

Trabajo Fin de Grado

Presupuesto basado en resultados en los países de la
OCDE

Performance budgeting in the OECD countries

Autor

Ana Pérez Rodríguez

Director

Caridad Martí López

Facultad de Economía y Empresa

Año 2017

Título del trabajo: Presupuesto basado en resultados en los países de la OCDE.

Titulación a la que está vinculado: Grado en Economía

Autor del trabajo: Ana Pérez Rodríguez

Director del trabajo: Caridad Martí López

RESUMEN

El trabajo desarrollado estudia el presupuesto basado en resultados, también conocido como presupuesto de rendimiento. Este sistema presupuestario relaciona los recursos destinados con los resultados (productos e impactos) obtenidos a través de la información de resultados, con el objetivo de mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público. La finalidad de este trabajo es analizar las prácticas y procedimientos de presupuestos basados en resultados que se aplican en los países de la OCDE. Dicho análisis permitirá dar respuestas a preguntas como: ¿Con qué frecuencia usan los países de la OCDE informaciones de resultados en las negociaciones con la oficina de presupuestos? ¿Se producen consecuencias cuando no se obtienen los resultados esperados? Finalmente, se estudia si las variables que caracterizan las prácticas y procedimientos de presupuestos basados en resultados están relacionadas.

The following research studies the results-based budget, also known as performance budgeting. This budget system relates the resources allocated to the results (output and outcomes) obtained through the performance information, with the aim of improving the efficiency and effectiveness of public expenditure. The purpose of this study is to analyse the results-based budgeting practices and procedures that are applied in the OECD countries. This analysis will provide answers to questions such as: How often do OECD countries use performance information in negotiations with the budget office? Are there consequences when the objectives are not achieved? Finally, the research studies if the variables that characterize performance budgeting practices and procedures are related.

Índice

Capítulo 1. Introducción: presentación , objetivos y estructura	4
Capítulo 2. Marco teórico	5
2.1 Orígenes del presupuesto basado en resultados.....	6
2.2 Características del presupuesto basado en resultados	8
2.3 Tipos de presupuestos basados en resultados.....	10
Capítulo 3. Contextualización	11
Capítulo 4. Estudio empírico en los países de la OCDE	13
4.1 Datos, muestra y metodología	13
4.2 Uso de prácticas presupuestarias de rendimiento en el nivel central del gobierno.....	16
4.3 Marco estandarizado de presupuestos de resultados para el nivel central del gobierno	18
4.4 Uso de la información de resultados en las negociaciones con la oficina de presupuestos	21
4.5 Consecuencias de la no obtención de los objetivos	26
4.6 Correlaciones	29
Capítulo 5. Conclusiones	32
Bibliografía	35
Anexo 1: Test de normalidad	37

Tablas

Tabla 4.1: Presentación de las variables.....	15
Tabla 4.2: Análisis del índice de prácticas presupuestarias de resultados en el nivel central del gobierno.	16
Tabla 4.3: Análisis de frecuencia de la existencia de un marco estandarizado	20
Tabla 4.4: Uso de distintos tipos de informaciones de resultados en el proceso de negociación con la oficina de presupuestos	23
Tabla 4.5: Análisis descriptivo de las consecuencias.....	29
Tabla 4.6: Correlación de Spearman sobre las consecuencias	30
Tabla 4.7: Correlación de Spearman sobre el uso de informaciones	31

Gráficos

Gráfico 4.1: Índice de prácticas presupuestarias de resultados en el nivel central del gobierno	17
Gráfico 4.2: Elementos claves del marco estandarizado	18
Gráfico 4.3: Frecuencia del uso de un marco estandarizado	20
Gráfico 4.4: Datos financieros.....	25
Gráfico 4.5: Datos de producción e informes de resultados	25
Gráfico 4.6: Evaluación de resultados.....	25
Gráfico 4.7: Revisiones de gastos	25
Gráfico 4.8: Información estadística	25
Gráfico 4.9: Información de resultados independiente.....	25
Gráfico 4.10: Frecuencia de las consecuencias	27

Capítulo 1. Introducción: presentación, objetivos y estructura

El presupuesto es una herramienta de planificación financiera que estima los gastos e ingresos previstos del gobierno, a través, de los cuales se establecerán los planes y objetivos a desarrollar en concordancia con la política. En el caso de España, los ingresos provienen de lo que se recauda de los ciudadanos mediante impuestos, tasas y otros recursos fijados por la Ley Tributaria. Estos, delimitarán los gastos que el gobierno podrá destinar a inversiones y prestaciones de servicios para satisfacer las necesidades de la sociedad. Las acciones llevadas a cabo por el gobierno originan un efecto macroeconómico directo en los parámetros del déficit y el nivel de endeudamiento del país.

Ante la inestabilidad financiera originada por la crisis global del año 2008, algunos países pertenecientes a la organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE), decidieron utilizar el presupuesto basado por resultados y variaciones de este para tratar de salir de dicha situación intentando compatibilizar reducciones de gasto y crecimiento (Zapico, 2012). El trabajo se basa en este tipo de presupuesto en el cual se produce un vínculo entre la financiación y los resultados obtenidos (productos e impactos) mediante el uso de la información de resultados con la finalidad de mejorar la eficiencia, la eficacia y la transparencia.

Los objetivos fundamentales del presupuesto basado en resultados son un aumento de la eficiencia en la asignación y en la productividad del gasto público, se quiere conseguir más con menos (Robinson y Brumby, 2005). Asimismo, el hecho de establecer objetivos previos puede ayudar a mejorar la eficacia a través de la consecución de las metas de resultados (Robinson, 2007). La introducción de la información de resultados en el proceso de elaboración de los presupuestos implica una mejora en la transparencia de los recursos usados por las administraciones públicas ya que dicha información es transmitida al parlamento y al público (OECD, 2007). Por lo tanto, este tipo de presupuesto favorece la rendición de cuentas ya que se informa de si se han logrado los objetivos establecidos y como han sido utilizados los recursos públicos.

Respecto a la motivación de realizar este trabajo es conocer el grado de aplicación en los países de la OCDE de este tipo de presupuesto que ha ido adquiriendo relevancia desde la segunda mitad del siglo XX dentro de un conjunto de reformas más amplias en

la administración pública conocidas como gestión por resultados. Con estas reformas se pretendía mejorar la motivación e incentivos de los funcionarios públicos, mejorar la prestación de servicios y su coordinación, y reforzar la obligación de rendir cuentas sobre los resultados obtenidos (Robinson y Last, 2009).

Los objetivos que se pretenden alcanzar con este trabajo de fin de grado son: 1) explicar en qué consisten los presupuestos basados en resultados y su relevancia en la gestión de las administraciones públicas, 2) estudiar el grado de implantación de los presupuestos basados en resultados en los países de la OCDE, 3) realizar un análisis comparado entre los países de la OCDE de las prácticas y procedimientos de presupuestos basados en resultados, 4) analizar la evolución de los presupuestos basados en resultados en los países de la OCDE de 2011 a 2016, y 5) analizar si las variables que caracterizan las prácticas y procedimientos de presupuestos basados en resultados están relacionadas.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En el capítulo 2 se presenta el presupuesto basado en resultados haciendo referencia a sus orígenes, características, modalidades, etc. En el capítulo 3 se exponen estudios anteriores y valoraciones elaboradas. El capítulo 4 está orientado a la explicación de las prácticas y procedimientos basados en resultados que se aplican en la OCDE. Para ello, hago uso de características y elementos del presupuesto basado en resultados como la presencia de un marco estandarizado y sus elementos claves, el uso de la información de resultados en las negociaciones con la oficina de presupuestos y las consecuencias que se producen cuando no se obtienen los resultados esperados. Por último, el capítulo 5 contiene las conclusiones obtenidas. El anexo 1 incluye el análisis de normalidad de las variables usadas en las correlaciones.

Capítulo 2. Marco teórico

Existe una gran variedad de técnicas presupuestarias como el presupuesto flexible, presupuesto incremental, presupuesto estático, presupuesto por programas, rolling budget, presupuesto plurianual, presupuesto orientado hacia los resultados, presupuesto participativo y presupuesto de base cero (Barea, 2014).

Este trabajo se centra en el presupuesto basado en resultados que “se refiere a los mecanismos de financiación del sector público y procesos diseñados para fortalecer el

vínculo entre la financiación y los resultados, mediante el uso sistemático de la información de desempeño formal, con el objetivo de mejorar la eficiencia técnica y la asignación del gasto público” (Robinson, 2007). El término “información de desempeño o de rendimiento” hace referencia a la información obtenida sobre los resultados conseguidos mediante el gasto público así como acerca de los costes necesarios para alcanzar dichos resultados. Cuando se habla de resultados se refieren a los productos e impactos producidos por los programas y servicios públicos. Por ejemplo, las investigaciones de la policía son un producto y la reducción de la delincuencia es el impacto.

Los presupuestos basados en resultados pretenden analizar no solo los servicios y programas prestados por parte del sector público sino también, como hace referencia Robinson en su definición la eficiencia, la eficacia y la calidad de los mismos. Para conseguir una asignación eficiente, es necesario que el gobierno se adapte a las nuevas necesidades de la sociedad para que así establezcan claramente sus objetivos y doten a cada partida de gasto de un presupuesto que sea capaz de afrontar el gasto correspondiente. Asimismo, la adopción del presupuesto basado en resultados requiere de un mayor grado de flexibilidad en la elección de los inputs y en los procesos administrativos (Robinson y Last, 2009).

2.1 Orígenes del presupuesto basado en resultados

En presupuesto basado en resultados, caracterizado por la fijación de objetivos y metas, ha tenido una influencia en la gestión por objetivos desde la década de 1970 (Robinson, 2007). Algunos de los países pioneros en el establecimiento del presupuesto basado en resultados fueron Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido.

Nueva Zelanda y Australia, a finales de los años noventa introdujeron un sistema de producción acumulativa que consistía en colocar el presupuesto del gobierno sobre una base de “comprador-proveedor” (Robinson, 2007). El gobierno actuaba como comprador de los servicios que eran prestados por cada uno de sus diferentes ministerios, distinguiendo su papel de comprador y de propiedad frente a estos organismos. Así, los ingresos que obtenía cada ministerio estaban basados en los productos que efectivamente generaban, es decir, en los resultados obtenidos. Este sistema fracasó tras otro intento de renovación en el año 2000 (Robinson, 2014).

