de tal manera ambos controles se llevaron separadamente y por supuesto, sin lograr los resultados esperados, recordemos que ese año Mexicali y su Valle sufren el terremoto el 4 de abril con una magnitud del 7.2 de la escala de Richter, requiriéndose recursos no presupuestados para resolver situaciones de emergencia.

Ahora el Presupuesto en base a Resultados del 2011 y 2012, se elaboraron con el cuidado de cuadrar el Presupuesto de egresos con el

Programa Operativo Anual (POA), sin embargo, el presupuesto se ve afectado por movimientos que no son registrados en el avance Programático, esta situación no permite validar que los gastos se orienten a lograr los resultados presupuestados.

Los primeros *retos* en la incorporación del Presupuesto en base a Resultados en el Gobierno del Estado de Baja California y en la CESPM, fueron los siguientes:

- Los funcionarios de alto nivel, no contaban con la información del nuevo método de PbR, como para implementarlo adecuadamente.
- Los funcionarios que asistieron a ejercitarse en las mesas de trabajo, no tenían el nivel jerárquico para tomar decisiones e implementar el PbR.
- La planeación de las acciones para obtener resultados se siguió de manera tradicional, pues primero se definió el monto presupuestal y después se definió lo que se pretendía lograr, en vez de definir que se quiere hacer y luego ver cuánto recurso se necesita para lograrlo.
- Se llenaron los formatos necesarios para elaborar el PbR 2010, pero con fallas en la información, en cuanto a la determinación de los indicadores del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que también es parte complementaria del PbR.
- El ejercicio del 2010, nuevamente se aplicó el Presupuesto por Programas aunque se intentó elaborar el PbR, sin alcanzar a concretarlo, en ese año se uso modelo de Presupuesto por Programas.
- El ejercicio del 2011, En este año se logró elaborar el Presupuesto en base a Resultados con los formatos requeridos y con la definición de los resultados esperados, sin embargo la operación de este modelo de presupuesto no contempló la liga al Programa Operativo Anual (POA), es decir que cada

gasto presupuestal tuviera correspondencia con el resultado a obtenerse, generándose diferencias presupuestales en ese año, que tuvieron que ajustarse durante ese ejercicio.

- Las modificaciones presupuestales, se hicieron sin contemplar que si se afecta el presupuesto de algún programa, que contiene metas y estas a su vez contienen acciones, estas modificaciones afectan a la parte programática (el resultado) porque si se aumenta o disminuye un presupuesto este impacta en el resultado en el sentido de no lograr las metas o en caso contrario se logra la meta o se supera.

Justificación

Este análisis se justifica porque existe normatividad que obliga a la implementación, seguimiento y evaluación al Presupuesto en base a Resultados, según la Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Contabilidad Gubernamental, Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California, Nueva Ley de Fiscalización Superior de los Recursos Públicos del Estado de Baja California (ver anexo 3).

La justificación de este análisis es resolver la manera de administrar con el método correcto la operación para hacer afectaciones programático presupuestal en el Presupuesto en base a Resultados, pues se requiere de un manejo muy detallado en el sentido de revisar el efecto que tiene hacer cualquier modificación tanto en la acción programática como en la parte monetaria del presupuesto, pues estos dos aspectos dependen uno del otro, si se mueve el alcance de la acción, tendrá que moverse el presupuesto correspondiente y viceversa, pero en la práctica solo se afecta el presupuesto sin tomar en cuenta la parte programática, creándose con esto, inconsistencias en los resultados y los recursos económicos.

Este método de presupuestación se orienta en saber cuáles son los resultados que se deben lograr al término de un ejercicio fiscal, para eliminar la improvisación en el ejercicio del gasto, en cuanto a la elaboración de los programas, metas y acciones, se debe considerar el monto disponible separadamente del gasto para la operación normal del organismo, la capacidad de endeudamiento, la demanda de los servicios por parte de la población y la prioridad de las acciones con las que se deben atender dichos servicios y las reservas correspondiente.

Planteamiento del Problema.

La forma de elaborar el Presupuesto en base a Resultados en el 2011 y 2012, se hizo con la identificación de los resultados que se querían alcanzar, de acuerdo al techo financiero autorizado, el problema está en la manera de operar y dar seguimiento al presupuesto 2011 y 2012, es decir la afectación Programática no se está haciendo en el departamento de Control Presupuestal de la Subdirección Administrativa, porque no hace una revisión del impacto que tiene una modificación al presupuesto, sea a la alza o a la baja, por lo tanto los recursos monetarios se mueven sin modificar la parte programática, es decir que si tenemos una acción presupuestada en una cantidad determinada de dinero, entonces la acción correspondiente tiene un alcance de acuerdo a lo presupuestado, pero si el presupuesto se ha modificado, sea por menos o más cantidad de dinero, entonces la acción se debe modificar en sus alcances, el problema es que la parte programática no se afecta en su alcance y por lo tanto la administración del presupuesto se hará con varios ajustes, y que al termino del ejercicio no se logaran los resultados esperados.

Pregunta de investigación.

Para lograr los resultados establecidos en un Presupuesto basado en Resultados es estrictamente necesario contar con un método de operación en que las afectaciones programáticas y presupuestales mantengan una relación directa de los gastos para la ejecución de los programas, metas y acciones (Resultados), por lo tanto ¿es necesario contar con la justificación de cada solicitud de transferencia de recursos que sirva para realizar las modificaciones simultaneas en la parte programática y presupuestal?.

El Objetivo General.

Encontrar un procedimiento correcto que permita afectar simultáneamente lo programático y lo presupuestal para mantener la relación adecuada entre los resultados y los gastos, para evaluar al avance en el logro de los resultados durante el ejercicio y permitir medir la eficiencia del desempeño del organismo.

Objetivos específicos.

Definir la importancia que tiene el flujo de los movimientos presupuestales, para que se afecte el presupuesto de manera programática y presupuestal simultáneamente.

Hipótesis.

Si se tiene implementado el método de Presupuesto en base a Resultados, pero en la aplicación de movimientos al presupuesto, no considera la parte de afectación programática, entonces no se lograrán al final del ejercicio los resultados que originalmente fueron presupuestados.

Metodología.

Para lograr los objetivos de este análisis, se analizarán los dilemas experimentados en el proceso de implementación del PbR en la misma CESPМ en el periodo que se observa. Se tomara en cuenta como el Gobierno Estatal de Baja California siguió un plan de implementación del PbR en las dependencias estatales y descentralizadas, (como es el caso de CESPМ).

La CESPМ es un caso específico, porque es un organismo que depende de sus propios ingresos y por lo tanto su presupuesto de egresos debe ser por el mismo importe, esta característica no es igual para aquellas dependencias que no generan recursos propios.

La metodología usada para encontrar información sobre la implementación del PbR en la CESPМ, fue en base a los procedimientos usados por el Gobierno del Estado y a la documentación utilizada para hacer las afectaciones presupuestales y programáticas, con el fin de poder explicar como se fueron atendiendo algunas situaciones que se presentaron como problemas y logros obtenidos a la fecha de agosto del 2012.

Este estudio de caso se investigó bajo el modelo retrospectivo

Periodo estudiado: 2009 al 2012.

Lugar de estudio: Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali

Por el tipo de datos recolectado es cualitativo.

Tipo de estudio por su finalidad “intrínseco”.

Lo instrumentos utilizados para su análisis serán mediante:

Artículos con referencia a la implementación en otras entidades federativas, textos de investigadores especializados en el tema, por observación personal del proceso aplicado en la implementación del PbR en CESP. Cursos tomados sobre el tema.

Aportación o hallazgo del estudio.

La aportación de este trabajo será la recomendación hecha como propuesta de solución para mantener congruencia entre los programas, metas, acciones y el presupuesto, para lograr una buena implementación del PbR, que considere todo el flujo de las afectaciones presupuestales, desde su origen en la Subdirección que corresponda, pasando por la afectación programática (POA) y presupuestal con el fin de empatar el avance presupuestal y el avance en resultados, dejando cubierto con las justificaciones en caso de las disminuciones y aumentos al presupuesto.

Estructura del trabajo.

Analizar las etapas de elaboración del Presupuesto en base a Resultados aplicados en CESP, con enfoque de detectar aquellos puntos que significan avances y los que pudieran representar algún dilema en su implementación, a continuación:

- a) Nueva Gestión Pública y la Gestión por Resultados.
- b) Presupuesto en base a Resultados.
- c) Sistema de Evaluación de Desempeño.
- d) Los avances en la implementación del Presupuesto en base a resultados.
- e) Los retos a vencer con la Presupuestación en base a resultados.
- f) Resultados del análisis de la implementación del PbR
- g) Diagnostico
- h) Conclusión.

Capítulo 1 Contexto.

1.1 La Nueva Gestión Pública, Gestión por Resultados

La Nueva Gestión Pública (NGP) percibe los conceptos de la administración empresarial, como una disciplina que ha dado buenos resultados a la iniciativa privada, considerando que estos métodos pueden ser aplicables a los sistemas de administración pública, con el objeto de tener procesos eficientes que permitan contar con capacidad para atender las demandas de la población, con la rapidez y eficiencia requerida, además de tener respuestas en tiempo y eficiencia ante las relaciones con otros gobiernos del mundo.

Por lo tanto, en el sector público, las nuevas teorías de la Gestión Pública hacen énfasis en que el ciudadano de hoy, exige que no solo se cumplan sus necesidades, sino que sean de una manera más eficiente y eficaz posible, que independientemente en qué condiciones y con qué recursos, estos tengan soluciones alternativas, es decir, personal preparado con vocación de servicio que sea capaz de resolver problemas (Olías de Lima, 2001)

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 el apoyo decidido de diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, entre otros. (Arellano, 2004).

La Nueva Gestión pública, comprende a la Gestión por Resultados, (GpR) que busca obtener el mejor rendimiento de los recursos públicos para alcanzar los resultados que se encuentran en el Plan Estatal de Desarrollo (PED), del Gobierno del Estado de Baja California, y que la población espera de cada gestión gubernamental que se realicen, La Gestión por Resultados considera

dentro de sus metodologías para presupuestar, Presupuesto en base a Resultados (PbR).

En diversos foros, se escucha hablar que la Nueva Gestión Pública 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. (Arellano, 2004).

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 las dependencias públicas 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 dependencias gubernamentales. 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. (Arellano, 2000)

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, una guía que los funcionarios públicos tienen para relacionarse entre sí y con los ciudadanos; es en la dinámica de construcción del presupuesto que se definen las reglas mínimas de control y desempeño de las agencias gubernamentales.

