

Presupuesto basado en resultados como nuevo enfoque en la gestión pública

Results based budgeting as a new approach in public management

Johana del C. Montenegro S.

Contraloría General de la República. Panamá. joha0404mon@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-7374-9731>

Jaime Antonio Moreno T.

Contraloría General de la República. Panamá. antoniomoreno2005@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-5169-2551>

Yaribel Del C. Morán S

Contraloría General de la República. Panamá. yarimoran3093@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-0227-3286>

Fecha de Recepción: 18 de enero de 2024

Fecha de Aprobación: 22 de abril de 2024

DOI:

Resumen

El presente ensayo está enfocado en el impacto que tiene la administración pública panameña ante la sociedad, a través del nuevo enfoque de Presupuesto Basado en Resultados (PbR), el cual marcará un cambio significativo en la gestión presupuestaria gubernamental de Panamá, adecuándola a metodologías modernas y de probada eficacia, a diferencia del presupuesto por programas, que se basa en asignaciones históricas y gastos recurrentes. Con la herramienta del PBR se espera lograr objetivos concretos respecto a la formulación y ejecución de las acciones gubernamentales a favor de la comunidad e incrementar la eficiencia en la asignación de los recursos; asimismo, busca mejorar la calidad del gasto público, incrementar la transparencia y fomentar la rendición de cuentas. La intención de aplicar el PbR inicia en el 2005; sin embargo se formaliza en el 2021 por el Ministerio



de Economía y Finanzas, como ente rector del sistema presupuestario nacional; actualmente se encuentra en su tercera fase de implementación con un total de 50 entidades gubernamentales en proceso de capacitación y de ejercicios “piloto” en la metodología, a fin de mejorar las capacidades institucionales para responder a las demandas ciudadanas, como parte del proceso de modernización de la gestión pública.

Palabras Clave: Presupuesto, Transparencia, Gubernamental, Modernización, Estrategia.

Abstract

This essay is focused on the impact of the new Results-Based Budget (RBB) approach, which marks the significant change in budget management in the government sector of Panama, adapting it to modern and proven methodologies, unlike program budgeting. which is based on historical allocations and recurring expenses. With the RBB tool, it is expected to achieve specific objectives regarding the achievements achieved by government actions in favor of the community and increase efficiency in the allocation of resources; It also seeks to improve the quality of public spending, increase transparency, and promote accountability. The implementation of the RBB in Panama, initiated in 2021 by the Ministerio de Economía y Finanzas, is currently in its third phase with a total of 50 government entities, in the process of training and “pilot” exercises in the methodology, to improve institutional capacities to respond to citizen demands, as part of the process of modernizing public management.

Keywords: Budget, Transparency, Government, Modernization, Strategy.

Introducción

El principal objetivo de este ensayo es conocer y comprender el alcance y utilidad de la nueva metodología del Presupuesto basado en Resultados, en reemplazo del anterior sistema de Presupuesto Público, utilizado desde la década de 1970 para la elaboración del Presupuesto. Cuando se habla de presupuesto, se le define como una proyección e instauración de un plan de acción porque se establece para un período determinado, generalmente de un año. Muestra las prioridades y los objetivos del gobierno mediante las asignaciones de los montos calculados de los ingresos por recibir y destinados a gastos por realizar.

Es el instrumento más importante de la Administración Pública y está basado en un plan estratégico de gobierno, por lo general de cinco años, o sea, el término que ejerce cada gestión presidencial. Además, es un mecanismo “múltiple” porque es una Ley (se aprueba y expide como tal), es una orden gerencial (señala qué hacer, con qué hacer, cuándo hacer, quién debe hacer), un plan financiero (establece ingresos, gastos e inversiones) y un plan operativo (determina programas, proyectos, subprogramas, actividades y objetivos a lograr en cada ejercicio anual según el Plan de trabajo de la respectiva administración presidencial).

Desarrollo

Presupuesto en Panamá

El presupuesto en Panamá para el sector gubernamental se le designa “Presupuesto Público” y según lo define el Ministerio de Economía y Finanzas (2019): “Es la estimación de los ingresos y la autorización máxima de los gastos que podrán comprometer las Instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas, las Empresas Públicas y los Intermediarios Financieros para

ejecutar sus planes, programas y proyectos, así como para lograr los objetivos y las metas institucionales de acuerdo con las políticas del Gobierno, en materia de desarrollo económico y social”.

Inicio del Presupuesto Basado en Resultados y su adopción en Panamá

Para Friscione P.J. (2019), el Presupuesto basado en Resultados (PbR) es “una metodología de gestión presupuestaria que se originó como parte de la Nueva Gestión Pública (NGP), con el objetivo de mejorar la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos. Esta tendencia se materializó en la introducción del PBR en varios países, particularmente aquellos pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]”.