El modelo comprador-proveedor es una fórmula de financiación basada en los costes, de esta manera consigue crear incentivos en la obtención de los resultados y en la eficiencia técnica. Este enfoque está basado en dos elementos. Por un lado, consiste en el pago de un “precio” por cada una unidad que es producida por las agencias, permitiéndoles lograr un beneficio si la cantidad es producida a un coste menor que el precio o una pérdida si el coste es superior al precio. Por otra parte, se aplica el pago por resultados, las agencias solo reciben dinero por los productos realmente producidos, y si las agencias producen menos conseguirán menos financiación. Este modelo se basa en el mercado ya que las empresas solo reciben dinero por lo que producen (Robinson, 2007).

Por su parte, en el Reino Unido se llevaron a cabo acuerdos de prestación de servicios públicos, que consistían en establecer metas u objetivos cada tres años como parte de un proceso de revisión del gasto mediante el cual se establecía la financiación para cada ministerio (Robinson, 2014). Los objetivos se negociaban entre el Tesoro y los ministerios (OECD, 2007). Este sistema fue implantado en 1998 por el gobierno de Blair pretendiendo conseguir un aumento del gasto en algunos servicios públicos como la salud y la educación, logrando unos resultados eficientes (Robinson, 2007).

En cuanto a España, para comentar la evolución que se ha producido respecto a la consecución de un modelo eficaz de gestión por resultados es necesario centrarse en tres aspectos: la implantación del presupuesto por programas, el sistema de seguimiento diseñado en el año 1989 y la modificación de la Ley General Presupuestaria en el año 2003 (Alcalde, 2012).

En el año 1984 se implanta el presupuesto por programas con el que se pretendía lograr los criterios constitucionales de eficacia, eficiencia y economía en la asignación de recursos. A pesar de ello, no se consiguieron los efectos esperados. Como consecuencia, en el año 1989 se aplicó un seguimiento de los objetivos definidos por los gestores. Esta iniciativa pretendía conseguir mejoras en la prestación de los servicios públicos y reducir el déficit presupuestario. Para que funcionara correctamente era necesario tener claramente delimitados los objetivos para construir los programas presupuestarios y seguir sus resultados, integrar funciones de planificación, elaboración, gestión y control de presupuestos y finalmente, hacer uso de los resultados obtenidos para futuras asignaciones de recursos. En el año 2003, la Ley General Presupuestaria introdujo las bases del presupuesto basado en resultados. Así, el artículo 31 especifica que «las

asignaciones presupuestarias a los centros gestores de gasto se efectuarán tomando en cuenta, entre otras circunstancias, el nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores » (BOE núm. 284).

Aparte de los aspectos comentados anteriormente, también hay que tener en cuenta dos acontecimientos históricos importantes: la transición política de los años setenta que dio lugar a la Constitución de 1978 y la adhesión de España a la Comunidad Europea en 1986 (Feinstein y Zapico, 2010). Debido al cambio en los reglamentos de los fondos estructurales en 1988, el gobierno Español tuvo interés en mejorar los servicios públicos ofertados y decidió crear instituciones para evaluar los niveles de demanda de cada servicio y los efectos que las políticas tenían en la población. La evaluación estaba orientada principalmente en la medición de los objetivos y en el desempeño.

2.2 Características del presupuesto basado en resultados

Los requisitos esenciales para la elaboración del presupuesto basado resultados en su forma más básica son los siguientes (Robinson y Last, 2009): información sobre los objetivos y resultados del gasto del gobierno, recogida en indicadores claves de desempeño y en evaluación de los programas y un proceso de elaboración de presupuestos que facilite el uso de esta información para la toma de decisiones sobre la financiación. En su modalidad más amplia los elementos son los siguientes: presupuesto por programas, objetivos de rendimiento vinculados a la financiación, incentivos de desempeño que buscan motivar a las agencias en la consecución de los resultados y fórmulas de financiación, en las cuales la financiación se calcula con una función explícita de las medidas de los resultados actuales o futuros (Robinson, 2007).

La consideración de los resultados durante el proceso de elaboración de los presupuestos es favorable ya que puede ayudar a mejorar la priorización del gasto, mejorar la disciplina fiscal global e influir de una manera más eficiente y eficaz en la manera de gastar de los ministerios haciéndoles entender que dependiendo de los resultados que obtengan recibirán un presupuesto de gastos u otro. Respecto a la manera de tener en cuenta los resultados, por ejemplo, centrándonos en los resultados del ministerio de educación no se mide solamente el número de centros educativos, el número de docentes, el número de alumnos por año sino también, la educación y el

aprendizaje recibido, los puestos de trabajos conseguidos por los alumnos, quedando evidente así la eficacia del servicio prestado.

El elemento clave de este tipo de presupuesto es la información de los resultados ya que permite conocer la eficiencia y la eficacia del gasto del sector público, es decir, los resultados finales que se han obtenido con los recursos. Es necesario que esta información sea fiable y se transmita de una manera simple y asequible, de no ser así, no podrá usarse para tomar decisiones sobre el presupuesto. Por lo tanto, cada organismo ejecutor del gasto deberá definir claramente qué resultados espera obtener con los servicios prestados y después proporcionar indicadores de su desempeño a la oficina de presupuestos (en algunos caso el Ministerio de Hacienda) y autoridades encargadas de la elaboración del presupuesto. Dependiendo de si en el presupuesto se han delimitado programas individuales o conjuntos será más fácil de aplicar la información de resultados (OCDE, 2008).

Para conseguir lograr el éxito de este presupuesto es esencial como ya he mencionado anteriormente que la información de resultados se incluya en las fases del ciclo presupuestario: planificación y elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y rendición de cuentas (Tarrach, 2011). Además, es necesario que se lleve a cabo una revisión de las prioridades de gasto y de los resultados de los programas, y la forma de diseñar estos procedimientos dependerá de las características de los sistemas políticos y administrativos de cada país (Robinson y Last, 2009). Pese a ello, hay unas características comunes: análisis premilitar de las prioridades de gastos del gobierno, revisiones de gastos que permitan conocer la eficacia de los programas vigentes y usar la información sobre resultados para determinar qué programas pueden eliminarse o cuáles podrían ampliarse, análisis de todas las nuevas propuestas de gastos por parte de los ministerios y que estas estén sustentadas en la eficiencia y la eficacia que generarán.

Esta tipo de presupuestos se puede desarrollar en los tres niveles de gobierno: federal/nacional, regional y local. Asimismo, puede implantarse en las agencias públicas, organismos autónomos, y otras instituciones como universidades. Además, su instauración puede darse tanto en países desarrollados como en proceso de desarrollo. La finalidad de los países variaba dependiendo de su grado de desarrollo; los más desarrollados pretendían fomentar su crecimiento y hacer frente a crisis financieras y por su parte, los países en proceso de desarrollo querían conseguir un mayor crecimiento económico. Hay que señalar que este tipo de presupuesto no debe

imponerse en países que no tengan un sistema de gestión financiera y gobernabilidad consolidado ya que fracasaría (Robinson y Last, 2009).

Las diferentes formas de aplicar el presupuesto basado en resultados son las siguientes: 1) de arriba hacia abajo o desde abajo hacia arriba. En el enfoque descendente, los ministerios y las agencias del gobierno central se encargan de la elaboración y aplicación del presupuesto. Respecto al enfoque ascendente, las agencias adquieren relevancia ya que tienen poder para elegir si quieren desarrollar sus propios métodos para la consecución de los objetivos o no. Cada una de estas opciones lleva asociado unas ventajas y desventajas. 2) Incremental o “big bang” dependiendo de la velocidad a la que se introducen los cambios, y 3) Integral o parcial (OECD, 2008).

2.3 Tipos de presupuestos basados en resultados

Se pueden encontrar diferentes versiones de presupuestos basados en resultados dependiendo de rasgos como las variaciones de objetivos fundamentales, la manera de relacionar la financiación y los resultados, el tipo de información de desempeño de la que se dispone. Por consiguiente, se puede mencionar el presupuesto por programas que utiliza información acerca de costes y beneficios de los programas, el presupuesto basado en metas de cumplimiento que utiliza información de metas de resultados (productos e impactos) y la financiación por medio de fórmulas directas que utiliza información de resultados actuales o estimados. El objetivo del primer método citado es mejorar la eficiencia en la asignación y el de los dos últimos modelos mejorar la eficiencia técnica y la eficacia (Tarrach, 2011). El presupuesto por programas, que consiste en clasificar el gasto en programas para poder explicar la finalidad de este y tomar decisiones sobre los objetivos, es un componente esencial en el presupuesto basado en resultados.

Respecto al uso de la información de resultados y al momento de su incorporación en el proceso presupuestario, la OCDE (2007) identifica tres categorías del sistema de presupuesto basado en resultados:

- De presentación (*Presentational performance budgeting systems*): la información de resultados puede aparecer en la documentación presupuestaria o en otro tipo de documentos del gobierno con el propósito de usarse para la rendición de cuentas y el diálogo entre legisladores y ciudadanos sobre temas de política pública y dirección

gubernamental. Pese a ello, no hay un vínculo directo entre esta información y la financiación, por lo que no desempeña un papel en las decisiones sobre las asignaciones.

- De información de las decisiones (*Performance-informed budgeting*): los recursos están relacionados con la información de resultados de una manera indirecta ya que esta se usa para informar de las asignaciones presupuestarias junto con otras informaciones. A pesar de que esta información tiene relevancia no existe un vínculo directo entre objetivos y resultados.

- Directa (*Direct performance budgeting*): la financiación está estrictamente vinculada a productos y resultados finales. Algunos países optan por esta categoría para ciertos gastos específicos como la sanidad y la educación.

Por último, aunque cada país puede aplicar cada uno de los tres tipos de presupuestos basados en resultados mencionados previamente, hay tres razones comunes que justifican la adopción del presupuesto basado en resultados; deseo de mejorar en el control del gasto público y en su asignación, en la actuación del sector público y en la rendición de cuentas (OCDE, 2008).

Capítulo 3. Contextualización

Los países pioneros en los presupuestos basados en resultados fueron Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y desde 1993, EEUU adquirió relevancia con la aplicación de la *Ley Government Performance and Results Act*, (Robinson, 2007). Las consecuencias de la aplicación de este tipo de presupuestos difieren dependiendo del nivel de desarrollo del país (Robinson y Last, 2009). Debido a la crisis económica del año 2008, algunos países de la OCDE hicieron un intento de implementación del presupuesto basado en resultados (Zapico, 2012; OCDE, 2007) para conseguir salir de la situación de austeridad mediante una serie de reformas en la gestión y el control del gasto público.