El Presupuesto en base a Resultados, es una herramienta que está diseñada para tener un control sobre las acciones que intervienen en las metas o resultados, que se desean lograr alineándose al Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Estatal de Desarrollo.

Este estudio tiene el propósito de analizar el proceso de incorporación al Presupuesto en base a Resultados en la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, durante el periodo del año 2009 al año 2012.

La Nueva Gestión Pública (NGP) consiste en un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, por consecuencia surge la tendencia a la Gestión por Resultados (GpR) que es la definición de resultados esperados realistas, que se basan en análisis apropiados; es la identificación precisa de los beneficiarios de los planes, programas y proyectos, los mismos que responden a las necesidades. Esta identificación permite el seguimiento, a partir de indicadores apropiados, de los progresos hacia el logro de los resultados esperados haciendo un uso eficaz y eficiente de los recursos con que se cuenta.

Como parte de lo que se ha denominado la “Nueva Gerencia Pública” (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 el apoyo decidido de diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, entre otros. (Arellano, 2000).

Sin embargo la teoría se refiere también a tratar al ciudadano como cliente y que a demás este debe de tener cierta participación en los procedimientos, pasando su actuación de un ciudadano pasivo a un ciudadano activo, logrando con esto la legitimidad de las instituciones públicas. De la misma forma, el servidor público debe tener una cultura laboral solida con sentido de pertenencia, que refleje lo mismo al ciudadano. (Finger y Burguin, 1999).

La GpR está orientada al logro de los resultados de corto plazo como consecuencia de los de largo plazo; y privilegia lo concreto.

Los principios de una GpR son:

- ☐ Claridad (todos los involucrados lo entienden).
- ☐ Rigor (objetividad en los resultados).
- ☐ Instrumento de Aprendizaje (mejor entendimiento).
- ☐ Responsabilidad (los involucrados saben su contribución).
- ☐ Transparencia (masificación de la información).

El propósito de la Gestión por Resultados es medir y controlar la marcha del proyecto, programas y planes, mediante la aplicación de los siguientes instrumentos previamente definidos:

- ☐ Indicadores.- son una manera de medir los resultados logrados, son los instrumentos que describen, en términos cuantitativos, cualitativos, temporalizados y dentro de un espacio. Pueden ser medidas, índices de

rendimiento (aumentos o disminuciones), comparaciones entre cifras o condiciones, hechos, opiniones, etc. Deben ser fruto de un acuerdo mutuo al inicio del proyecto; deben ser mensurables, participativos, sencillos, accesibles y pertinentes. Pueden ser cuantitativos (número de, frecuencia de, % de, tasa de, diferencia con, etc.) o cualitativos (capacidad de, calidad de, nivel de, presencia de, percepción de, etc.). Deben estar enmarcados dentro de un periodo de tiempo (al finalizar cada año) y enmarcados dentro de un espacio (en la ciudad de Mexicali).

□ Línea de base.- Es la situación cuantitativa y cualitativa actual de un diagnóstico, el punto de partida inicial a partir del cual se define un indicador, da el valor inicial para medir el progreso. Debe ser confiable y factible. Es necesario recoger los datos de base en la fase de diseño del plan, programa o proyecto para conocer la situación antes de empezar las actividades.

□ Meta.- Es el valor de un indicador que se pretende lograr. Corresponde al resultado esperado. Puede haber metas parciales y metas finales dependiendo de las etapas de medición.

□ Medios de verificación.- es la información documentada o pertinente para contrastar el logro de los objetivos.

Dentro de la GpR se debe evitar:

- ❖ Objetivos poco claros.
- ❖ Vínculos poco claros entre los diferentes niveles de resultados.
- ❖ Selección de resultados e indicadores no realistas.
- ❖ Preponderancia de indicadores cuantitativos.
- ❖ Pocos riesgos y estrategias para mitigarlos.

Los criterios que son necesarios tomarlos en cuenta dentro la gestión por resultados son:

Eficacia; definido como el logro de objetivos, en un tiempo determinado con la calidad esperada.

Equidad; es un medio que permite generar las mismas oportunidades, con la finalidad de reducir las desigualdades existente.

Eficiencia; es el logro de objetivos, con la calidad esperada en el tiempo previsto y al menor costo.

Sostenibilidad; es la factibilidad de producir los servicios durante el horizonte del proyecto con un adecuado flujo de recursos.

Para el cumplimiento de los objetivos (cualitativo) y las metas (cuantitativo) es necesario de un presupuesto, por lo que actualmente el gobierno viene implementando el Presupuesto por Resultados que es un instrumento de financiamiento sostenible para una gestión eficaz y eficiente.

1.2 El Marco Lógico sus antecedentes e integración al PbR

Aunque el Marco Lógico es reconocido en la actualidad como instrumento o herramienta para el diseño, presentación, planificación y gestión de proyectos de desarrollo, sus orígenes más inmediatos provienen como un conjunto metodológico que surge en el marco de la “evaluación” de proyectos de desarrollo. Por lo tanto, Esta herramienta de diagnostico se ha convertido en parte integral de la metodología del PbR, pues a partir de ahí se obtendrán el Fin, los propósitos, las Metas y las acciones que serán orientadas a los resultados buscados por un plan superior, también se obtendrá la matriz de

indicadores con la que se medirán los resultados que se obtengan en una ejecución Programática Presupuestal.

Fue a finales de la década de los 60, cuando la tensión hacia una mejora significativa en los procedimientos y metodologías de evaluación propició la gestación de una nueva e innovadora concepción del proceso evaluatorio y de sus instrumentos. Va a ser la Unidad de evaluación de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID) quien tome la iniciativa para la definición de un nuevo y mejorado método evaluatorio, encargando a la Consultora Fry & Associates el diseño del mismo.

Tal iniciativa, respondía a una línea de trabajo precedente sobre la necesidad de mejora de los sistemas evaluatorios, iniciada con el informe “Research, Evaluation and Planning Assistance Report” (1961) de la Kennedy Task Force, seguida por el “Lincoln Report” (1964) y el “Bernstein Report” (“Report to the Administrator on Improving AID’s Program Evaluation”, 1967) por ello podría considerarse que las acciones de USAID estaban orientadas a la culminación de dicho proceso. Ya en su primer informe el equipo consultor estableció, de forma estructural, que el principal problema radicaba no tanto en los sistemas evaluatorios de revisión al uso sino en la propia estructura de diseño del proyecto, por tanto, se establecía con claridad que los obstáculos reales para una evaluación consistente eran la ausencia de elementos claros de medición (programa definido, objetivos de proyectos y metas que alcanzar) que posibilitasen la adecuada medida y la coherente atribución de responsabilidades. De ahí, que se debiera instrumentar una estructura de proyecto que en base a tales elementos permitiera la adecuada evaluación del proyecto.

Puesto que la recomendaciones de Fry & Assoc., sostenían la necesidad de desarrollar una nueva estructura de proyecto acorde a las nuevas

necesidades evaluatorias, USAID, tras un tiempo de reflexión, optó por seguir dicho camino, encargando la segunda parte del proceso a Practical Concepts Inc., de cara al diseño, desarrollo y aplicación de un enfoque o visión de Marco Lógico (Logical Framework Approach) a las actividades y proyectos al interior de USAID. Proceso que se desarrolló durante 1969 y 1970.

A raíz de esta aplicación, surgen las primeras versiones del método que finalmente coagulan en el primer “Marco Lógico” (Rosemberg & Posner, 1979) propiamente dicho.

Base de las distintas aplicaciones y desarrollos posteriores, enriquecidos a partir de nuevas aportaciones y mejoras del mismo durante la década de los 70, hasta desembocar en las actuales formulaciones metodológicas, entre las cuales cabe destacar la, posiblemente más elaborada de las aplicaciones, la adaptación realizada por la GTZ en 1983, origen de la metodología ZOPP (Ziel Orientierter Project Planung).

Otras aplicaciones con ligeras modificaciones del original o basadas en el mismo son las realizadas por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo “PNUD” y Banco Mundial.” (Calderón, 2008.)

El uso de secuencias lógicas donde el posterior es consecuencia o producto del anterior, configura un esquema lógico de actuación, ello en el marco de un proyecto significa que el diseñador establece un esquema de vinculaciones “lógicas” para conectar los fines y objetivos del proyecto con los medios para la realización del mismo. El resultado de dicho esquema es un “sistema” o marco de relaciones lógicas entre las distintas partes y componentes del proyecto. Este Marco “lógico” implica la generación de un curso de acción, de necesario e imprescindible recorrido, ya que al estar configurado el sistema como una estructura en escala o lineal, ya sea en sentido ascendente o

descendente, los escalones más altos solo pueden alcanzarse partiendo de los más bajos, y viceversa.

Ahora con la metodología del Presupuesto en base a Resultados que incluye la aplicación de la Metodología de Marco Lógico, que no es otra cosa que la reflexión de cómo se pueden alcanzar soluciones a los problemas encontrados y que se someterán a un esquema de identificación de las acciones posibles para el ejercicio siguiente, para ello se prepara la instalación de mesas de trabajo con técnicos y administradores de todas las áreas de CESPМ, que se reúnen con el fin de tener una visión de 360 grados de los aspectos internos de CESPМ y que con la metodología de Matriz de Marco Lógico (MML) se determinaran las metas y acciones que resolverán las problemáticas con mayor prioridad, y beneficio social, dejando para los años siguientes aquellas metas y acciones menos prioritarias.

Las Metas y acciones se cuantifican en lo económico para llenar los formatos de presupuesto, quedando los compromisos plasmados Programáticamente y económicamente en el Presupuesto en base a Resultados, que serán autorizados por la Secretaria de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado de Baja California (SIDUE) y la Secretaria de Finanzas (SPF) por ultimo autoriza la Cámara de Diputados.

La unidad de Planeación de CESPМ, mediante la coordinación de las mesas de trabajo, que integran a personal técnico y administrativo, que ha analizado las relaciones que tiene la metodología de Marco Lógico con respecto a los requisitos para identificar los problemas que se necesitan resolver y su correspondiente alineación al Plan Estatal de Desarrollo y su control dentro del Plan Operativo Anual (POA)

1.3 Presupuesto en base a Resultados.

La CESPM cada año, inicia sus operaciones con un presupuesto con números diferentes con respecto a los del año anterior, pues el crecimiento natural de la población requiere de más tomas y descargas por cada tipo de servicio, las tasas de interés se incrementan, se requiere de mayores volúmenes de tratamiento agua, se producen mayores volúmenes de agua residual para tratarse, se requieren más energéticos, equipos, etc. por lo que su costo de operación, es mayor cada año, por eso la presupuestación para la CESPM, debe ser un proceso muy cuidadoso en la identificación de los resultados que se necesitan obtener, evitando en lo posible distraer los recursos en acciones improvisadas.