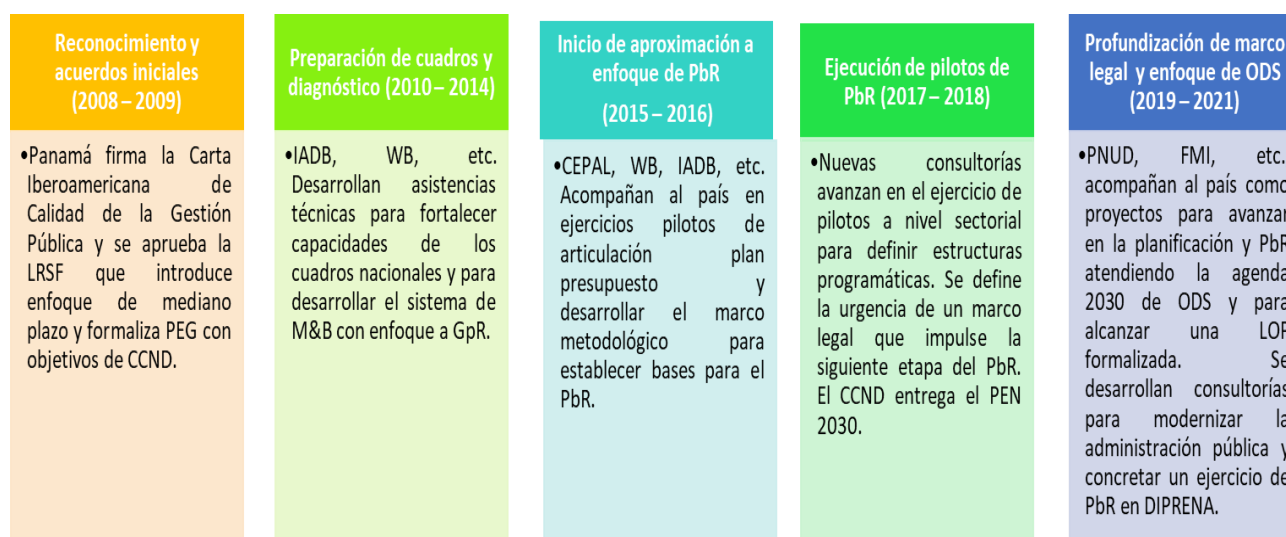
De acuerdo con el Informe diagnóstico del PbR en Panamá, en el 2008/2009 se reconoce su utilidad y se formalizan acuerdos iniciales con la firma de la Carta Iberoamericana de calidad de la Gestión Pública y se aprueba la Responsabilidad Fiscal Social (RFS) que introduce enfoque de mediano plazo y formaliza el Plan Estratégico Gubernamental (PEG). Igual se crea la Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF); con lo que se va fortaleciendo el enfoque PbR en nuestro país.

La experiencia de países como Chile, Perú, Brasil, México, República Dominicana, Costa Rica, Guatemala y Colombia, nos permiten tener una base de la metodología para la implementación del PbR en Panamá (Donado. 2023).

La transición de Panamá de un enfoque presupuestario por programa al Presupuesto basado en Resultados (PbR), está orientada a modernizar la gestión

presupuestaria del país, lo cual inició en 2021 con un diagnóstico del estado de implementación y el desarrollo de un marco metodológico adecuado.

Figura 1
Cronología de implementación de PbR en Panamá



Fuente: GDonado, 2021

Para el Ministerio de Economía y Finanzas, (2023) el PbR “es una estrategia de apoyo a la gestión pública que permite vincular la asignación de recursos presupuestales a bienes y servicios (productos) y a resultados que satisfagan las necesidades que demanda la población, con la característica de permitir que estos puedan ser medibles, monitoreables y evaluables”.

Siendo así, de acuerdo a lo indicado por el Ministerio de Economía y Finanzas, (2023), el PbR es una herramienta de apoyo a la gestión pública, la cual se relaciona de la siguiente manera:

- Vincula la asignación de recursos presupuestales a bienes, servicios y a resultados.
- Prioriza la atención a las necesidades que demanda la población.
- Permite hacer seguimiento del desempeño físico y presupuestario de las demandas priorizadas.
- Facilita evaluar la calidad del gasto público (eficiencia, eficacia, economía).
- Mejora la rendición de cuentas sobre los resultados de corto, mediano y largo plazo.