El elemento principal del presupuesto de resultados es la información de resultados, y esta tiene que ser fiable para tratar de garantizar un éxito en su aplicación (Robinson y Last, 2009). El hecho de que se pueda penalizar o favorecer a los ministerios y agencias que participan en el proceso presupuestario puede generar una compensación (Bischoff

y Blaeschke, 2013) ya que puede haber un incentivo hacia el desarrollo de ciertas actividades y así recibir “premios”.

El seguimiento y la medición de los resultados del sector público y la mejora de la calidad de los bienes y de los servicios públicos son objetivos primordiales en el presupuesto basado en resultados (Dimitrijević, 2016)

Por su parte, la OCDE a través de su revista *journal on bugeting* ha publicado estudios que han llevado a cabo diferentes autores sobre este tipo de presupuestos. Analizan las diferentes tendencias y enfoques de los países a través de datos obtenidos de la OCDE y el Banco Mundial (Curristine, 2015) reconociendo la importancia que tiene el enfoque del presupuesto basado de resultados en todo el gobierno para conseguir una plena concienciación en los autores claves. Se analizan los resultados de las encuestas realizadas para conocer la evolución de los países en la consolidación fiscal, en el uso de la información de resultados, las revisiones de gasto, recortes automáticos de productividad (Hawkesworth y Klepsvik, 2013). Examinan la implantación del presupuesto basado en resultados y sus reformas en concreto en algunos países miembros (Shaw, 2016).

Un estudio de Mauro, Cinquini y Grossi (2016), que consiste en analizar lo que se había publicado en el periodo 1990-2014 sobre el presupuesto basado en resultados en revistas internacionales, permitió identificar carencias o limitaciones que tenían algunas publicaciones y así, señalaron ciertos aspectos sobre los que podría basarse la investigación futura.

En primer lugar, sería favorable que los estudios tomaran un enfoque más amplio realizando comparaciones de todos los países y en todos los niveles organizacionales. Además, es aconsejable que se investigue no solo el presupuesto basado en resultados en el nivel organizativo, sino también en áreas y programas específicos para averiguar así si las debilidades y fortalezas del presupuesto basado en resultados pueden variar dependiendo del sector de aplicación. En segundo lugar, para enriquecer la información obtenida acerca de este tipo de presupuesto es necesario que se produzca una mayor interacción entre la teoría y la práctica ya que la parte empírica permite explicar experiencias. En tercer lugar, han detectado un escasez en la contribución de las revisas de contabilidad tradiciones al presupuesto basado en resultados. En cuarto lugar, respecto a los conceptos del tema, se dieron cuenta que era necesario explicar de una forma precisa la diferencia entre medición, presupuestos y gestión de resultados.

Asimismo, el presupuesto basado en resultados tiene diferentes interpretaciones en resultados según la información utilizada (OCDE, 2007), los autores señalan que sería bueno adoptar una diferenciación de los conceptos si hay diferencias relevantes respecto a su interpretación y aplicación práctica.

Finalmente, los autores han observado que había estudios en los que la aplicación de información de resultados generaba una dualidad sobre si esta era una herramienta de gestión o de presupuestos, resaltan que los estudios futuros deben centrarse en investigar el impacto que esta tiene en las diferentes etapas del proceso presupuestario y en los objetivos a cumplir. De igual modo, se comprobó que todavía había una disimilitud entre los objetivos establecidos y los finalmente logrados, por eso sugieren un análisis de la síntesis de la información y evaluación de los resultados.

Capítulo 4. Estudio empírico en los países de la OCDE

En el siguiente apartado desarrollo un análisis de la aplicación de un sistema de presupuesto basado en resultados a nivel central de 33 países de la OCDE. Principalmente, uso los datos recogidos de la encuesta realizada por la OCDE en el año 2011 sobre presupuestos basados en resultados. La OCDE mediante la encuesta pretendía evaluar las prácticas y procedimientos que había en los diferentes países.

También, cuando la información es suficiente y comparable, realizo una comparativa de las respuestas respecto a otra encuesta que volvió a desarrollar la OCDE en el año 2016 sobre presupuestos basados en resultados. De modo que en algunos casos puedo estudiar y analizar la evolución que tuvieron los países en el periodo de 5 años sobre aspectos del presupuesto basado en resultados.

4.1 Datos, muestra y metodología

Por un lado, los datos del año 2011 han sido obtenidos del documento OECD (2013) donde previamente la OCDE había realizado verificaciones sobre ellos. Por otro lado, para la obtención de los datos del año 2016 he usado el documento OECD (2017) y la base de datos de la OCDE disponible en su página web. La muestra de los 33 países que utilizo en ambos años está constituida por: Australia, Alemania, Bélgica, Canadá, Chile,

República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Estados Unidos, Reino Unido y Rusia. Señalar que Rusia está todavía en proceso de adhesión a la OCDE.

En primer lugar, para trabajar con los resultados de las encuestas, he creado dos bases de datos una para el año 2011 y otra para el año 2016. En cada base de datos la información obtenida de las encuestas aparece estructurada en las variables que muestra la tabla 4.1. Explicar que en las variables que se refieren al uso de la información con la oficina de presupuestos y las que muestran las consecuencias que se producen cuando no se obtienen los resultados, las respuestas publicadas en el documento estaban expresadas en símbolos. Para poder trabajar con los datos he cambiado los símbolos por valores del 0 al 5 (siendo 0= no aplicable y 5= siempre). En segundo lugar, para obtener los resultados del estudio empírico comentados a continuación he utilizado el programa estadístico para las ciencias sociales SPSS y Microsoft Excel. Con ambos programas he desarrollado estadísticos descriptivos (media, desviación típica, moda, máximo y mínimo), análisis de correlaciones y gráficos. Añadir que para el análisis de correlaciones he aplicado Spearman ya que las variables no siguen una distribución normal, su comprobación aparece detallada en el anexo 1.

Tabla 4.1: Presentación de las variables

	<i>Posibles respuestas</i>	<i>Fuente</i>
<p>Uso de prácticas presupuestarias de resultados en el nivel central del gobierno, esta variable es un índice.</p> <p>El índice del presupuesto basado en resultados está compuesto por variables que cubren información sobre la disponibilidad y tipo de información de resultados utilizada, los procesos de seguimiento y transmisión de los resultados y sí y de qué manera la información de resultados se usa en las negociaciones presupuestarias y en la toma de decisiones por las autoridades presupuestarias centrales, los ministerios y los políticos. En el índice, las ponderaciones para las categorías amplias son las siguientes: la existencia de información sobre resultados (65%); el uso de información de resultados en las negociaciones presupuestarias (20%) y las consecuencias de no alcanzar los objetivos (15%).</p> <p>En el año 2011 este índice estaba formado por 11 variables y en el año 2016 por 10 variables.</p>	<p>Valor del índice entre 0 y 1.</p>	<p>1 y 2</p>
<p>Existencia de un marco estandarizado de presupuesto de resultados para el nivel central del gobierno y sus elementos claves: directrices y direcciones generales, plantillas estándares para elaboración de informes, conjunto estándar de indicadores de resultados o metas, herramientas estándares de TIC para comunicar información de resultados.</p>	<p>No, sí pero opcional, sí pero solo en los ministerios, sí.</p>	<p>1,3,4</p>
<p>Dentro de la utilización de información de resultados en las negociaciones con la oficina de presupuestos están: los datos financieros, los datos de producción e informes de resultados, las revisiones de gastos, la información estadística, la información independiente de resultados y la evaluación de los resultados.</p> <p>Las seis variables sirven para medir la frecuencia en el uso de la información.</p>	<p>Siempre=5, generalmente=4, ocasionalmente=3, pocas veces=2, nunca=1, no aplicable=0.</p>	<p>1</p>
<p>Las posibles consecuencias de la obtención de unos resultados no esperados son: la publicación de los resultados del programa o de la organización que no han cumplido los objetivos, el seguimiento intensificado de la organización y /o del programa y la reducción del presupuesto.</p> <p>Las tres variables sirven para medir la frecuencia con la que se llevan a cabo estas medidas.</p>		<p>1</p>
<p>La posibilidad de que se produzcan consecuencias financieras cuando no se han conseguido los resultados esperados.</p>	<p>Sí=1, no=0.</p>	<p>2</p>

Fuente: Elaboración propia

La equivalencia de las fuentes es la siguiente: 1=OECD (2013) Government at a Glance, 2=OECD (2017) Government at a Glance, 3=OECD (2016), Survey of Performance Budgeting y 4=OECD (2011), Survey of Performance Budgeting. Señalar que en el documento OECD (2017) no se indica cual es la variable que ha dejado de incluirse en la elaboración del índice.

Análisis de resultados

4.2 Uso de prácticas presupuestarias de rendimiento en el nivel central del gobierno

El siguiente apartado está centrado en el índice de presupuestos basados en resultados de la OCDE en los años 2011 y 2016. Para analizar los resultados de los diferentes países calculo los principales descriptivos (media, desviación típica, valor máximo y mínimo), presentados en la Tabla 4.2. El índice de presupuestos de resultados, explicado anteriormente, mide el grado de aplicación de las prácticas presupuestarias de resultados en el gobierno central. No obstante, este índice no valora si la implantación de este tipo de presupuesto está siendo efectiva en relación con la obtención de los resultados esperados, es decir, no mide su éxito al ponerse en práctica.