El Presupuesto en Base a Resultados una herramienta de planeación estratégica dado que articula la misión, visión, objetivos y estrategias de las entidades, y orienta la gestión de éstas a compromisos de corto, mediano y largo plazo. Como herramienta presupuestal, ofrece información para la toma de decisiones de asignación de recursos y establece un vínculo explícito con las prioridades de la Administración, convirtiéndose en una importante herramienta gerencial. “Los Presupuestos Orientados a Resultados cambian la cultura de la toma de decisiones introduciendo ejercicios estratégicos y pensamientos basados en resultados que disciplina el proceso de toma de decisiones y la gerencia de los recursos” (Gómez, 2004).

En cuanto a la ejecución, integra la totalidad de los recursos y, a su vez, orienta las ejecuciones de las entidades hacia los productos.

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. (Arellano, 2000).

El PbR supone cuatro etapas para su implementación:

- 1) programas y proyectos alineados al PND y PED,
- 2) definición de objetivos estratégicos, indicadores y metas,
- 3) seguimiento constante de los recursos enfocados en los resultados y
- 4) asignar recursos en función de la relevancia estratégica y los resultados de evaluaciones.

Con implementación del PbR se resolverán situaciones como las mencionadas a continuación:

1. Presupuesto de tipo incremental no asociado a productos ni resultados.
2. Programación presupuestal pobre: presiones de gasto prevalecen sobre objetivos.
3. Evaluaciones desconectadas de los proceso de toma de decisiones.
4. Ejecución del gasto y gestión pública: estilos gerenciales centrados en procedimientos antes que en resultados.
5. Problemas de ineficacia e ineficiencia (tanto en asignación como en ejecución) de la acción pública.
6. No se analiza en ningún momento el efecto que tienen los ajustes presupuestales sobre el logro de los fines

El Presupuesto Público es uno de los principales instrumentos de la Gestión por Resultados, en especial de la gestión de corto plazo, ya que a través de él se asignan los recursos financieros disponibles para las diversas actividades y proyectos a ejecutar.

De esta manera, el presupuesto resulta ser un puente entre lo que se quiere hacer y lo que efectivamente se hace, ya que si no hay asignación de

recursos o los recursos que se asignan no son suficientes, las actividades o proyectos no se podrán realizar, no se tendrá la cobertura necesaria, los servicios no tendrán la calidad adecuada, o los proyectos de inversión se paralizarán o ejecutarán más lentamente, aumentando sus costos financieros.

El PbR es un método que tiene un enfoque para lograr resultados en base a un entorno de recursos suficientes y equilibrados, por si mismo facilita el control de la aplicación de los recursos para lograr los resultados deseados pero cuando el entorno económico no es favorable o sea que los Ingresos (reales) son menores a los egresos estimados, el presupuesto se convierte en deficitario y en primer lugar se pierden de vista los resultados que se desean alcanzar, en segundo lugar cambia las prioridades de las acciones planeadas, en tercer lugar no se logran los beneficios esperados por la CESP, por tanto en estas condiciones, el PbR solo puede funcionar como un parámetro para el ahorro.

La Ley de Presupuesto para el año fiscal 2007 incorpora por ello un capítulo específico que establece la aplicación de la metodología de “Presupuesto por Resultados”, (PbR) dando con ello un paso adelante para mejorar los procesos de programación, formulación y ejecución presupuestal. Se busca con ello vincular planificación con presupuesto y contribuir así a la mejora de la gestión pública.

El objetivo del PbR es; lograr que el proceso presupuestal favorezca e impulse el desarrollo progresivo de una gestión orientada a resultados en la administración de metas y objetivos.

Por resultados no se entiende sólo impacto final de planes, programas o proyectos, sino aportes en toda la cadena de generación de valor público

El Presupuesto por Resultados que actualmente se sustenta en las reformas más avanzadas relacionadas con el sistema presupuestario, el mismo

que contribuye a una gestión pública por resultados, en función de los bienes y servicios esperados.

Se espera que los líderes den cuenta a la población de sus resultados, como una medida de transparencia de su gestión. Asimismo, es necesario relacionar esos productos a los resultados esperados, consistentes con la misión y la visión de cada institución pública que a su vez deben ser coherentes con la identidad del Estado.

Actualmente existe el reto de la desarticulación entre plan y presupuesto, debido a que la afectación presupuestal, no se aplica a la parte programática, por lo tanto los recursos se manejan bajo un modelo de Presupuesto por Programas, que no permite un control del gasto orientado a resultados.

Para evitar esa desarticulación entre plan y presupuesto se necesita en primer lugar que aplicar simultáneamente los movimientos presupuestales en la parte programática y en la parte financiera, además de contar con un sistema de Información sobre desempeño, sistemas de monitoreo y evaluación.

En suma, el PbR es una metodología o “esquema de Presupuestación que integra la programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto en una visión de logro de resultados a favor de la población, retroalimentando los procesos anuales para la reasignación, reprogramación y ajustes de las intervenciones” (Arnillas, 2007).

En efecto, las reformas gerencialista y los presupuestos orientados a resultados llevan ineludiblemente a una consecuencia: al incremento de la autonomía de acción operativa de 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. (Arellano, 2000).

Es importante tener en cuenta que en el ciclo de gestión presupuestaria, la programación es el punto de encuentro entre el planeamiento y el proceso presupuestario propiamente. Luego de la programación siguen la formulación, aprobación, ejecución y conjuntamente con ésta: el seguimiento y control, y finalmente la evaluación; para re iniciar el ciclo. 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. El contar con un presupuesto que genere las reglas y las instituciones adecuadas para que al mismo tiempo que se dirige estratégicamente a la organización y permite autonomía de gestión a las dependencias, se tengan los instrumentos para vincular gasto con resultados de una manera confiable, reduce este riesgo e incrementa las ventajas de generar un cuerpo administrativo innovador y pensante.

1.4 inicio del Presupuesto en base a Resultados en México

En lo referente al gobierno de Felipe Calderón, la modernización se llevará en dos instancias: primero, el Programa de Mejoramiento de la Gestión, (PMG 2007-2012) a cargo de la Secretaría de la Función Pública, y segundo, el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) se reconoce como una estrategia del Ejecutivo Federal que se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que busca realizar mejoras de mediano plazo que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene bajo su responsabilidad la puesta en marcha del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). El PbR implica un

nuevo enfoque de gestión pública para incentivar el logro de resultados, por lo que requiere modificar y mejorar de manera estructural las decisiones y medidas del proceso de planeación, programación, Presupuestación y ejercicio del gasto, poniendo énfasis en la evaluación de los programas de gobierno.

Una vez puesto en marcha el PbR, el siguiente paso es establecer el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el cual tiene dos componentes. El primero es un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas de gobierno, que contribuye a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados de eficacia de los propios programas.

El segundo es una evaluación permanente del funcionamiento y los resultados de las instituciones, que permita al sector público elevar la productividad y modernizar procesos específicos en beneficio de la población. Aún es muy pronto para realizar una evaluación de los programas –pmg, pbr y sed– del gobierno de Felipe Calderón. Lo cierto es que la lógica de su implementación corresponde a recomendaciones de organismos internacionales –OCDE y CLAD– más que a requerimientos propios del aparato gubernamental.

1.5 Sistema de Evaluación de desempeño

Con la actual administración federal (2006 – 2012) encabezada por el Presidente Felipe Calderón, surge un renovado interés por impulsar el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), así como una mayor integración de la iniciativas de evaluación de los componentes de los programas y de gestión pública. Ante este contexto la actual administración federal impulsa modificaciones estructurales tanto a sus actividades, con énfasis en las decisiones que prevén la alineación del PND y sopesando de manera detallada el logro de los resultados y su consistencia en dichos objetivos. De esta manera, se pretende conocer en qué

se gasta sobre todo, que resultados se obtienen con la utilización del presupuesto. (Villalobos, 2010).

Lo anterior implica, de forma importante, que se ajusten y fortalezcan, los mecanismos de coordinación entre los responsables de la ejecución de las actividades y programas presupuestarios (Áreas de planeación, evaluación, presupuesto, control y vigilancia). Además se postula que esta nueva visión debe arraigarse entre los servidores públicos y generar un cambio en la manera de hacer las cosas en la Administración Pública. . (Villalobos, 2010).

La evaluación de los resultados servirá para mejorar estos mismos procesos en un tiempo futuro, para lograr esto no solo se necesita de una metodología como el PbR, además es necesario contar con personal integrado en un equipo de trabajo estratégico que permita al organismo público, dirigir las acciones necesarias para mantenerse alineados a los Planes de Desarrollo de los distintos niveles de gobierno, de igual manera mantener alineado el objetivo y la visión de las instituciones a los Planes de Desarrollo sin perder de vista que las acciones y metas de la administración pública debe orientarse a la satisfacción de manera positiva al ciudadano.

El proceso de implementación del SED en los Gobiernos de las entidades federativas, inicia con la capacitación en toda la Administración Pública Estatal (APE) para la elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), técnicas de evaluación, Gestión por Resultados, y PbR, esto llevaría aproximadamente un año (en el 2008), Integrando en ese mismo año el Catalogo Estatal de Indicadores (CEI) en un portal electrónico en donde se concentraría la información de la dependencias y entidades.

Para la definición y seguimiento de los programas y proyectos, se utilizará inicialmente la metodología conocida como Marco Lógico. Herramienta que contribuirá a asegurar una buena conceptualización y diseño de los mismos, así como a reflejar el estado que guardan al momento de su elaboración. El

propósito es brindar estructura al proceso de planeación, evaluación y comunicación de información esencial relativa a los programas y proyectos.

En este sentido el SED busca vincular la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, el ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas dentro de los programas presupuestarios y del desempeño institucional, en este caso el SED busca articular a partir de un esquema de evaluación basado en la metodología de la Matriz de Marco lógico (MML), la planeación gubernamental, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario. (Villalobos, 2010).

Por años los gobiernos se han involucrado en reformas al presupuesto a fin de acoplar nuevas técnicas presupuestarias y administrativas con sistemas de información, El resultado han sido innovaciones conjuntas adoptadas de manera desigual entre los participantes de este tipo de iniciativas. (Puron, 2011).