Para el 2022/2023 inicia la etapa de pilotaje, con 12 entidades públicas seleccionadas, capacitando a 60 actores presupuestarios dentro de DIPRENA en el primer nivel de formación. En la segunda fase, en el 2023, el MEF extendió la iniciativa a 23 nuevas entidades y en el 2024 está por iniciar la formación de 150 servidores de las entidades piloto; lo que representa la tercera fase de implementación, etapa en la que se suman 15 entidades nuevas, completando así un total de 50 instituciones gubernamentales.

Este esfuerzo ha sido impulsado por la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA) del Ministerio de Economía y Finanzas, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y busca mejorar la calidad del gasto público, promover una adecuada rendición de cuentas y mejorar la transparencia y la participación ciudadana.

El PbR en Panamá representa un cambio de paradigma en la gestión gubernamental, pasando de un enfoque centrado en la institución y el financiamiento de actividades históricas, a uno que pone el énfasis en los resultados



y productos finales que benefician a la ciudadanía. Este enfoque permite una mejor evaluación en términos de resultados y un uso más eficiente y transparente de los recursos públicos.

Estos avances reflejan el compromiso de Panamá con una gestión fiscal más eficiente y transparente, orientada hacia la consecución de resultados que beneficien a la ciudadanía. La adopción del PbR ha permitido mejorar la calidad del gasto público y promover una adecuada rendición de cuentas, colocando a Panamá en una posición contundente de modernización de la gestión pública.

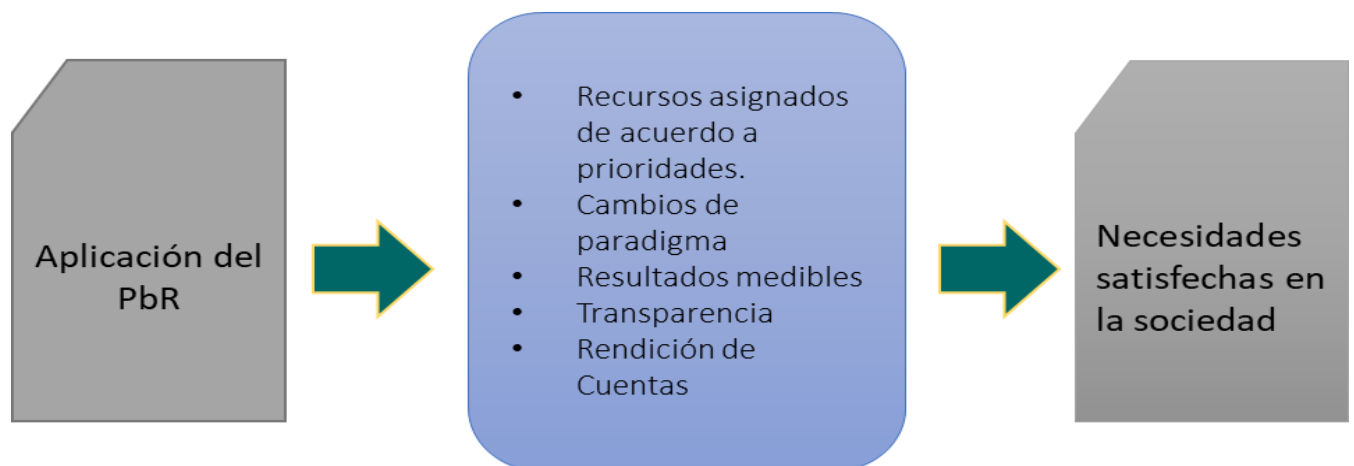
Beneficios y desafíos del Presupuesto basado en Resultados

El Presupuesto basado en Resultados (PbR) frente al modelo presupuestario por programas presenta tanto beneficios como desafíos que han sido identificados en su implementación en Panamá; es decir, que refleja la complejidad y el potencial para transformar la gestión pública en nuestro país, a través de un cambio en su administración presupuestaria, porque conlleva un giro del pensamiento burocrático arraigado (control del gasto realizado, cumplimiento “paso a paso” de procedimientos, logro de metas cuantitativas) hacia uno moderno de Nueva Gestión Pública (medición de resultados, desregulación y descentralización, evaluación de la calidad de los resultados donde calidad es lograr la satisfacción de los ciudadanos).

Con el PbR se mejorará la calidad del gasto público, ya que la distribución y la asignación de los recursos serán de forma más eficiente, a fin de alcanzar resultados esperados y que puedan ser medibles; esto facilitaría una mayor transparencia y permitirá la rendición de cuentas ante la ciudadanía. En otras

palabras, pasar de un ambiente de presentación de informes al MEF y a la Asamblea Nacional (rendición de cuentas vertical) a uno de rendición de cuentas total: vertical, horizontal (entre iguales para verificar la complementación de resultados) y transversal (hacia afuera del entorno público: los ciudadanos).