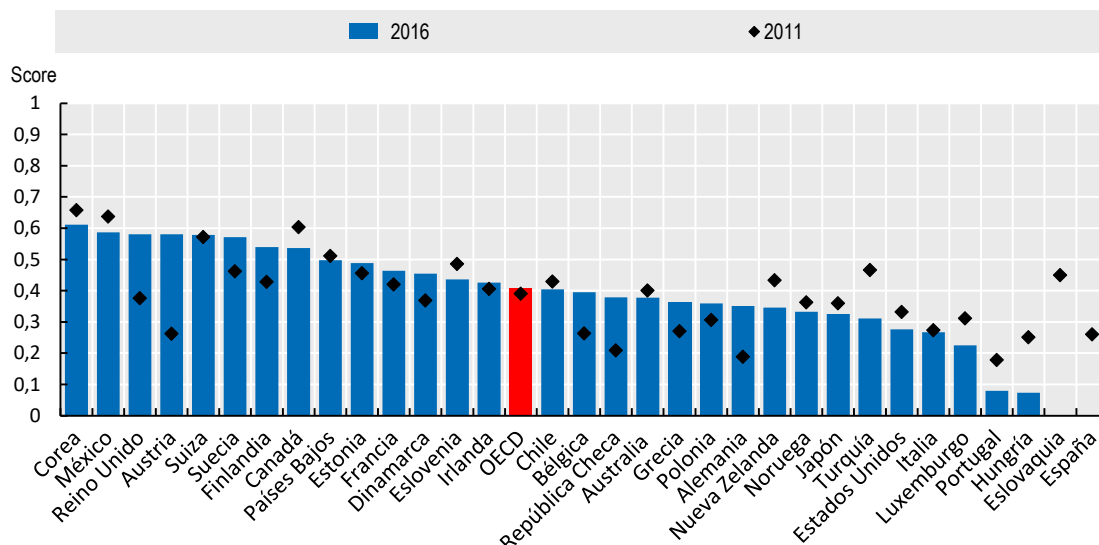
Tabla 4.2: Análisis del índice de prácticas presupuestarias de resultados en el nivel central del gobierno

	Media	Desviación típica	Mínimo	Máximo	
<i>Año 2011</i>	0,39	0,12	0,18	0,66	N=32
<i>Año 2016</i>	0,41	0,14	0,07	0,61	N=30

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de OECD (2013) y OECD (2017)

Analizando los valores de la variable en ambos años se aprecia que no hay una diferencia significativa ya que los cálculos del promedio, desviación típica y mediana del índice son similares. Además, hay que tener en cuenta que en el año el 2016 no se tiene datos de España y de Eslovaquia. En el año 2011 el promedio era de 0,39 y en año 2016 de 0,41. En ambos años los valores de las desviaciones típicas están cercanos al 0 reflejando que casi no se producen desviaciones respecto al promedio y una concentración de los datos. En relación al valor máximo de la muestra se ha producido una disminución del 8% y más destacable es la disminución del valor mínimo del 61%.

Gráfico 4.1: Índice de prácticas presupuestarias de resultados en el nivel central del gobierno



Fuente: OECD (2017)

Examinando el resultado de cada país en ambos años, el valor máximo del índice pertenece a Corea, siendo de 0,66 en el año 2011 y de 0,61 en el año 2016. El valor mínimo pertenece en el año 2011 a Portugal 0,18 y en el año 2016 a Hungría 0,07. En el gráfico 4.1 se aprecia el descenso que ha sufrido el índice de Hungría ya que en el año 2011 tenía un valor de 0,25. Por su parte, Portugal también ha tenido una disminución del índice de 0,18 a 0,08. El hecho de que en ambos países en el año 2016 siguieran sin usar un marco estándar de presupuestos de resultados puede influir en este resultado.

Igualmente, en el gráfico se aprecian cambios positivos considerables en algunos países como Austria, Alemania, República Checa y Reino Unido. En Austria, el índice de prácticas presupuestarias de resultados se incrementó de 0,26 a 0,58 debido a que en el año 2013 se presentó una reforma en la estructura presupuestaria introduciendo el presupuesto basado en resultados. En Alemania, desde el año 2013 se produjo un aumento de la información de resultados en los documentos presupuestarios. El aumento del índice de 0,21 a 0,38 en la República Checa se puede explicar debido al aumento del uso de la información de rendimiento en las negociaciones. El Reino Unido, pasó de tener un índice de 0,38 a 0,58 ya que desde el año 2011 introdujeron reformas buscando descentralizar el presupuesto de resultados. Dichas reformas, según lo publicado por Allen (2013), buscaban una mayor eficiencia en el uso de los recursos, la planificación del gasto y la planificación de la actividad, creando también vínculos

con la revisión del gasto en los planes departamentales únicos. Finalmente, en el periodo de 2015-2016 se instauró un marco de información de resultados más integrado.

4.3 Marco estandarizado de presupuestos de resultados para el nivel central del gobierno

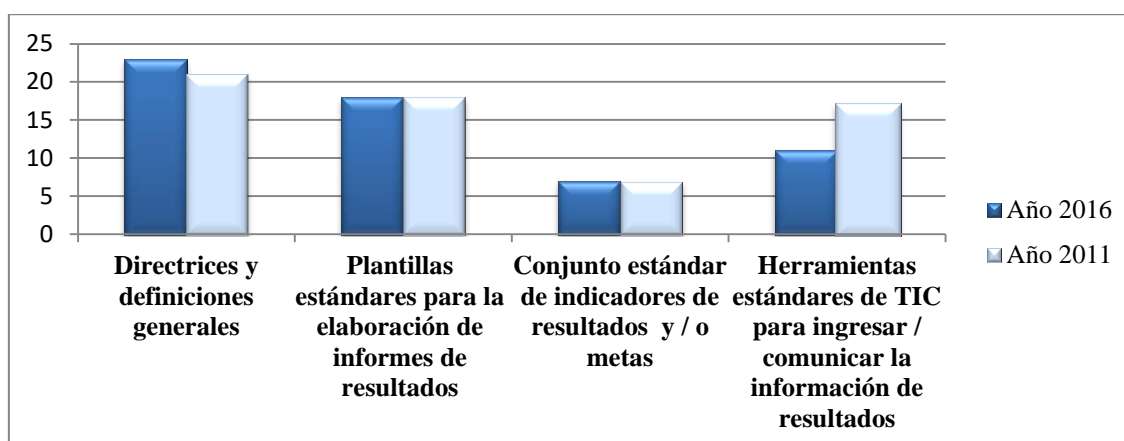
En este apartado analizo la existencia de un marco estandarizado en la muestra de los 33 países pertenecientes a la OCDE con los datos obtenidos de ambas encuestas. Señalar que respecto a los datos del año 2016, la muestra está formada por 30 países ya que de España, Eslovaquia y Rusia no había información sobre esta variable.

La existencia de un marco estandarizado hace referencia a los métodos que deberán aplicar las diferentes organizaciones del gobierno para proporcionar la información sobre resultados que será usada en las negociaciones de la elaboración del presupuesto. Generalmente la obtención y supervisión de dicha información es llevada a cabo por los diferentes ministerios y las agencias y finalmente, junto con la oficina central de presupuestos se establecen las asignaciones de recursos más adecuadas.

Los elementos claves del marco presupuestario son las directrices y direcciones generales, las plantillas estándares para la elaboración de informes, el conjunto estándar de indicadores de resultados o metas y las herramientas estándares de TIC para comunicar información de resultados.

En el gráfico 4.2 analizo qué elementos claves tienen un mayor grado de relevancia dentro de los países de la OCDE. Comentar que para la realización de este gráfico la muestra inicial de 33 países ha quedado simplificada a 27 países ya que no tenía datos de Bélgica, Hungría, Grecia, Luxemburgo, Portugal y Rusia. Además, dentro de esta muestra de 27 países, de Alemania, Austria y Reino Unido solo tengo información del año 2016. Por otro lado, de España, Eslovaquia, Estados Unidos solo dispongo de información del año 2011. Por consiguiente, en el siguiente análisis se tendrán en cuenta estos matices.

Gráfico 4.2: Elementos claves del marco estandarizado



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de OECD (2016), Survey of Performance Budgeting y de OECD (2013), Survey of Performance Budgeting

En primer lugar, la representación gráfica permite observar que según las respuestas de los diferentes países en ambos años, la existencia de unas directrices y definiciones generales es el elemento más usado del marco estandarizado. Comparando ambos años, se aprecia un aumento del 9% en el año 2016, pero teniendo en cuenta que de Alemania, Australia y Reino Unido no se tenía información en el año 2011 podría decirse que no se ha producido variación respecto de un año a otro. En segundo lugar, muy seguidamente del anterior elemento está el uso de plantillas estándares para la elaboración de informes de resultados. Se observa que en ambos años, 18 países respondieron que hacían uso de esta práctica. Finalmente, el uso de herramientas estándares de TIC para informar de los resultados ha disminuido un 3% ya que 17 países hacían uso de las mismas en 2011 y 11 países en 2016. En este caso hay que resaltar que España y Eslovaquia hacían uso de estas herramientas, por lo que si solo se compara la diferencia con los países que de los que se obtiene información en ambos años esta diferencia será menor. Ejemplos de países, según los datos de la encuesta, que dejaron de usar estas TIC para comunicar información de resultados son: Dinamarca, Finlandia y República Checa.

Una vez explicados los elementos claves que componen el marco, para analizar si los países aplican un marco estandarizado de presupuesto basado en resultados en todas las organizaciones del gobierno central sintetizo los resultados de las encuestas en la tabla 4.3 y el gráfico 4.3.

Tabla 4.3: Análisis de frecuencia de la existencia de un marco estandarizado

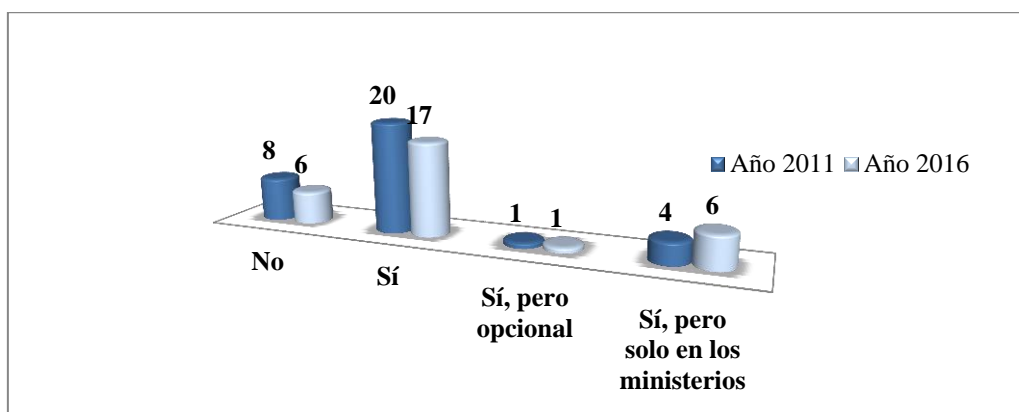
	<i>Año 2011</i>		<i>Año 2016</i>	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No	8	24%	6	20%
Sí, pero opcional	1	3%	1	3%
Sí, pero solo en los ministerios	4	12%	6	20%
Sí	20	61%	17	57%
N	33		30	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de OECD (2013) y OECD (2016), Survey of Performance Budgeting

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos en la tabla 4.3, en ambos años predominan los países que sí aplican un marco estándar en todos los organismos centrales del gobierno. Sumando a estos los que lo aplican solo en los ministerios o de una manera opcional representan más del 70% de la muestra, por lo que queda notorio que predominan los países que optan por seguir un procedimiento común para presentar la información de resultados obtenida. No obstante, 8 países respondieron que no en el año 2011 y 6 en el año 2016.