Capítulo 2 Implementación del PbR.

2.1 Los avances en la implementación del Presupuesto en base a Resultados:

Las fallas que presenta el proceso presupuestal actual, generan limitaciones en cuanto a la calidad de la información, la agilidad, la flexibilidad y la oportunidad para obtener la información presupuestal de la organización, poniendo en riesgo la toma de decisiones, la calificación financiera por parte de los entes externos, y por ende, deteriorando el fin último al que va orientado la gestión, el cual es el posicionamiento de la institución ante los usuarios.

Por ello, la CESPМ se encuentra en el proceso de implementación del Presupuesto en base a Resultados y ha logrado avanzar desarrollando acciones como las siguientes:

- Se ha capacitado al personal de la Unidad de Planeación en la aplicación de la Metodología del Marco Lógico
- Se ha capacitado al personal de las cuatro subdirecciones de CESPМ para llenar los formatos de Presupuesto en Base a Resultados.
- Se ha elaborado un ejercicio de Planeación con la integración de mesas de trabajo que utilizaron el Método de Marco Lógico como diagnostico, para las acciones de CESPМ de los próximos 20 años (Plan Maestro).
- Se ha capacitado a personal administrativo de las cuatro subdirecciones de CESPМ, para capturar su presupuesto y ligarlo con el Programa Operativo Anual, bajo la supervisión del personal de la unidad de Planeación.
- Se hace el Presupuesto en base a Resultados pero con la guía y participación de un grupo líder en el tema (Unidad de Planeación), el cual es el que se entrega a la SIDUE, SPF y Cámara de Diputados para su aprobación.

2.2 Los retos a vencer con la Presupuestación en base a Resultados:

Las personas directamente responsables de definir el rumbo de la CESPМ, es el Director General y los subdirectores de las áreas Comercial, Agua y Saneamiento, Obras y Administración, quienes quedan limitados por las políticas de austeridad (Techos financieros) que marca la Secretaria de Planeación y Finanzas y por los compromisos políticos del gobierno central (Gabinete ejecutivo), que son situaciones que limitan las prioridades de acción de CESPМ, y que significan retos como son los siguientes:

- No se analiza en ningún momento el efecto que tienen los ajustes presupuestales sobre el logro de los fines de una dependencia en particular y tampoco el costo asociado a la interrupción de funciones y proyectos en curso que ya habían incorporado un valor agregado por la inversión inicial realizada (Cabrero, 1997)

- La eliminación de la improvisación en cuanto a la elaboración de los programas, metas y acciones, es decir que se debe reflexionar sobre las experiencias adquiridas y sobre los resultados a obtener para el siguiente ejercicio
- Mantener el equilibrio de los ingresos y los egresos, es decir que se debe ser congruente con lo que se espera recaudar por los servicios y los gastos que se deberán hacer para cubrir la operación del organismo y las obras necesarias para dar la cobertura máxima a la población, sin caer en optimismos o falsas esperanzas de obtener recursos por situaciones de cobranza o programas de inversión con fondos ajenos.
- Obtener los recursos que realmente sean necesarios para alcanzar los resultados propuestos por el diagnostico del Marco Lógico y que los techos financieros no se manipulen por el Gobierno Central es decir que no se debe caer en la figura de los presupuestos deficitarios, pues se frenaría el desarrollo institucional.
- Las metas deben coadyuvar para alcanzar los objetivos de los programas establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo, aquí el reto es alcanzar realmente los objetivos de los programas que le corresponden a CESPМ y no a atender compromisos políticos, que desvían la atención a las prioridades establecidas por el organismo.
- Para el seguimiento del cumplimiento de los programas, metas y acciones se usa un sistema de control denominado Programa Operativo Anual (POA), que registra los avances mensuales de cada acción presupuestada y que posteriormente la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado revisa y la turna a la cámara de diputados para su aprobación del avance presupuestal.

- Para el año 2011, la Gestión en base a Resultados (GbR) contempla programas denominados como sustantivos (aquellos que su aplicación beneficia directamente a la población) y estos deben estar alineados al Plan Estatal de Desarrollo, Por ello, los presupuestos anuales a partir del 2011, se realizaran considerando una planeación resultante de mesas de trabajo con los directivos de CESPМ.
- La Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, está en proceso de elaboración de su Planeación a largo plazo, que se empezó a desarrollar desde el 2009 en coordinación con la Secretaria de Planeación Finanzas, aplicando el método de la Planeación Participativa y el método de Matriz Marco Lógico, sin embargo los presupuestos deficitarios desde entonces, no han permitido arrancar con el Plan de Maestro.

“Actualmente, la prioridad en este rubro ya no es solamente la estabilidad financiera. Adicional a esto, se tiene también especial interés en identificar de manera precisa cuál será el resultado que se va a obtener del ejercicio del gasto del gobierno y cuál será el impacto final que se verá reflejado en la sociedad”.(Negrete, 2009).

2.3 Resultados del análisis para la implementación del PbR

En el proceso de la implementación del Presupuesto en base a Resultados en la CESPМ desde los primeros indicios emitidos por las leyes y por los esfuerzos de su implementación en el Gobierno del Estado de Baja California por medio de la Secretaria de Planeación y Finanzas, en la medida en que se desarrollaban avances desde la capacitación en temas como elaboración de Matriz de Marco Lógico hasta la metodología de elaboración del Presupuesto en base a Resultados, se encontraron situaciones que se fueron resolviendo

paulatinamente y que se mencionan en el capítulo 2.1 y sub apartado 2.2 agrupándolas como Avances y por otra parte como Retos, respectivamente.

- Los resultados que de este trabajo de análisis se buscan, son presentar los avances de la implementación hasta agosto del 2012 del Presupuesto en base a Resultados y los retos que aun se tienen que superar, para su completa implementación en la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali.
- Propiciar la aceptación del método por parte del personal, en la elaboración del Presupuesto en base a Resultados (PbR) para facilitar la incorporación de todo el proceso desde la elaboración, la afectación presupuestal y su control.
- Incorporar la sistematización de datos (apoyarse en un sistema informático) para mantener la congruencia entre la información presupuestal y el Programa Operativo Anual (POA).
- Establecer cuando así corresponda, que la sociedad participe en las mesas de trabajo para que los resultados que se esperan en un ejercicio fiscal, sean congruentes con la satisfacción de las necesidades de la población.
- La operación de CESPAM desde su creación a la fecha, ha pasado por diferentes situaciones de tipo político y social, debido a que el agua potable es un elemento imprescindible para la vida, por lo que este organismo se ha convertido en un área de oportunidad, porque desde el punto de vista social, se han emitido decretos que otorgan exenciones a diferentes sectores para ganar votos en las épocas electorales y que debilitan el ingreso del organismo operador del agua.
- Por ello el propósito general de este trabajo, es analizar los aspectos que ayudan o detienen la incorporación del Presupuesto en base a Resultados. para

destacar las situaciones que son ventajas y desventajas de acuerdo a los tipos de presupuesto que se ejercen.

Capítulo 3 Propuesta de operación del PbR

3.1 La operación del modelo de PbR actual.

Al término del periodo que se estudia (2008 – 2012), la operación presupuestal del modelo de Presupuesto en Base a Resultados, no corresponde a este modelo, sino al modelo de Presupuesto por Programas, que no considera ninguna relación con el Programa Operativo Anual (POA) por lo tanto no hay un control sobre los resultados a obtener en un ejercicio fiscal.

El Presupuesto por Programas solo requiere de modificaciones presupuestales aprobadas por el Congreso del Estado en el que solo se afectan las partidas de un programa en cuanto a aumentos o disminuciones generados por transferencias de recursos de una programa a otro, requiriendo solo una justificación en las acciones a realizarse, esto es como disparar una flecha y en donde se clave, ahí se dibujan los círculos, con este ejemplo, el presupuesto siempre estará certero, en cambio el PbR, si considera al POA como modulo de control, que permitirá medir el avance financiero y físico de los resultados que se quieren lograr, por ejemplo si se pretende instalar 250 metros lineales de tubería de distribución de agua, en una colonia, con un presupuesto aprobado de 250,000 pesos, compuesto por materiales, equipos y mano de obra, al momento de aumentar o disminuir los recursos económicos, necesariamente se tendrá que modificar el POA, en cuanto a la cantidad de metros lineales de más o de menos que se van a afectar en la obra.

Por lo anterior, es necesario identificar en que parte del proceso, se debe afectar tanto al presupuesto como al Programa Operativo Anual, documentando con un diagrama de flujo y manual de procedimientos, la acción de afectación simultanea en estos dos elementos, asegurando que se omita la afectación del Programa Operativo Anual..

Al documentar en qué punto del flujo se debe afectar el POA, se debe incluir la justificación de cualquier ampliación o disminución presupuestal y de esta manera, se podrán ajustar también, los resultados a obtener.

Al respecto del párrafo anterior se hace la mención de que la Secretaría de Finanzas giró la circular 1/2012 con fecha del 15 de agosto del 2012 (ver anexo 2) en que se confirma esta medida.

3.2 La propuesta de solución.

El desarrollo de un modelo presupuestal puede ser una actividad útil para un equipo de trabajo. Al ir construyendo el modelo, los miembros del equipo pueden compartir ideas acerca de los factores importantes del proceso y la forma en la que piensan que esos factores influyen sobre los resultados. Este tipo de comentarios pueden ayudar al equipo a llegar a un acuerdo mutuo o a un consenso sobre los factores importantes o sobre las amenazas que deben ser acometidas inmediatamente. Al mostrar explícitamente las relaciones percibidas en un diagrama de las distintas actividades, los factores y los resultados, el equipo puede alcanzar un mejor entendimiento de la situación del proceso. Como resultado, será más fácil entender la mejor manera de diseñar actividades para el proceso que ayuden directamente a alcanzar los objetivos y las metas de la organización, a continuación se plantea la propuesta de solución a la aplicación de transferencias en el modelo de Presupuesto en base a Resultados.

En este subcapítulo se pretende establecer las políticas requeridas para llevar a cabo los procedimientos de registro, control y la publicación de la información sobre los diversos movimientos que afecten la estructura Programática-Presupuestal autorizada, en base a las diversas clasificaciones establecidas para tal fin. De igual manera, se incluye el Formato Único de

Modificaciones Programática Presupuestal (FUMPP), con sus respectivos lineamientos para la adecuada integración de los mismos.