Figura 2
Beneficios y desafíos del PbR



De acuerdo con lo anterior, esta herramienta de PbR representa un avance significativo en la modernización, promoviendo la eficiencia y la efectividad administrativa; además, en Panamá se articula con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), asegurando que los recursos se asignen a las prioridades identificadas: erradicar la pobreza, y el hambre, garantizar la salud y la educación, lograr energías limpias y sostenibles, entre otros.

Este nuevo modelo de PbR conlleva desafíos que solo se pueden lograr haciendo un cambio en la cultura organizacional, donde se prioricen los resultados y el impacto de ellos en la sociedad, reemplazando la medición cuantitativa típica de los procesos tradicionales. Pasar de ¿cuántas escuelas vamos a construir? hacia ¿cuánto aumentó el promedio de escolaridad o disminuyó el de deserción?, de ¿cuántas vacunas compraremos y aplicaremos? a ¿cuánto aumentó la esperanza de vida en niños de X a Y edad? Igualmente, con la adopción de las nuevas metodologías y herramientas, se requiere capacitar a los actores involucrados en la gestión presupuestaria (formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación, liquidación y rendición de cuentas).

Por último, tal vez el componente más importante del PbR, es establecer un sistema robusto de monitoreo y evaluación para medir el desempeño y los resultados de manera efectiva, mediante un sistema de indicadores, sin caer en la trampa del exceso de estos o de convertirlos en “fines” cuando solo son herramientas.

Consideraciones finales

El cambio hacia el Presupuesto basado en Resultados (PbR) en Panamá representa un paso significativo hacia una gestión pública más estratégica y orientada al futuro. Las conclusiones y reflexiones sobre este cambio y su futuro en el país, las podemos detallar de la siguiente forma:

El concepto de PbR ha introducido un enfoque moderno y eficiente en la administración de los recursos del Estado, lo que sugiere un compromiso continuo con la mejora de la calidad del gasto público.



La adopción del PbR fortalecerá la transparencia y la rendición de cuentas en Panamá, facilitando a los ciudadanos el seguimiento del uso de los fondos públicos y la evaluación de los resultados gubernamentales.

Este nuevo modelo permitirá una mejor alineación de los presupuestos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, promoviendo un desarrollo más equitativo y sostenible; por lo que se espera que el PbR se consolide como la metodología estándar en la gestión presupuestaria de Panamá, con una implementación más amplia y profunda en todas las entidades gubernamentales.

Aunque el cambio es positivo, persistirán desafíos como por ejemplo la capacitación continua y la adaptación de las instituciones a este enfoque; además, se anticipa un proceso de mejora constante para superar estos obstáculos.

A largo plazo, el PbR tiene el potencial de transformar no solo la gestión fiscal, sino también la efectividad de las políticas públicas y programas en Panamá, contribuyendo así al bienestar general de la población.

En resumen, el cambio hacia el PbR en Panamá es un reflejo de la evolución hacia una administración pública más responsable y enfocada en resultados; por lo que, se considera que para el futuro será la herramienta que se utilizará para fortalecer el presupuesto y establecer un precedente para otros países en la región que buscan reformas en la gestión presupuestaria. Con la implementación del nuevo enfoque de Presupuesto como una estrategia innovadora de gestión pública, se modernizan las entidades y la satisfacción de la ciudadanía, ya que se promoverá la transparencia y la rendición de cuentas.



Referencias Bibliográficas

- Asamblea Nacional de Panamá - Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Por el cual se adopta la ley Orgánica de la Contraloría General de la República, modificada y adicionada por la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022.
- Asamblea Nacional de Panamá (Gaceta Oficial 2004). Constitución Política de la República de Panamá.
- Asamblea Nacional de Panamá. (Gaceta Oficial 2008). Ley 34 de 5 de junio de 2008, sobre la Responsabilidad Social Fiscal.
- Donado, G. (2021). *Informe Diagnóstico del Presupuesto basado en Resultados*.
- Friscione, P. J. (2019). *Presupuesto basado en Resultado: Origen y aplicación en México*.
- García, R.; García, M. (2010). *La Gestión para el Resultado en el Desarrollo, avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Dirección de Presupuesto de la Nación: https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2022/02/pre_2019_normas_.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2023). *Presupuesto basado en Resultados*. Obtenido de <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2023/09/Folleto-PbR-v04082023.pdf>
- Vargas Merino, J. A., & Zavaleta Chávez, W. E. (2020). *La gestión del presupuesto por resultados y la calidad del gasto en gobiernos locales. Visión de futuro*,



24,2

(Julio-Diciembre),37–59.

<https://doi.org/10.36995/j.visiondefuturo.2020.24.02.002.es>