Los países que respondieron que sí en ambos años fueron: Austria, Canadá, Chile, Corea, Eslovenia, Estonia, Finlandia, México, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia y Turquía. Por su parte España, Eslovaquia y Rusia respondieron que sí en el año 2011 pero esta respuesta no se puede comparar con la del año 2016. Los países que respondieron que no ambos años fueron: Bélgica, Grecia, Hungría, Luxemburgo y Portugal. Dinamarca, Italia y Países Bajos pasaron de solo aplicarlo en los ministerios de línea a también en las agencias. Francia, Irlanda y Suiza que el año 2011 tenían una aplicación plena, en el año 2016 solo lo aplicaban a los ministerios. Australia, Alemania y Reino Unido pasaron de no aplicar un sistema conjunto a ponerlo en práctica, pero los 2 últimos países solo en los ministerios. Por su parte, Estados Unidos en este intervalo de cinco años decidió no aplicar métodos comunes para comunicar información en sus diferentes organizaciones de gobierno.

Gráfico 4.3: Frecuencia del uso de un marco estandarizado



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de OECD (2016), Survey of Performance Budgeting y de OECD (2013)

4.4 Uso de la información de resultados en las negociaciones con la oficina de presupuestos

En el siguiente apartado, el análisis está orientado a analizar la frecuencia con la que los 33 países pertenecientes a la OCDE hacen uso de los diferentes tipos de información de resultados en el proceso de la toma de decisiones sobre el presupuesto con la oficina de presupuestos.

Para poder realizar una evolución uniforme del uso y de la calidad de la información de resultados que se aplica en el proceso de elaboración de los presupuestos es necesario establecer una clasificación estándar que sea relevante para los países de la OCDE, así se definen 6 tipos de informaciones de resultados: 1) datos financieros, 2) datos de producción e informes de resultados, 3) revisiones del gasto, 4) información estadística, 5) información de resultados independiente y 6) evaluaciones de resultados. La obtención de dicha información puede provenir tanto de actores gubernamentales como no gubernamentales. La aplicación de los diferentes tipos de información puede variar. Por ejemplo, las revisiones del gasto son relevantes para la determinación de asignaciones futuras, en cambio, la información estadística se usa en el proceso de la toma de decisiones sobre el presupuesto (OECD, 2011).

A continuación, se describen los diferentes tipos de información de resultados que se usan en las negociaciones con la oficina de presupuestos (OECD, 2011):

Los datos financieros son producidos por los ministerios/ departamentos y se encuentran en las cuentas financieras mensuales, trimestrales o anuales. Se suelen usar para la auditoría ya que proporcionan información sobre el funcionamiento interno. Estos datos ayudan a evaluar la eficiencia y la rentabilidad. Ejemplo de datos financieros son: ingresos, gastos, transferencias, etc. El análisis de la relación entre los recursos gastados y el capital invertido con los resultados obtenidos permite establecer indicadores de rentabilidad y eficiencia de los mismos.

Los informes de resultados de los ministerios y agencias, que incluyen informes anuales de datos de producción (planes empresariales, estrategias anuales...), pretenden medir los resultados y ayudar a que los ministerios y organismos puedan establecer sus objetivos. Además, estos informes de resultados permiten hacer comparaciones con los objetivos que se pretendían obtener en años anteriores, explicar las diferencias entre los resultados reales y los esperados e informar de cambios en los niveles del gasto o la implantación de nuevas políticas para la consecución de resultados.

Las evaluaciones de resultados de los ministerios y las agencias obtienen datos de productos e impactos ayudando a promover medidas de eficiencia y rentabilidad. Igualmente, también permiten identificar factores externos que condicionan los resultados y restricciones en la capacidad organizativa. Ambas informaciones son muy útiles en la toma de decisiones sobre el presupuesto. La diferencia entre las evaluaciones y los informes de resultados es que las evaluaciones son independientes y se llevan a cabo de una manera más objetiva. Por su parte, los informes son documentos en evolución debido al cambio constante de los objetivos y las políticas para conseguirlos.

La revisión de los gastos es la información que tiene más peso en las decisiones relacionadas con el presupuesto. Este proceso es dirigido por el gobierno y el principal objetivo es identificar posibles ahorros y constituir nuevas reasignaciones de recursos que permitan adaptarse en todo momento a cambios en las demandas de los servicios, cambios en las prioridades políticas o a intentos de conseguir un aumento del rendimiento en términos de la efectividad y la eficiencia. Gracias a esta revisión, se puede observar si realmente los diferentes organismos que interviene en el proceso presupuestario están llevando a cabo actividades que permitan cumplir las prioridades y objetivos del gobierno. El análisis de gastos se instauró como una herramienta de la reforma del presupuesto que tuvo lugar en la década de 1990.

La información estadística contiene datos que están disponibles tanto para los agentes públicos y políticos como para el resto de los ciudadanos. En la obtención de dicha información participan actores gubernamentales y no gubernamentales. Es de vital importancia que los datos estén normalizados para se puedan realizar comparaciones en el tiempo o entre otros sectores y organizaciones, sino esta información no podrá usarse en el proceso de la toma de decisiones respecto al presupuesto.

La información de resultados independiente puede abarcar diferentes aspectos: la política, las organizaciones gubernamentales, los programas, etc. Esta información no es encargada o realizada por el gobierno sino que es elaborada por instituciones independientes como pueden ser las instituciones fiscales superiores u organismos no gubernamentales como grupos de académicos o de la sociedad civil. La información independiente tiene similitud con las evaluaciones de resultados encargadas por el gobierno respecto al alcance y el contenido. La ventaja de esta información es el hecho de que al no ser realizada o encargada por el gobierno le permite hacer uso de ella sin que le suponga un coste elevado o en ocasiones sin coste (OECD, 2011).

Tabla 4.4: Uso de tipos de informaciones de resultados en el proceso de negociación con la oficina de presupuestos

<i>Año 2011</i>	Media	Desviación típica	Mínimo	Máximo	Moda	Rango de respuestas
Datos financieros	4,03	1,57	0	5	5	0= no aplicable, 5= siempre
Datos de producción e informes de resultados	2,91	1,36	0	5	2	
Revisiones de gastos	2,33	1,75	0	5	0	
Información estadística	2,67	1,39	0	5	3	
Información de resultados independiente	2,27	1,61	0	5	3	
Evaluaciones de resultados	2,45	1,37	0	5	3	
N=33						

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de OECD (2013)

La tabla 4.4 refleja los estadísticos descriptivos de las seis variables explicadas anteriormente. Para entender esta tabla es necesario aplicar la siguiente equivalencia: 5=siempre, 4=generalmente, 3=ocasionalmente, 2=pocas veces, 1=nunca, 0=no

aplicable. El valor máximo en todas variables coincide en el número 5, esto se debe a que siempre había al menos un país que respondió que siempre usaba alguna de estas informaciones. Del mismo modo, el valor mínimo igualmente coincide en todas variables por la misma explicación.

Respecto al promedio, haciendo una valoración general únicamente los datos financieros obtienen un valor superior a 4 que sería equivalente a que generalmente se usa este tipo de información en las negociaciones con la oficina de presupuestos. Hay que señalar que 22 países respondieron que siempre usaban esta información y representan el 67% de la muestra. Las demás variables obtienen unos valores promedios comprendidos entre el 2 y el 3 equivalentes a pocas veces y ocasionalmente. El valor del promedio más pequeño pertenece a la información de resultados independiente (2,27). En este resultado influye que solamente 2 países respondieron siempre y otros 2 generalmente. Estas 4 respuestas representan un 12% de la muestra total, por lo que su influencia es poco significativa.

Centrándome en la desviación típica, el valor menor dentro de estas 6 variables es de 1,36 y pertenece a los datos de producción e informes de resultado. Este resultado refleja que las respuestas de los países presentaban una menor dispersión respecto al promedio y las respuestas de los países de la muestra estaban más concentradas. Por el contrario, el valor mayor (1,75) pertenece a las revisiones del gasto reflejando que en este caso había una mayor variación en las respuestas de los países.

En relación con la moda que representa la respuesta más repetida, destaca el resultado de 0=no aplicable del uso de las revisiones exhaustivas de gastos. Desde mi punto de vista, los países de la OCDE deberían hacer un esfuerzo para realizar un mayor uso de la información proveniente de las revisiones exhaustivas de gastos en el proceso de negociación de los presupuestos.

Este análisis ha permitido comprobar que la información que más se utilizaba en el año 2011 en el proceso de negociación era la de datos financieros. Los países que respondieron siempre fueron: Australia, México, Canadá, Estonia, Irlanda, Reino Unido, Turquía, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, Grecia, Italia, Chile, Finlandia, Hungría, Países Bajos, Rusia, Suecia, Luxemburgo, Portugal, Dinamarca y Suiza. Los siguientes tipos de informaciones más utilizadas eran: revisiones exhaustivas de los gastos y datos de producción e informes de resultados, pero solamente en ambas variables respondieron 5 países que hacían uso de estas informaciones siempre. Con

estas respuestas podría decirse que en el año 2011, pese a los intentos de los diversos países por conseguir una aplicación de la información de resultados en el proceso de elaboración de presupuestos debido a las ventajas que esto supone, no habían conseguido un uso pleno de todas las informaciones de resultados.

Gráfico 4.4: Datos financieros.