Esperando con esto, satisfacer la necesidad actual de tener instrumentos que contribuyan a realizar e informar cada una de las modificaciones programáticas y presupuestales, al mismo tiempo que permita cumplir en tiempo y forma con la normatividad vigente y administrar eficientemente los recursos financieros de este Organismo Operador de Agua.

Efectuar las adecuaciones programático-presupuestarias planteadas por las Unidades Responsables, tanto en la estructura programática como a los calendarios de gasto autorizado, sin perder de vista la congruencia entre lo programado y lo presupuestado, como dicta un Presupuesto Basado en Resultados, logrando evitar sobregiros en las diferentes partidas que integran el presupuesto y cumplir con los compromisos adquiridos por este Organismo en el documento denominado Programa Operativo Anual (POA).

Las modificaciones programáticas-presupuestales son las adecuaciones a la estructura programática y presupuestal aprobadas, así como a los calendarios financieros y de metas autorizadas, pudiendo ser ampliaciones, reducciones, creaciones o transferencias:

- Ampliación.- Es la adecuación que aumenta el monto autorizado a una partida presupuestaria.
- Reducción.- Es la operación que implica una disminución parcial o total de la asignación autorizada a una partida presupuestal.
- Creación.- Es la incorporación de una partida presupuestaria no considerada en el presupuesto autorizado originalmente.

- Transferencia.- Aquellas cuyo movimiento para incrementar los recursos de una o varias partidas presupuestales, se obtiene de la reducción o cancelación de otras, sin modificar el monto total del presupuesto autorizado.

- ❖ En todas las solicitudes de modificación al presupuesto de egresos autorizado, deberán acompañar la información sobre las adecuaciones que se pretendan realizar al Programa Operativo Anual autorizado de cada área.

- ❖ Todas las solicitudes de modificaciones Programáticas - Presupuestales deberán estar formuladas y presentadas en los formatos oficiales.

- ❖ Toda solicitud de transferencia deberá indicar tanto las claves e importes de las partidas que se desean crear o ampliar, como las de las partidas que se disminuirán.

- ❖ En todo movimiento de transferencias deberá existir disponibilidad suficiente en la(s) partida(s) que se van a disminuir. Por lo que anexo a la solicitud de modificación se debe anexar formato de disponibilidad presupuestal de las partidas fuente, emitido por el Sistema de Control Presupuestal.

- ❖ Sin excepción, toda solicitud de modificación presupuestal deberá de acompañarse de su justificación respectiva.

- ❖ En la justificación se especificará en forma clara y amplia las causas o motivos por el cual se requiere crear, reducir o ampliar una o varias partidas; así como señalar el impacto sobre las acciones y/o metas programadas inicialmente y las consecuencias en caso de no autorizar la modificación.

- ❖ En el movimiento presupuestal de ampliación de recursos, dicha solicitud deberá anexar una justificación clara, señalando el motivo por el cual se requiere crear o ampliar una o varias partidas; indicando las acciones que se realizarán, así como las metas y los conceptos específicos en que se aplicarán los recursos presupuestales.

❖ En los casos de las modificaciones que se realicen en los capítulos 500000 (Bienes Muebles e Inmuebles) y 600000 (Inversión en Obra Pública), se deberá anexar a las justificaciones la información de todos y cada uno de los bienes y/o Programas de Inversión así como las obras que tendrán una afectación presupuestal

❖ Todos los formatos deben estar firmados en los espacios establecidos y por las personas responsables. En caso de que la solicitud de modificación programática-presupuestal involucre dos programas diferentes deberán firmar ambos responsables de los programas.

❖ No se permitirán modificaciones presupuestarias de recursos, para disminuir las siguientes partidas:

- Agua y hielo.
- Gasolina.
- Uniformes.
- Entrega y lectura de factura.
- Energía eléctrica.
- Servicios de extracción y conducción de agua.
- Servicio de vigilancia y monitoreo.
- Servicio limpieza y fumigación.
- Y demás partidas irreductibles que decida el Comité Interno de Programación.

❖ Las solicitudes de transferencias de recursos tendrán que ser dentro del mes en curso, no se permitirán transferencias de meses anteriores.

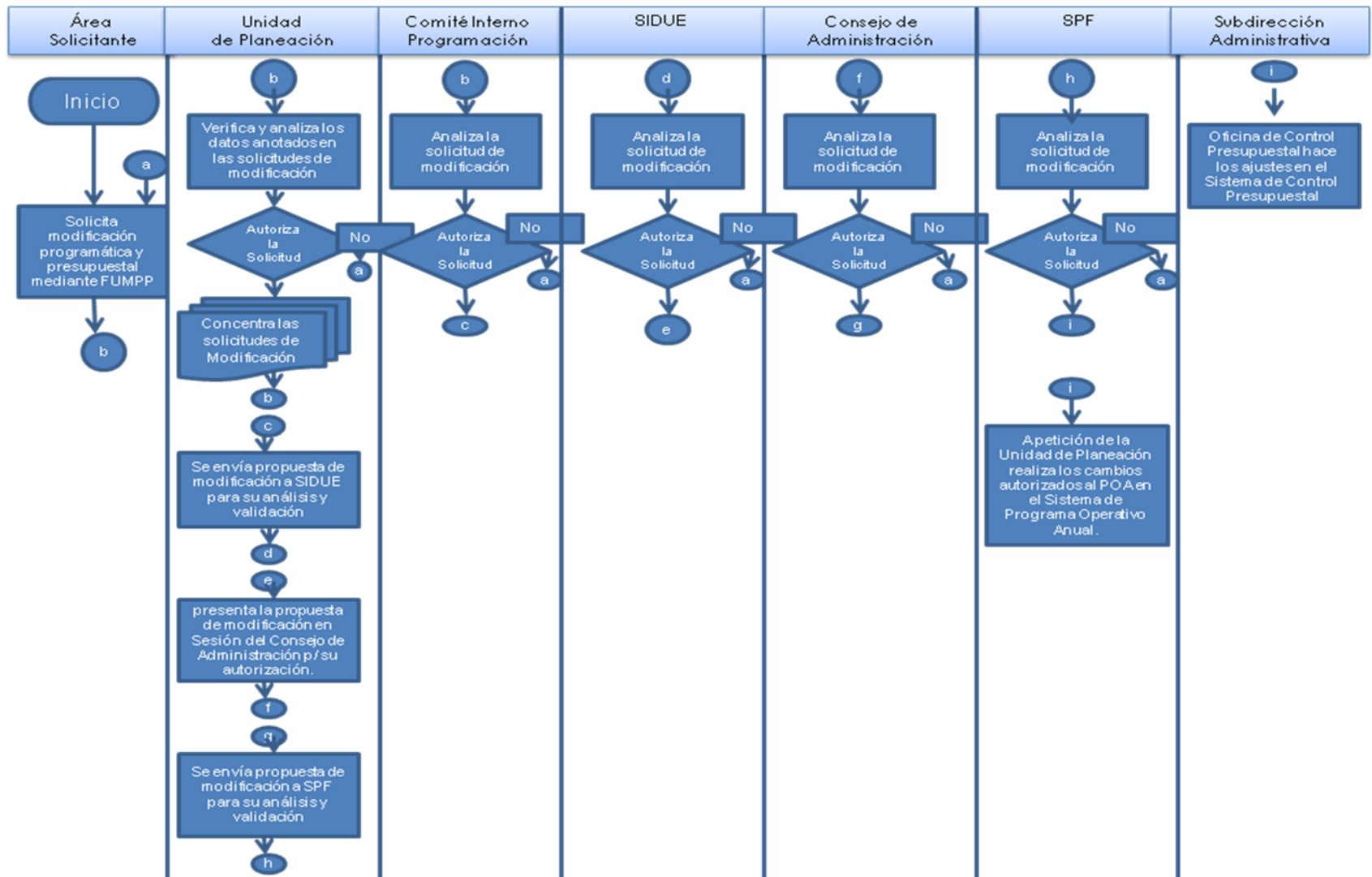
- ❖ Las distintas áreas del organismo podrán solicitar adecuaciones programático-presupuestales dentro de los tiempos límites establecidos por la Unidad de Planeación.
- ❖ Cada subdirección deberá contar con un encargado de realizar los movimientos de solicitudes de modificaciones programáticos-presupuestales que estará en comunicación permanente con personal de la Unidad de Planeación, con el fin de aclarar dudas y poder integrar en tiempo y forma las modificaciones.
- ❖ Todas las solicitudes de modificaciones a las metas deberán atender los formatos y lineamientos dictados por la Secretaría de Planeación y Finanzas.

Procedimiento:

- 1) Persona Enlace (de cada subdirección): Solicita modificación programática y presupuestal mediante Formato Único de Modificación Programática-Presupuestal (FUMPP) debidamente llenado a la Unidad de Planeación.
- 2) Unidad de Planeación: verifica y analiza los datos anotados en las solicitudes de modificación, una vez efectuada la revisión y aceptada la solicitud. Se concentra la información en el formato de modificaciones presupuestales emitido por la Secretaría de Planeación Finanzas, el cual integra todos los movimientos de los capítulos y partidas, así como sus justificaciones respectivas para presentarla ante Comité Interno de Planeación, integrado por: Director General, Subdirectores y Jefe de la Unidad de Planeación.
- 3) Comité Interno de Programación: Analiza y aprueba las modificaciones al Programa Operativo, Presupuesto de Egresos e Ingresos, y las justificaciones que las amparan.
- 4) Unidad de Planeación: Envía la propuesta de Modificación Programática-presupuestal para análisis y validación de SIDUE. Una vez que se cuenta con la aprobación de SIDUE

- 5) Unidad de Planeación: Somete a autorización del Consejo de Administración, en sesión ordinaria o extraordinaria.
- 6) Unidad de Planeación: Remite a SPF mediante oficio los formatos de modificación. Se acompaña con copia del acuerdo del Consejo de Administración y copia del oficio de validación de SIDUE.
- 7) SPF: Emite su aprobación, la cual es notificada mediante oficio a la Entidad y al Congreso del Estado.
- 8) Oficina de Control Presupuestal hace los ajustes en el Sistema de Control Presupuestal y la Unidad de Planeación al Sistema de Programa Operativo Anual. Se notifica al enlace.

Diagrama de flujo de la solicitud de transferencias.



Aportación: Unidad de Planeación de CESPM

PROGRAMA: 03 GESTIÓN Y CONDUCCIÓN DE POLÍTICA INSTITUCIONAL
UNIDAD RESPONSABLE DEL SUBPROGRAMA: DIRECCIÓN GENERAL
SUBPROGRAMA: 01 PLANEACIÓN Y DESARROLLO INSTITUCIONAL
PROYECTO Y/O ACTIVIDAD INST.: 325 FOMENTAR EL FORTALECIMIENTO DE UNA ADON DEL AGUA...

HOJA: 1 DE 1
FORM: CUSMPP
TIPO DE MOVIMIENTO: TRASPASO
SOLICITUD NO: 001
FECHA: 17/05/2012

ORIGEN DE LOS RECURSOS (FUENTE) PROGRAMA / SUB PROG. / META / ACCIÓN / ÁREA	PARTIDA O U. M.	SITUACIÓN ACTUAL	MOV.	SITUACIÓN MOD.	CALENDARIO											
					ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
003 - 01 - 01 - 01 - 4801 ACCIÓN ORIGINAL: ACCIÓN MODIFICADA:	6	31,329,602.06 12	\$ 860 0	31,328,742.06 12	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1
Partidas: MATERIALES, ÚTILES Y EQUIPOS MENORES DE ORIGEN COMBUSTIBLES	211001 261001	\$ 3,325 \$ 17,396	\$ 300 \$ 560	\$ 3,025 \$ 16,836	\$ - \$ -	\$ - \$ -	\$ - \$ -	\$ - \$ -	\$ 300 \$ 560	\$ - \$ -	\$ - \$ -	\$ - \$ -	\$ - \$ -	\$ - \$ -	\$ - \$ -	\$ - \$ -
SUMA LA REDUCCIÓN		\$ 20,721	\$ 860	\$ 19,861	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 860	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
APLICACIÓN DE LOS RECURSOS (DE DESTINO) PROGRAMA / SUB PROG. / META / ACCIÓN / ÁREA																
003 - 01 - 01 - 02 - 4807 ACCIÓN ORIGINAL: ACCIÓN MODIFICADA:	12	95,467.22 144	\$ 860 12	\$ 95,467.22 156	12 12	12 12	12 12	12 12	12 24	12 12	12 12	12 12	12 12	12 12	12 12	12 12
Partidas: COMBUSTIBLES	261001	21,556.92	\$ 860	\$ 22,416.92	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 860	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
SUMA LA AMPLIACIÓN		\$ 21,557	\$ 860	\$ 22,417	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 860	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
RESULTADO DE LA MODIFICACIÓN	13		\$ -		\$ -	\$ -		0	0	\$ -	0	0	0	0	0	0
JUSTIFICACIÓN: DEBIDO AL INCREMENTO EN EL NUMERO DE REVISIONES EN LA ACTIVIDAD DE ARCHIVOS A CAJAS CHICAS DE LAS DIFERENTES ÁREAS DEL ORGANISMO SE HACE NECESARIO INCREMENTAR LA PARTIDA DE COMBUSTIBLE.																
CONSECUENCIAS EN CASO DE NO AUTORIZACIÓN: 17																
					SUBDIRECTOR				JEFE DE DEPTO., ZONA O UNIDAD							
					NOMBRE				NOMBRE							

Aportación: Unidad de
Planeación de CESP

Instructivo de llenado formato FUMPP.

ENCABEZADO DEL FORMATO

1. Llenar Programa, unidad responsable del subprograma, subprograma, proyecto y/o actividad institucional que solicita la transferencia.
2. El número de hoja correspondiente (ejemplo: 1 de X)
3. Tipo de Movimiento presupuestal (transferencia, ampliación y/o disminución)
4. No. de Solicitud dejar en blanco, unidad responsable lo asigna.
5. Fecha: Fecha de envío de la solicitud de modificación presupuestaria (día, mes y año).

CUERPO DEL FORMATO

6. Unidad responsable: Claves programáticas-presupuestarias de la Unidad Administrativa, Compuesta por Programa, Sub programa, Meta, Acción y Unidad Administrativa. (Auxiliarse de catálogo).
7. Acción original, unidad de medida y calendarización de programa anual a cumplir aprobado.
8. Acción modificada, calendario del programa anual a cumplir que se somete a aprobación, en caso de que la disminución de recursos disponibles afecte el cumplimiento de la acción.
9. Partida presupuestal. Se deberá anotar nombre y la clave de la(s) partida(s) que se afectarán.
10. Situación Actual: Registrar con pesos y sin decimales el monto anual autorizado de la partida a reducir o ampliar, según sea el caso, para cada una de las cuentas presupuestarias.
11. Calendario. Registrar con pesos y sin decimales el monto mensual a reducir o ampliar (según sea el caso) para cada una de las partidas presupuestarias.
12. Suma del total de los movimientos que registran modificaciones la suma del total de los movimientos de reducción y ampliación solicitados (Anual y por mes).

13. Resultado de la modificación.- Resta entre los totales de reducción y ampliación. En solicitudes de transferencias este importe deberá ser igual a cero.
 14. Acción original, calendarización de programa anual a cumplir aprobado.
 15. Acción modificada, calendario del programa anual a cumplir que se somete a aprobación en caso de que el aumento de recursos disponibles afecte el cumplimiento de la acción. Enlistar cada una de las acciones que reciban recursos.
 16. Partida presupuestal. Se deberá anotar nombre y la clave de la(s) partida(s) que reciben el recurso.
 17. Justificación. Justificar ampliamente el motivo que origina la modificación programática-presupuestal así como las consecuencias en caso de no autorizar la modificación. De esto dependerá que esta sea autorizada. (Para justificaciones amplias usar hojas adicionales. Cuando se utilicen dos o más hojas, éstas deberán enumerarse en forma progresiva)
- Nombre y Firma de: Titular del Área y jefe del departamento o Zona Comercial.

Todos los movimientos relacionados con la estructura Administrativa, Programación-Presupuestación, serán vistos y en su caso autorizados en la Mesa de Autorizaciones, que estará instalada en la Unidad de Planeación; en los casos extraordinarios y por su alto grado de importancia, será convocado el Comité de Interno de Planeación (Director y Subdirectores) para su resolución.

3.3 Diagnostico

La Dirección General de CESPМ debe organizar sus recursos financieros, si desea desarrollar sus actividades, establecer bases de operación sólidas y contar con los elementos de apoyo que le permitan medir el grado de esfuerzo que cada unidad tiene para el logro de las metas fijadas por la alta dirección y a la vez precisar los recursos que deben asignarse a las distintas dependencias que directa o indirectamente ayudan al plan de operaciones.

Las recomendaciones para una implementación exitosa del Presupuesto en base a Resultados son en base a qué se debe considerar los siguientes componentes de un adecuado presupuesto por resultados:

- ☐ Información sobre desempeño: con sistemas de monitoreo y evaluación.
- ☐ Uso de información sobre resultados del proceso presupuestario.
- ☐ calculo de tarifas por el departamento de Contabilidad y la Unidad de Planeación y obtener tarifas adecuadas para el buen desempeño de organismo.

Capacitar y certificar a todo el personal involucrado en el proceso de Planeación, Presupuestación, seguimiento y evaluación de los resultados, en todos y cada uno de los procesos para la operación del Presupuesto en base a Resultados.

Seguir los procedimientos de aplicación de los movimientos al Programa Operativo Anual (parte programática) y al presupuesto mismo, esta acción mantendrá empatados, los montos ejercidos en ambos controles y se podrá analizar los avances en los resultados y los gastos efectuados.

Las modificaciones presupuestales, necesariamente deberán justificarse debido a que si a un proyecto se le disminuyen o aumentan los recursos,

necesariamente esto afectara el resultado original, lo que se debe explicar y justificar para la autorización de la modificación. (Anexo 2).

Se debe tener cuidado en considerar que los presupuestos deben tener suficientes recursos para alcanzar los resultados que se proponen, si el presupuesto solo permite una operación normal o una operación critica, no podrán presupuestarse más resultados, por ello al elaborar un presupuesto debe hacerse una reflexión sobre los resultados obtenido en años anteriores.

Se debe considerar que cualquier modificación presupuestal bajo el enfoque de Resultados, requiere de afectaciones de partida por partida, que hace que la modificación no se elabore rápidamente, pero así se requiere hacer la aplicación de movimientos al presupuesto, si es que se quiere llevar un equilibrio con la parte programática.

El personal administrativo que trabaja el presupuesto de sus respectivas subdirecciones, en situaciones de urgencias, que en muchos casos omiten medir el efecto de quitar recursos a una acción, (lo urgente se sobrepone a lo importante) por ello se recomienda establecer la mesa de autorizaciones para revisar el gasto antes de hacerlo y evitar el efecto de desajuste programático antes de autorizar dichas solicitudes.

Establecer un procedimiento formal entre la Unidad de Contabilidad y la Unidad de Planeación, para que exista homologación de criterios en la metodología aplicada para el cálculo del efecto de las Tarifas.

La presupuestación puede fracasar por diversas razones cuando:

- La elaboración de un presupuesto que no considera los recursos suficientes para la operación normal en la distribución de recursos.
- Una operación del presupuestal que no considere a la parte programática::

- Sólo se estudian las cifras convencionales y los cuadros demostrativos del momento sin tener en cuenta los antecedentes y las causas de los resultados, es decir sin un análisis de las tendencias económicas mundiales, nacionales y locales.
- No está definida claramente la responsabilidad administrativa de cada área de la organización y sus responsables no comprenden su papel en el logro de las metas como es el caso de las acciones transversales en el que participan varias dependencias, subdirecciones y departamentos, particularmente por terceros.
- No existe adecuada coordinación entre diversos niveles jerárquicos de la organización, por competencia de los recursos presupuestales, es decir cada subdirección busca cubrir totalmente sus necesidades de operación y de proyectos anuales, pero el ingreso presupuestado no es suficiente para todos.
- No hay buen nivel de comunicación y por lo tanto, se presentan resentimientos que perturban e impiden el aporte de los colaboradores para el logro de las metas presupuestadas.
- Se tiene la "ilusión del control" es decir, que los directivos se confían de las formulaciones hechas en el presupuesto y que este está operándose bien, pues se cuenta con el proceso de las modificaciones presupuestales que sirve para adecuar el presupuesto durante el ejercicio.
- No se tienen controles efectivos respecto de la operación del presupuesto.
- No se siguen las políticas de la organización en la operación del presupuesto en base a Resultados, es decir que los recursos necesarios para resolver una urgencia son usados a discreción y posteriormente se busca la justificación ante los organismos fiscalizadores.

3.4 Conclusión

El Presupuesto Basado en Resultados (PbR), es el proceso que integra, de forma sistemática en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a estos, con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una más adecuada rendición de cuentas y transparencia.