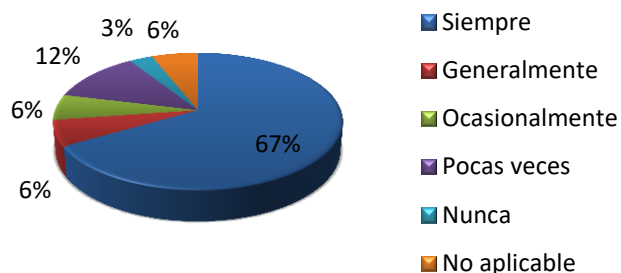


Gráfico 4.5: Datos de producción e informes de resultados

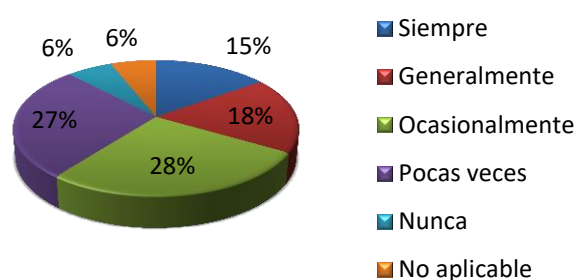


Gráfico 4.6: Evaluación de los resultados

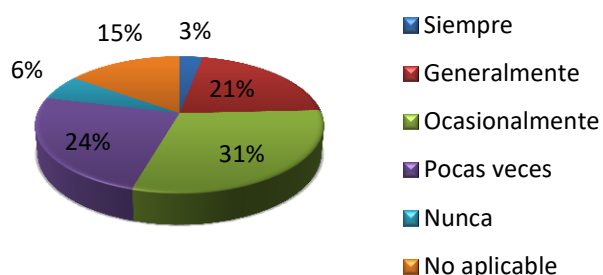


Gráfico 4.7: Revisiones del gasto

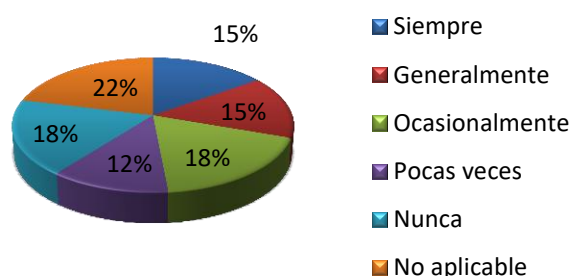


Gráfico 4.8: Información estadística

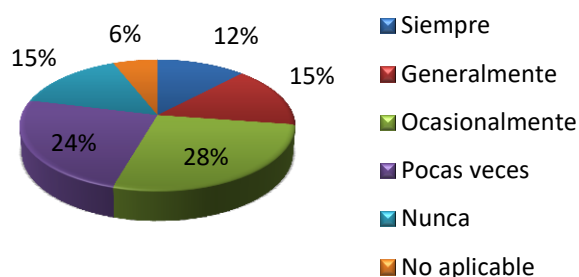
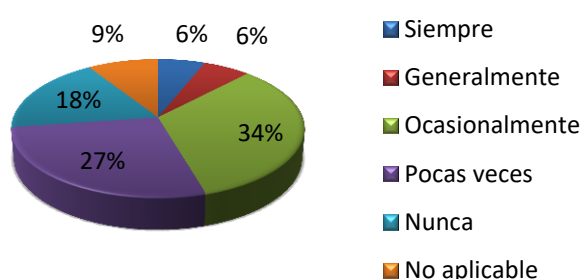


Gráfico 4.9: Información de resultados independiente



Fuente de todos los gráficos: Elaboración propia a partir de los datos de OECD (2013)

4.5 Consecuencias de la no obtención de los objetivos

En el siguiente apartado para analizar las consecuencias que se pueden producir al no obtenerse los resultados esperados intervienen las siguientes variables: publicación de los resultados del programa o de la organización que no han cumplido los objetivos, seguimiento intensificado de la organización o del programa y disminución del presupuesto. Para comentar las consecuencias que pueden darse sintetizo en gráficos y en estadísticos descriptivos los resultados publicados en OECD (2013). Además, usaré datos de la encuesta de la OCDE del año 2016 que aparecen publicados en OECD (2017) para observar si en 23 países se producen consecuencias en el presupuesto cuando no se cumplen los objetivos esperados.

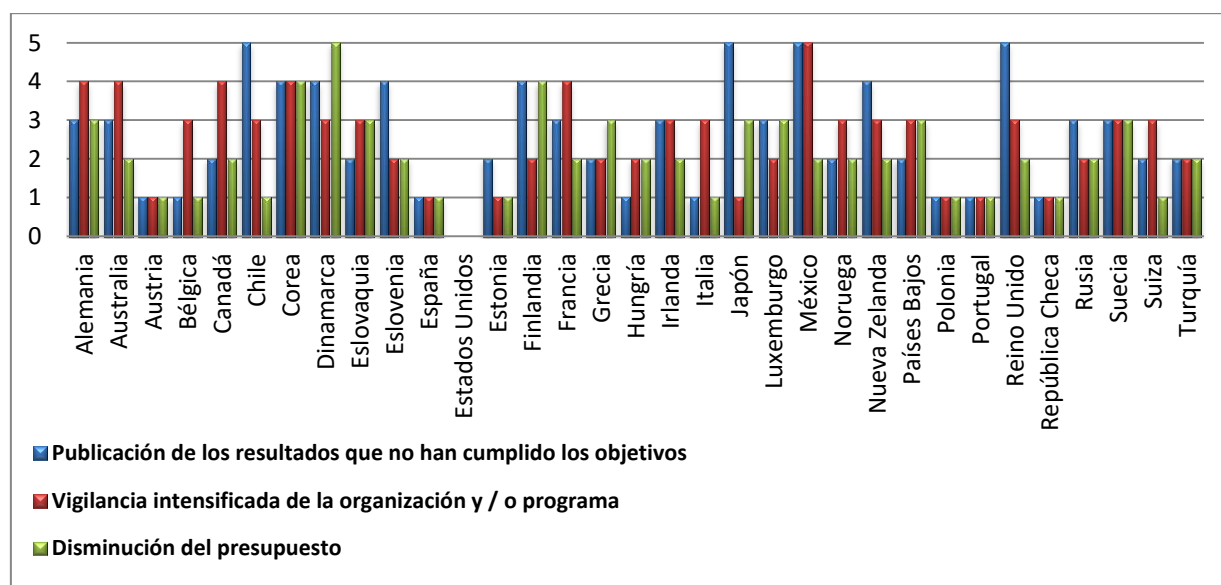
Según lo publicado en OECD (2007), el Ministerio de Hacienda, también se puede entender como oficina de presupuestos, normalmente no tiene en cuenta los resultados obtenidos para premiar o castigar financieramente a los organismos encargados del proceso presupuestario. Se explica que esto se debe a que en algunos casos el Ministerio de Hacienda tiene la capacidad de actuación mermada por falta de poder institucional o apoyo político, sobre todo si el programa en cuestión supone la obtención de beneficios o representa prioridades políticas; además es difícil vincular la financiación con los resultados obtenidos. Adicionalmente, si se redujera automáticamente la financiación de determinados programas sin tener constancia de las causas que generan la no consecución de los resultados esperados se podría incurrir en una situación deficiente o proceder a favorecer la obtención de malos resultados. Igualmente, hay que tener en cuenta que en los resultados finales influyen tanto factores internos como externos que están fuera del control de los ministerios o las agencias.

Por otra parte, con la decisión de publicar los resultados de rendimiento obtenidos por las agencias y ministerios se busca instaurar incentivos hacia la obtención de unos resultados mejores. Aunque los distintos países de la OCDE hagan pública dicha información no siempre su disponibilidad y comprensión es sencilla. Cada país puede optar por un método diferente de publicación de los resultados. Por ejemplo: en Estados Unidos se utiliza el sistema *Program Assessment Rating Tool (PART)* y en Corea el sistema *Self-Assessment of Budgetary Program (SABP)* para además de publicar resultados hacer comparaciones. Por otra parte, en el Reino Unido disponen de tablas de clasificación para hospitales y escuelas y en Canadá todas las auditorias de las revisiones de los programas se publican en internet (OECD, 2007).

Otra consecuencia que puede generar la no obtención de los resultados esperados es el aumento de la supervisión/seguimiento de la organización o programa. La supervisión permite investigar cuales son las causas de que un programa no funcione correctamente.

En el gráfico 4.10 se representan las respuestas de los 32 (no se incluye EEUU por falta de información) países acerca de las consecuencias descritas previamente. Para comprender la representación hay que tener en cuenta la siguiente equivalencia: 5=siempre, 4=generalmente, 3=ocasionalmente, 2=pocas veces, 1=nunca y 0=no aplicable.

Gráfico 4.10: Frecuencia de las consecuencias



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de OECD (2013)

Respecto a la publicación de los resultados que no han cumplido los objetivos, como se observa en el gráfico 4.10, 8 países respondieron pocas veces, 8 nunca, 7 ocasionalmente, 5 generalmente y 4 siempre. La suma de las respuestas de pocas veces y nunca representan el 48% de la muestra. Por lo tanto, en el año 2011 predominaban los países que no publicaban los resultados con frecuencia. Acerca de una mayor vigilancia, únicamente México respondió siempre. Sin embargo, 12 países respondieron ocasionalmente representando el 36% de la muestra, 7 pocas veces, 7 nunca y generalmente 5. Finalmente, acerca de la disminución del presupuesto 12 países respondieron pocas, 10 países nunca, la suma de estas respuestas representan el 66% de la muestra reflejando la poca relevancia de las otras respuestas. De modo que se

confirma que no se suelen producir disminuciones en el presupuesto. Por su parte, Dinamarca respondió que siempre se producía una disminución del presupuesto.

En mi opinión, creo que los países deberían concienciarse de que la publicación de los resultados puede tener consecuencias positivas, ya que por ejemplo, puede servir como un incentivo para mejorar en ocasiones posteriores por la vergüenza de no querer que se sepa que el programa no funciona correctamente. Otra ventaja podría ser que comparando los mismos programas en varios países y si en algún país se obtienen mejores resultados se podrían aplicar las mismas técnicas para mejorar. Respecto a llevar a cabo una vigilancia intensificada, sería positivo que los 12 países que respondieron ocasionalmente intentaran hacerlo siempre ya que permitirá conocer mejor las acciones de las organizaciones y saber si están haciendo todo lo posible para que el programa se desarrolle correctamente. Por último, en cuanto a la disminución del presupuesto me parecen coherentes las actuaciones de los países ya que si se produjera una disminución automática del presupuesto se podrían penalizar algunos programas que no han podido funcionar por factores externos o financiación insuficiente.

En la tabla 4.5 aparecen los resultados de los estadísticos descriptivos. En relación a los resultados del año 2011, el promedio en ambas variables está comprendido entre el 2 y el 3 equivalentes a pocas veces y ocasionalmente. El valor menor del promedio corresponde a la disminución del presupuesto. En la obtención de dicho resultado han tenido una influencia las respuestas de pocas veces (12 países) y nunca (10 países). Asimismo, a esta variable también pertenece el valor más pequeño de las varianzas de 1,02. Este resultado refleja que en este caso las respuestas de los países han sido coincidentes (datos concentrados) ya que hay poca dispersión, por lo tanto la incertidumbre respecto a la media es menor que en las otras variables. Por otra parte, en el caso de la publicación de los resultados las respuestas han sido más variadas (datos menos concentrados) y se produce una desviación respecto al valor del promedio.