En otras palabras, es un proceso basado en consideraciones objetivas para la asignación de recursos con la finalidad de fortalecer las políticas, programas públicos y el desempeño institucional.

Se sabe que un presupuesto es una guía para operar en un organismo y que este es solo eso, “un presupuesto” y que estará siempre sujeto a ajustes de acuerdo a las situaciones imprevistas, pero para considerar el presupuesto como herramienta de análisis y de toma para las decisiones es rigurosamente necesario que este se elabore en términos reales y de objetividad y no en supuestos o deseos basados en situaciones que nos gustaría hacer.

En el caso de CESPМ, es un organismo descentralizado del Gobierno del Estado de Baja California, por su característica de tener una personalidad jurídica y patrimonio propio, pero en la realidad los presupuestos tienen que ser autorizados por la SPF, la SIDUE, y la Cámara de Diputados Local, debido a que estas instancias son parte del Control y Evaluación de las afectaciones presupuestales, pero que también, proponen exenciones a distintos sectores de la población sin consultar a la CESPМ afectando el ingreso propio del organismo, ante esta falta de autonomía, es posible no alcanzar los resultados propuestos en el presupuesto anual.

La parte política del gobierno Central interviene en la Administración de la CESPМ de una manera directa, pues los diputados en sus iniciativas han

pretendido modificar a la ley de ingresos en el sentido de proponer exenciones a algunos sectores de la población sin medir los impactos en el propio organismo (ver Anexo 3).

La presupuestación en base a Resultados, tiene la etapa de Planeación, en la que se establecen las metas y acciones, que se van a desarrollar en siguiente ejercicio, sin embargo, se consideran proyectos que no son propiamente afines a la acción principal de CESPМ, pero son apoyos solicitados por el Gobernador del Estado, generándose acciones adicionales a las que ya tiene comprometidas el organismo para la propia operación.

Estos cambios han tenido efectos parciales ya que la metodología efectiva de formulación de los Presupuestos Públicos es básicamente “inercial”. Es decir: de un año a otro se repite casi mecánicamente la asignación de recursos, sin revisar de manera efectiva el qué se quiere lograr, qué se hace y qué se logra.

El seguimiento del cumplimiento de los programas, metas y acciones se hace mediante un sistema de control denominado Programa Operativo Anual (SPOA), que registra los avances mensuales de cada acción presupuestada, pero la afectación, al POA no está sincronizada con las afectaciones al presupuesto, lo que pone en riesgo el no alcanzar los resultados presupuestados.

La administración del presupuesto de egresos de CESPМ, no se ha modificado, sigue aplicándose los movimientos al presupuesto como si el método presupuestal fuera Presupuesto por Programas, generándose movimientos al presupuesto en donde las Subdirecciones no saben con oportunidad con que recursos cuentan.

El proceso que se debe aplicar es que las Subdirecciones deben ser las únicas autorizadas a mover sus recursos presupuestales, en vez de que la Subdirección Administrativa sea la que administre a discreción los recursos, de acuerdo a las necesidades que se presenten, la Subdirección administrativa

debe afectar el presupuesto de acuerdo a las solicitudes de las Subdirecciones titulares de los recursos.

Se propone que el presupuesto en base a Resultados, al momento de montarse en el Sistema Informático de Control Presupuestal, debe quedar en un estado de “Comprometido” todos los importes, para evitar las transferencias de una subdirección a otra y que los saldos no se enteren a la subdirección que ha sido afectada como origen de los recursos, obligando a definir la política de operación que solo las áreas dueñas de los recursos puedan autorizar esas afectaciones presupuestales.

Para el año 2011, la Gestión en base a Resultados (GbR) contempló a programas denominados como sustantivos (aquellos que su aplicación beneficia directamente a la población) y estos deben estar alineados al Plan Estatal de Desarrollo, por ello, los presupuestos anuales a partir del 2011, se realizaron en base a una planeación de ejecución de acciones resultantes de talleres de Marco Lógico orientando las acciones a alcanzar las metas del plan Estatal de Desarrollo.

El presupuesto se vincula al plan indicadores de impacto estatal de desarrollo a través de la estructura funcional programática, que alinea los programas a los ejes de desarrollo y objetivos estratégicos contenidos en el Plan, en la relación programa-objetivo estratégico.(Rascon, 2010).

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.

La observación por parte de la población en el sentido de ver con transparencia el grado de eficiencia de la aplicación de los recursos económicos aun no se ha dado completamente, pues los sistemas de comunicación social no están operándose precisamente por falta de presupuesto en la mayoría de los casos, debilitando a la participación ciudadana y a la democracia.

Hemos visto que aún falta mucho por hacer en el campo de la implementación del Presupuesto en base a Resultados, pero en este trabajo, se han identificado las situaciones que se han resuelto y que significan avances y también se revisaron e identificaron aquellas que aun están obstaculizando el buen funcionamiento del Presupuesto en base a Resultados.

Sabemos que el proceso de implementación del Presupuesto con Base en Resultados será paulatino, y que uno de los principales aportes lo darán la experiencia y el aprendizaje que resulte del mismo, lo cual hará posible que en el mediano plazo el ciclo presupuestal completo pueda estar arrojando información cada vez más relevante y pertinente, mejorando la rendición de cuentas y la toma de decisiones, pero sobre todo, el beneficio de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFIA

“Programa Estatal Hídrico 2008-2013 Hacia un Manejo Sustentable del Agua” *publicado por Comisión Estatal del Agua, 2008).*

Arellano Gault David, “Dilemas y Potencialidades de los Presupuestos orientados a Resultados: Límites del Gerencialismo en la Reforma Presupuestal”, Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001.

Arellano Gault David “Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 17 Jun. 2000). Caracas.

Arellano Gault David “Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México” Documento presentado como ponencia del V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.

Arellano Gault David, “Reformas Presupuestales Dirigidas a Resultados”, 2003, facilitado por el Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE.

Arellano Gault David, Lepore Walter, Guajardo Miguel “Sistemas de Evaluación de Desempeño, Dilemas para una implementación Efectiva”, *Revista Internacional de Estadística y Geografía* Vol. 2 Num.2 mayo-agosto 2011.

Arnillas, Federico 2007 de la Revista “Directiva de programación y formulación del presupuesto del sector público en el marco del presupuesto por resultados” *Artículo 3º numeral 3.1*

Astorga Castro Alejandra “Proceso de Planeación, Programación y Presupuestación en Sonora: El transitar hacia el PbR” *Revista Presupuesto, Gasto y Contabilidad*, No. 3 Septiembre 2009.

Cabrero M., Enrique, *Del administrador al gerente público*, (1997), México: INAP

Calderón Vázquez Francisco José “Guía de orientaciones para la evaluación y seguimiento de proyectos de desarrollo”, Capítulo 1 subtema 2, 2008

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio>

Finger Mathias y Burguin Silvia (1999) “El Aprendizaje Organizacional”, Londres: Sage Publications Ltd.

Gómez Gloria Inés, Muñoz Andrés Felipe “Presupuesto inteligente para Bogotá Distrito Capital: el paso de un sistema presupuestal de corto plazo hacia uno por resultados bajo un marco de gasto de mediano plazo”, Secretaría de Hacienda Distrital, Bogotá D.C. – Colombia 2004

Guizar Jiménez Jesús, “Presupuestación y Gestión Pública para Resultados en México”, Documento presentado como ponencia, *INDETEC Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas*, 2009.

Negrete Pérez Enrique, “Acciones del Gobierno de Guanajuato para la Implementación del Presupuesto en base a Resultados”, *Revista Presupuesto, Gasto y Contabilidad*, No. 1 Marzo 2009.

Olías, de Lima Blanca. (2001). “La Nueva Gestión Pública”. España: Pretince Hall

Página web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. www.shcp.gob.mx

Página web del INDETEC. www.indetec.gob.mx/cnh/General/Trabajos/Tema07

Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Baja California 2008-2013 línea estratégica 3.3.6.1 *publicado por Gobierno del Estado de Baja California 2008*).

Purón Cid Gabriel, “Resultados del Cuestionario sobre la reforma Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño (PbR-SED)”, *CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económica*, Diciembre del 2011.

Rascón Manquero Luz Elvia, “Tendencias de la Planificación Estratégica en México y su enlace con el PbR”, *INDETEC Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas*, 19 de abril del 2010.

Sánchez González José 2009 *de la Revista “gestión y política pública”* pagina 93 volúmenes xviii Número 1. I semestre de 2009).

Villalobos Pacheco Alberto “El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México” *INAP, Primera edición Octubre del 2010*.

Soto Romero Jorge, Rocha Santos Cinthya, “Presupuesto basado en Resultados e Indicadores”, SHCP, 2009,

http://gpr.queretaro.gob.mx/system/files/gpr/Bibliografia/Indicadores/pbr_e_indicadores_sesion_1.pdf

ANEXOS

Anexo 1

Glosario de abreviaturas:

BID Banco Interamericano de Desarrollo.

CESPM Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali

CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

GBC Gobierno de Baja California

GpR Gestión por Resultados

INDETEC Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

MIR.- Matriz de Indicadores de Resultados

MML Matriz de Marco Lógico

NGP Nueva Gestión Pública.

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PbR Presupuesto en Base a Resultados

PED Plan Estatal de Desarrollo

PMG Programa der Mejoramiento de la Gestión.

PND Plan Nacional de Desarrollo

PNUD Programa de Naciones Unidas para el desarrollo

SED Sistema der Evaluación de Desempeño

SEI Sistema Estatal de Indicadores.

SHCP Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

SIDUE Secretaria de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado.

SPF Secretaria de Planeación y Finanzas.

Anexo 2

Circular SPF



Secretaría de Planeación y Finanzas



C.C. Titulares de las Entidades Paraestatales.
Gobierno del Estado de Baja California.
Presente. –

CIRCULAR No. 1/2012

Modificaciones Presupuestales

En atención a lo dispuesto por el Artículo 55 de la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California: "Los sujetos de la presente Ley, en todos los casos de solicitud de autorización de creación o supresión de partidas presupuestales, así como la ampliación, transferencia o reducción de recursos en las partidas de sus respectivos Presupuestos de Egresos, inclusive las de ampliación automática, deberán acompañar la información sobre los programas que se pretendan crear o suprimir y los que hayan sido o pretendan ser afectados."

Por este conducto se hace de su conocimiento que con la finalidad de realizar un análisis integral del impacto que puedan tener las modificaciones presupuestales en los resultados programados por las Entidades y en la atención del Plan Estatal de Desarrollo.

A partir de la presente Circular, todas las modificaciones presupuestales que se envíen oficialmente a la Secretaría de Planeación y Finanzas para su aprobación, deberán acompañarse de su respectiva modificación programática las cuales deberán estar previamente autorizadas por la Dependencia Coordinadora de Sector y el Órgano de Gobierno. Dicha información será revisada de manera integral por las Direcciones de Seguimiento al Sector Paraestatal y de Planeación y Evaluación de esta Secretaría.

En caso de que la modificación presupuestal, no conlleve impacto programático, se deberá realizar una justificación suficiente y clara del motivo.

Es importante señalar que la no atención de lo aquí establecido, será motivo para la no aceptación del trámite.

Sin otro particular por el momento, les envío un cordial saludo.

Mexicali, Baja California, a 14 de agosto de 2012.

GOBIERNO DEL ESTADO
DE BAJA CALIFORNIA

ESPACHADO
15 AGO 2012
ESPACHADO
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN
Y FINANZAS DEL ESTADO

Atentamente

Ing. Miguel Ángel López Arroyo.

Subsecretario de Planeación y Presupuesto.

C.c.p. Manuel Francisco G. Aguilar Bojórquez.- Secretario de Planeación y Finanzas.

C.c.p. Jesús Edgardo Contreras Rodríguez.- Contralor General del Estado.

C.c.p. Artemisa Mejía Bojórquez.- Directora de Planeación y Evaluación (amejia@baja.gob.mx)

C.c.p. Blanca Patricia Angulo Espinoza.- Directora de Seguimiento al Sector Paraestatal (bangulo@baja.gob.mx)

C.c.p. Archivo / Minutario.

MAL/BPAE/*

Anexo 3

Leyes que reglamentan el Presupuesto en base a Resultados

Ley de Coordinación fiscal

Sobre el Control, Evaluación y Fiscalización del Ramo 33

Art.49. el control, evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales será de la siguiente manera:

Será efectuada por el poder Legislativo local que corresponda. (art.49 inciso III)

Deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (Art. 49 inciso V)

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)

SANCIONES

El artículo 114:

Se sancionara en los términos de disposiciones aplicables a los servidores públicos que incurren en alguno de los siguientes supuestos:

- I. No cumplan con las disposiciones generales en materia de programación Presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público federal establecidas en esta Ley y el Reglamento, así como Presupuesto de Egresos.
- II. No lleven los registros presupuestarios y contables en la forma y términos que establece la Ley, con información confiable y veraz.

VIII. Realicen acciones u omisiones que impidan el ejercicio eficiente, eficaz y oportuno de los recursos y el logro de los objetivos y metas anuales de las dependencias unidades responsables y programas.

IX. Realicen acciones u omisiones que deliberadamente generen subejercicios o incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos.

Ley General de Contabilidad Gubernamental

Art. 46.- La presente ley es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

En lo relativo a la Federación, los sistemas contables de las dependencias del poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos emitirán, en la medida que corresponda, la generación periódica de los estados y la información financiera que a continuación se señala:

III. Información programática, con la desagregación siguiente:

- a) Gasto por categoría programática;
- b) Programas y proyectos de inversión
- c) Indicadores de resultados,

Art. 53.- La cuenta pública de las entidades federativas contendrá como mínimo:

III. Información programática de acuerdo con la clasificación establecida en la información III del artículo 46 de esta Ley;

IV. Análisis cualitativo de los indicadores de postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual.

V. La información a que se refieren las fracciones I a III de este artículo, organizada por dependencia y entidad.

Art.54.- La información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública deberá relacionarse, en lo conducente, con los objetivos y prioridades de planeación del desarrollo. Asimismo, deberá incluir los resultados de evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente, así como los vínculos al ejercicio de los resultados federales que les hayan sido transferidos.

Para ello, deberán utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas, así como vincular los mismos con la planeación del desarrollo.

Adicionalmente se deberá presentar información por dependencia y entidad, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción IV del artículo 46 de esta Ley.

Ley de Contabilidad Gubernamental

Art.56.- Los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento

Art.57.- Se sancionara en los términos de disposiciones aplicables a los servidores públicos que ocurran en alguno de los siguientes supuestos:

I. Omitir o alterar registros, actos o partes de la contabilidad de los recursos públicos;

III. No realizar los registros presupuestarios y contables de la forma y términos que establece esta Ley, con información contable y veraz;

Ley General de Contabilidad Gubernamental

PRIMERO.- La presente Ley estará en vigor el 1 de enero de 2009.

CUARTO.- I Contar con indicadores para medir los avances físico-financieros relacionados con los recursos federales y emitir información contable y presupuestaria de forma periódica bajo las clasificaciones administrativa, económica y funcional programática; sobre la base técnica prevista en este párrafo, a más tardar, el 31 de diciembre de 2010;

IV. Emitir las cuentas públicas conforme a la estructura establecida de los artículos 53 y 54, así como publicarlas para consulta de la población en general, a partir del inicio del ejercicio correspondiente al año 2012.

V.- Los ayuntamientos de los municipios emitirán información periódica y elaboraran sus cuentas públicas conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de esta Ley, a más tardar el 31 de diciembre de 2012.

*Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Publico del Estado de Baja California.

Sobre el presupuesto de egresos... (LPEGPBC)

Art. 23.- El presupuesto de egresos comprende las erogaciones que por concepto de gasto corriente, gasto de capital, amortización de la deuda y disminución de pasivos realizan los sujetos de la presente Ley, dichas definiciones se sujetaran a lo que establezca el CONAC, y en su caso, la información complementaria que emita el consejo

El presupuesto de egresos deberá formularse basado en resultados de acuerdo a los indicadores de gestión del Sistema de Evaluación del Desempeño a que se refiere la presente Ley.

Las asignaciones presupuestales procuran atender los resultados de la evaluación del desempeño de los sujetos de la presente Ley que realicen las instancias técnicas competentes, considerando los avances logrados en los programas, objetivos y metas.

ART.35.-Al Proyecto de Presupuesto de Egresos de los sujetos de esta Ley deberá acompañarse la siguiente información:

I. Exposición de motivos en la que se describan las condiciones económica y sociales que prevalezcan en el Estado o Municipio, la situación financiera y hacendaria que presente y la que prevea para el futuro; así como las estrategias a implementar y los propósitos a lograr con el proyecto de Presupuesto de Egresos.

II. Descripción clara de los programas que integren el proyecto de Presupuesto de Egresos;

III. Los indicadores de gestión necesarios para la evaluación de los resultados en la ejecución de cada programa, establecidos en los términos del Sistema de Evaluación del Desempeño previsto en la presente Ley;

IV. Comparativo de las metas de los programas del Presupuesto de Egresos Autorizado del ejercicio en curso, con el cierre proyectado del mismo;

V. Comparativo de las metas de los programas del ejercicio al que corresponda el proyecto de Presupuesto de Egresos con el cierre proyectado del ejercicio en curso;

VI. El presupuesto de egresos del ejercicio en curso devengado...

VII. Comparativo del presupuesto de egresos modificado...

VIII. En su caso, situación de la deuda pública...

IX. La estructura organizada y funciones vigentes así como, en su caso las modificaciones propuestas;

X. Comparativo de plazas autorizadas del ejercicio en curso con las correspondientes al Proyecto de Presupuesto de Egresos que se presenta;

XI. Programa anual de Obra Pública, en los términos de la Ley de la materia;

XII. En su caso, el estado que guardan los contratos de erogaciones plurianuales...

Art. 42.- Los Presupuestos de Egresos tendrán una base programática y se le dará una sustentación, lo suficientemente amplia, que abarque todas las responsabilidades de los sujetos de esta Ley.

Art. 43.- Los programas que sustenten los presupuestos de egresos deberán señalar objetivos, metas y unidades administrativas responsables de su ejecución.

Art. 44.- Para efectos del presente Capítulo, se entenderá por:

I. Programa: El conjunto de actividades vinculada entre si y relacionadas con las atribuciones y obligaciones de los responsables de su ejecución; está encaminado a la consecución de objetivos, beneficios y metas específicos; establecen unidades de medida y unidades administrativas responsables de su ejecución; y, son la base para la asignación de recursos presupuestales;

II. Objetivo: La expresión general cualitativa de lo que se pretende alcanzar en cada programa y que es la base para la evaluación de los avances de los mismos;

III. Meta: La descripción concreta de las actividades que se esperan realizar en un periodo determinado en relación directa con los objetivos respectivos;

IV. Unidades Administrativas Responsables: Las Unidades Administrativas designada para ejecutar los programas.

Nueva Ley de Fiscalización Superior de los Recursos Públicos del Estado de Baja California Octubre 2010

Art. 8.- La Cuenta Publica deberá estar formulada con base en:

VI. Información de los programas y subprogramas base de Presupuestos de Egresos, respecto a sus objetivos, metas, unidades responsables, costos y efectos económicos y sociales;

VII. Los resultados derivados de la aplicación de los indicadores de gestión;

Art. 9.- La Cuenta Pública de la Entidades, se integra con la información siguiente:

III. Información programática.

a. Gasto por categoría programática;

b. Programas y proyectos de inversión; y,

c. Indicadores de resultados.

El Informe de Avance de Gestión Financiera deberá ser integrado con la misma información prevista en el Artículo 9 de la presente Ley

Art. 26.- La Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de Egresos, tiene por objeto:

I. Verificar que el Presupuesto de Egresos se haya formulado sobre bases programáticas, estableciendo objetivos y metas a obtener, así como indicadores de gestión para la medición de sus avances;

II. Constatar que la asignación de los recursos presupuestales se haya realizado en base a resultados;

IV. Verificar que el ejercicio, comprobación, justificación y registro contable del gasto público se haya realizado bajo los principios de honradez, eficacia y economía así como en las demás disposiciones que rijan en la materia;

V. Evaluar la congruencia de los recursos ejercidos con el grado de cumplimiento de los programas y subprogramas base del Presupuesto de Egresos

Art. 37.- Sin perjuicio del principio de posterioridad, el Órgano de Fiscalización podrá auditar en los conceptos reportados trimestralmente en el correspondiente Informe de Avance de Gestión Financiera como procesos concluidos, así como la parte ejecutada de los procesos no concluidos.

En lo procedente, los resultados de la fiscalización a que se refiere el presente artículo deberán incorporarse al Informe de Resultados derivado de la fiscalización de la Cuenta Pública de ejercicio de que se trate.