La moda muestra el valor con mayor frecuencia en los datos de cada variable, es decir, la respuesta que más veces se repitió. Señalar que la variable publicación de los resultados es bimodal ya que las respuestas nunca y pocas veces se respondieron las mismas veces. Por último, los valores máximos y mínimos coinciden en ambas variables ya que en cada variable hubo como mínimo un país que su respuesta fue siempre=5 y nunca=1.

En relación a los resultados del año 2016, es importante explicar que la muestra de 23 países está formada por los que tenía un marco de presupuestos estandarizado en ese año (Alemania, Australia, Austria, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza, Turquía). Dentro de esta muestra solamente la República Checa, Dinamarca y Suecia respondieron que en sus países se producían consecuencias presupuestarias si no se cumplían los objetivos. Estas respuestas se evidencian en los resultados de sus estadísticos. La media es de 0,14, valor muy cercano a 0, que refleja las respuestas negativas de los países (78 % de la muestra) y la desviación típica refleja que las respuestas de los países fueron casi las mismas, por lo que los datos están muy concentrados y hay poca incertidumbre respecto al valor del promedio.

Tabla 4.5: Análisis descriptivo de las consecuencias

		Media	Desviación típica	Mínimo	Máximo	Moda	Rango de respuestas	N
<i>Año 2011</i>	Publicación de los resultados que no han cumplido los objetivos	2,66	1,34	1	5	1 y 2	0= no aplicable 5= siempre	32
	Seguimiento intensificado de la organización y / o programa	2,56	1,09	1	5	3		
	Disminución del presupuesto	2,12	1,02	1	5	2		
<i>Año 2016</i>	Consecuencias presupuestarias	0,14	0,36			0	0= no, 1=sí	23

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de OECD (2013) y OECD (2017)

4.6 Correlaciones

En el siguiente apartado desarrollo un análisis de correlaciones respecto a las consecuencias que se originan cuando no se obtienen los resultados esperados y a los diferentes tipos de información que se usan en las negociaciones con la oficina de presupuestos. En primer lugar, para desarrollar el análisis es necesario analizar la normalidad de las variables, cuyos resultados aparecen mostrados en el anexo 1. Posteriormente, a través de SPSS, calculo la correlación de Spearman.

Señalar que para interpretar los resultados de las tablas que aparecen en este apartado es necesario tener en cuenta lo siguiente: 1) *: la correlación es significativa en el nivel 0,05 (bilateral), 2) **: la correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

En la tabla 4.6 se muestran los resultados obtenidos del análisis de correlación aplicado a las consecuencias de la no obtención de los resultados esperados en el año 2011.

Tabla 4.6: Correlación de Spearman sobre las consecuencias

	<i>Coefficiente de correlación</i>	<i>Significatividad (bilateral)</i>	<i>N</i>
Publicación de los resultados y Seguimiento intensificado.	0,416*	0,018	32
Publicación de los resultados y Reducción del presupuesto	0,548**	0,001	32
Seguimiento intensificado y Reducción del presupuesto	0,328	0,067	32

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de OCDE, 2013

Con los resultados obtenidos se pueden concluir las siguientes afirmaciones:

- 1) Existe una correlación significativa entre la publicación de los resultados del programa que no han cumplido los objetivos y el seguimiento intensificado ya que la significación es del 0,018 y por lo tanto, es menor que el 5%. La correlación de Spearman ($r=0,416$) señala una relación moderada, en caso de que el valor estuviera cerca del 0 sería una correlación débil y en caso del 1 una correlación fuerte, siendo el valor 1 correlación perfecta. El signo indica que se produce una relación positiva entre ambas variables, es decir, en los países en los que se publican los resultados también se aumenta su seguimiento.
- 2) Existe una correlación significativa entre la publicación de los resultados del programa que no han cumplido los objetivos y la reducción del presupuesto ya que la significación es del 0,001 y por lo tanto, es menor que el 1%. La correlación de Spearman ($r=0,548$) establece una relación más fuerte que en el caso anterior debido a su mayor proximidad hacia el valor 1. El signo vuelve a indicar una relación positiva.
- 3) No existe una correlación significativa entre el incremento de la vigilancia y la reducción del presupuesto.

A continuación, la tabla 4.7 refleja los resultados obtenidos de la correlación aplicada a diferentes tipos de información usados en las negociaciones de la elaboración del presupuesto en los años 2011 y 2016. La información del año 2016 no se ha incluido en el apartado 4.3 ya que no había datos suficientes para realizar una comparación con los resultados obtenidos en el año 2011.

Tabla 4.7: Correlación de Spearman sobre el uso de informaciones

		<i>Año 2016</i>	<i>Año 2011</i>
Evaluaciones de resultados y datos de producción e informes de resultados	Coeficiente de Correlación	0,005	0,549**
	Significatividad (bilateral)	0,985	0,001
	N	14	33
Datos financieros y datos de producción e informes de resultados	Coeficiente de Correlación	0,31	0,583**
	Significatividad (bilateral)	0,302	0
	N	13	33
Datos financieros y evaluaciones de resultados	Coeficiente de Correlación	-0,145	0,416*
	Significatividad (bilateral)	0,636	0,016
	N	13	33

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de OECD (2016), Survey of Performance Budgeting y OECD (2013)

Con los resultados obtenidos se pueden concluir las siguientes afirmaciones orientadas al año 2011:

- 1) Existe una correlación significativa entre datos financieros y evaluaciones de resultados para un nivel de significación del 5% ya que la significación es de 0,016 y por lo tanto menor que 0,05. El nivel de correlación de Spearman ($r=0,4160$) indica una relación positiva moderada, si aumenta una variable la otra también. Los países que hacen mayor uso de los datos financieros también hacen un mayor uso de las evaluaciones de resultados en las negociaciones del presupuesto.
- 2) Teniendo en cuenta un nivel de significación del 1 % existen correlaciones significativas entre evaluaciones de resultados y datos de producción e informes de resultados y entre datos financieros y datos de producción e informes de resultado. Las correspondientes correlaciones de Spearman ($r=$

0,549 y $r=0,583$) establecen unas relaciones positivas moderadas-fuertes entre ambas variables. Destacar que la relación entre datos financieros y datos de producción e informes de resultados tiene una mayor probabilidad ya que sigue siendo significativa a un nivel del 0%.

Capítulo 5. Conclusiones

Con la elaboración del trabajo he podido comprobar que los países de la OCDE siguen haciendo esfuerzos por conseguir implantar en su gestión pública el presupuesto basado en resultados. La sociedad está preocupada acerca de si los servicios que le son proporcionados presentan una buena relación calidad-precio, este motivo hace que la información de resultados, principal elemento del presupuesto basado en resultados, gane relevancia. Además, como consecuencia de la crisis económica global del año 2008, que generó problemas de crecimiento y austeridad, algunos países han utilizado este tipo de presupuesto y sus variaciones para intentar salir de esta situación. Pese a ello, no hay evidencias significativas que muestren que estas técnicas de eficiencia a nivel micro ayuden a salir de la crisis (Zapico, 2012).

En mi opinión, considero que el presupuesto basado en resultados si se aplica correctamente en el proceso de elaboración de los presupuestos puede ser beneficioso para los países y para la sociedad. En lo que refiere a la sociedad, los gobiernos pueden satisfacer mejor sus necesidades ya que mediante las revisiones de gastos pueden determinar qué programas han dejado de funcionar y utilizar esos recursos para otro más necesario. Como ventajas para los gobiernos destacaría un mejor control del gasto, una mejora de la eficiencia y de la eficacia así como la rendición de cuentas.

Acerca de las prácticas y procedimientos de la OCDE, los países pueden optar por establecer un marco estandarizado de presupuestos el cual establecerá la manera en presentar / recoger la información de resultados, el uso de esta información en las negociaciones con la oficina central de presupuestos y decidir si se producen consecuencias cuando no se obtienen resultados esperados. Además, en el trabajo se incluye un índice que recoge el grado de aplicación del presupuesto basado de resultados a nivel central del gobierno.

En primer lugar, respecto al índice de prácticas presupuestarias de resultados en el nivel central del gobierno en ambos años el mayor índice pertenece a Corea. En este resultado puede influir la existencia de un marco estandarizado de presupuesto basado de resultados y que ambos años respondió que usaba todo los elementos del marco a diferencia de los demás países. En este país, tanto la oficina de presupuestos como los ministerios y las agencias participan en el establecimiento de las metas a conseguir, en la generación de la información de resultados y en realizar evaluaciones. Además, la Oficina de Auditoría Suprema y la Oficina de la Asamblea Nacional examinan la validez y calidad de la información sobre el desempeño (Park y Joung-Jin, 2015). Finalmente, hace uso de la información de resultados para la asignación y reasignación de fondos. Asimismo, respondió en el año 2011 que generalmente publicaba los resultados, aumentaba la vigilancia y disminuía el presupuesto cuando los resultados no eran los esperados. En el año 2016 respondió que siempre publicaba los resultados.

La obtención del valor mínimo del índice en el año 2011 pertenece a Portugal y en el año 2016 pertenece a Hungría. Este hecho refleja que Portugal pese a tener el valor mínimo en el año 2011 tenía un grado de implantación mayor de elementos del presupuesto basado en resultados que Hungría. Ambos países en el año 2016 seguían sin instaurar un marco estandarizado de presupuestos lo que dificulta que puedan avanzar su aumento del nivel del índice. Del mismo modo, en el año 2011 respondieron que nunca o casi nunca se producían consecuencias cuando no se obtenían los resultados planeados. Desde mi punto de vista, estos dos países deberían aplicar un marco estandarizado de presupuestos.

En segundo lugar, respecto a la existencia de un marco estandarizado de presupuestos de resultados aplicado a todas las organizaciones del gobierno central, la mayoría de los países respondieron que si lo aplicaban (en todos los organismos o solo en los ministerios) ambos años. Destaca el avance de Alemania y Reino Unido que en el año 2011 no lo tenían y en el año 2016 lo aplicaron pero solo a los ministerios. A nivel general no se aprecian diferencias significativas en las respuestas que dieron los países respecto a los elementos claves del marco estandarizado durante este periodo de cinco. Pese a ello, en Finlandia sí que distingue un cambio de respuesta ya que en el año 2011 marcó el uso de herramientas estándares como elemento clave del marco estandarizo y

en 2016 en cambio, no señaló esta respuesta sino la existencia de directrices y definiciones y plantillas estándares para la elaboración de informes.

En tercer lugar, acerca de la información de resultados que se usa en el proceso de negociación, desde mi punto de vista es muy positivo que 22 países respondieran, en el año 2011, que siempre hacían uso de la información financiera ya que esta información permite relacionar los inputs con los outputs y que se tenga en cuenta puede contribuir a una mejora presupuestaria. Sin embargo, la valoración general del uso de informaciones es negativa, por ejemplo la información proveniente de las evaluaciones de resultados solo era usada siempre por Suiza y la información de resultados independiente era usada solamente siempre por Alemania e Italia. En mi opinión, los países deberían hacer un esfuerzo por usar todos los tipos de información de resultados para conseguir planificar sus presupuestos de una forma más eficiente y efectiva. Además, la información independiente tiene la ventaja de que les supone un coste reducido o nulo.

En cuarto lugar, el análisis ha permitido demostrar que según las respuestas de los países en el año 2011, la no obtención de los resultados no solía desencadenar en consecuencias. Pese a ello, los países que si decidieron que sus resultados incurrieran en consecuencias optaron por una publicación de los malos resultados. Por su parte, México y Corea eran unos de los países que siempre y generalmente publicaban los resultados y aumentaban la vigilancia.

En quinto lugar, me parecen muy interesantes los resultados del análisis de correlaciones de Spearman ya que ha demostrado que, en el año 2011, un aumento de la publicación de los resultados originaba un aumento del seguimiento y la reducción del presupuesto. Asimismo, los 3 tipos de informaciones elegidas que se pueden usar en las negociaciones tenían una relación directa. Sin embargo, en el año 2016 estas mismas informaciones no presentaban relación. Sobre este aspecto es importante tener en cuenta que los datos disponibles eran menores que los del año anterior.

Bibliografía

Alcalde Hernández, J. C. (2012): “La gestión por resultados y su control en el sector público”. *Presupuesto y Gasto Público*, Vol. 69, páginas 75-90.

Allen, R. (2014): “Evaluating the capability of the UK Treasury, 1990-2013”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 13, Nº 11, páginas 1-29.

Barea Tejeiro, J. (2014): “El presupuesto como instrumento de gestión pública eficaz. La implantación del presupuesto base cero en la Administración Pública española”. *Presupuesto y Gasto Público*, Vol. 76, Nº x, páginas 11-16 y 24-26.

Bischoff, I. y Blaeschke, F. (2013): “Incentives and influence activities in the public sector: The trade-off in performance budgeting and conditional grants”.

Curristine, T. (2015): “Government Performance: Lessons and Challenges”. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, Nº 1, páginas 127-151.

Dimitrijević, M. (2016): “Performance budgeting as the highest stage of the budget system development”. *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta U Nišu*, Vol. 55, Nº 73, páginas 87-103.

Feinstein, O. y Zapico E. (2010): “Evaluation of Government Performance and Public Policies in Spain”. The World Bank, Washinton D.C., ECD Working Paper Series, Nº 22, páginas 1-4. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/424771468103143549/pdf/654060NWP0220s0C0disclosed011040110.pdf>

Hawkesworth, I., y Klepsvik, K. (2013): “Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12”. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 13, Nº 5, páginas 105-125.

Mauro, S. G., Cinquini, L. y Grossi, G. (2016): “Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda”. *Public Management Review*, páginas 1-21.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2013): “Performance budgeting”, in *Government at a Glance*, OECD Publishing, Paris, páginas 94-95.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2017): “Performance budgeting”, in *Government at a Glance*, OECD Publishing, Paris, páginas 126-127.

Organization for Economic Cooperation and Development OECD, (2016), *Survey of Performance Budgeting*, OECD, Paris

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), (2007): *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2008): “Performance Budgeting: A User’s Guide”, *Policy Brief*, March 2008, páginas 1-8.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2011): “Introduction to 2011 OECD performance budgeting survey”, páginas 5-9.

Park, N y Joung-Jin J. (2015): “Performance budgeting in Korea: Overview and assessment”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 14, N° 8, páginas 56-59.

Robinson, M. y Last, D. (2009): “Un modelo básico de presupuestación por resultados”. *Notas técnicas y manuales sobre gestión financiera pública*, páginas 1-12.

Robinson, M. (2007): “Performance Budgeting Models and Mechanisms ” in *Performance Performance budgeting: Linking funding to results. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan/IMF*.

Robinson, M y Brumby, J. (2005): “ Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical”, *International Monetary Fund*, 2005, páginas 1-13.

Robinson, M. (2014): *Elaboración de presupuestos basado en resultados*. CLEAR (Centros Regionales de Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados).

Shaw, T. (2016): “Performance budgeting practices and procedures”. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 15, N° 8, páginas 1-72.

Tarrach i Colls, A. (2011): “El presupuesto orientado a resultados. Principales componentes y aspectos claves”. *Nota d’economia*, N° 99, páginas 11-32.

Zapico, E. (2012): “El Presupuesto por resultados ante la crisis fiscal: compatibilizando austeridad y crecimiento”. *Presupuesto y Gasto Público*, Vol. 69, páginas 53-73.

Anexo 1: Test de normalidad

En el siguiente apartado se analiza la normalidad de las variables empleadas en el cálculo de las correlaciones a través de gráficos de histograma de barras y el test de Kolmogorov-Smirnov.

Gráfico 1.1

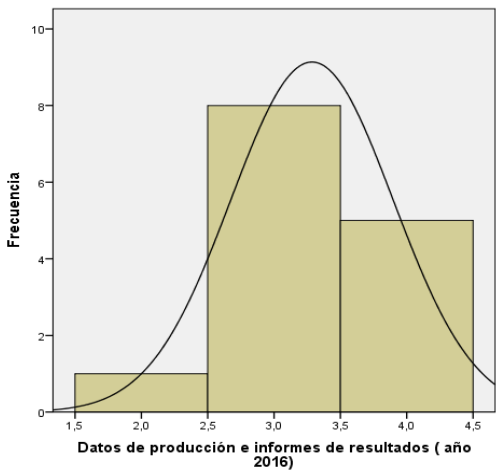


Gráfico 1.2

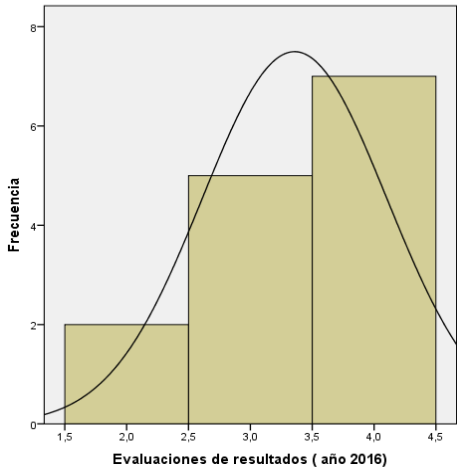


Gráfico 1.3

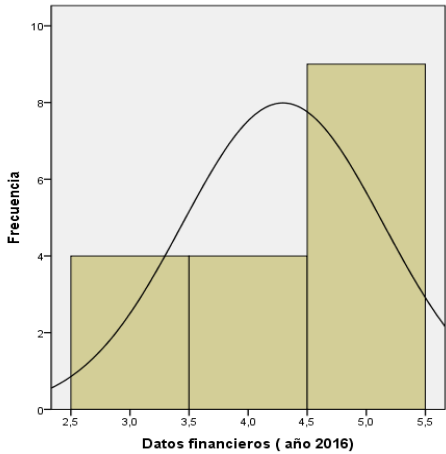


Gráfico 1.4

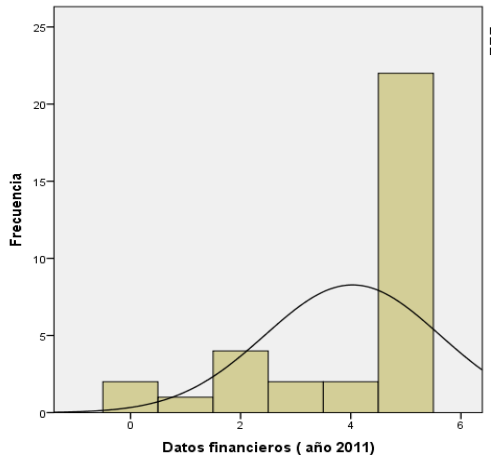


Gráfico 1.5

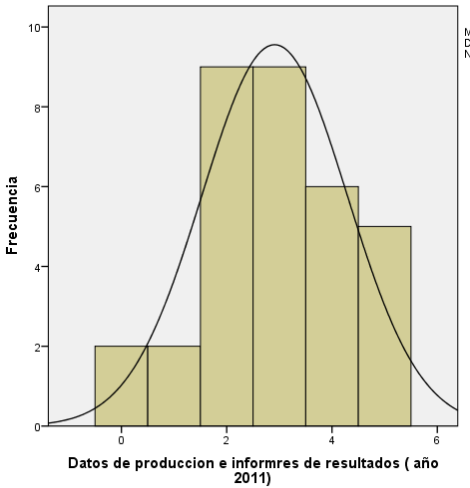


Gráfico 1.6

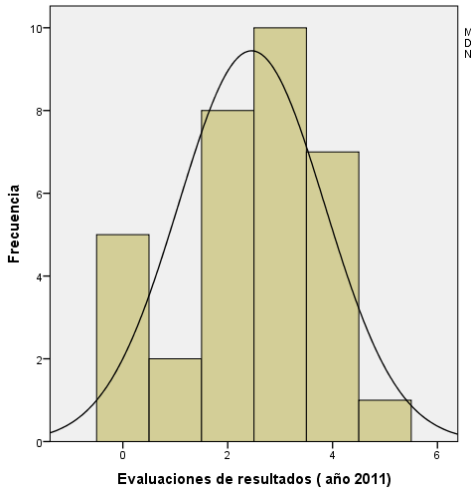


Gráfico 1.7

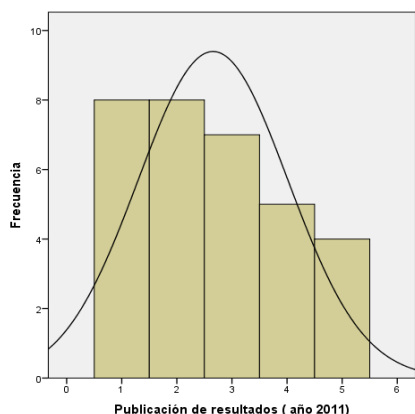


Gráfico 1.8

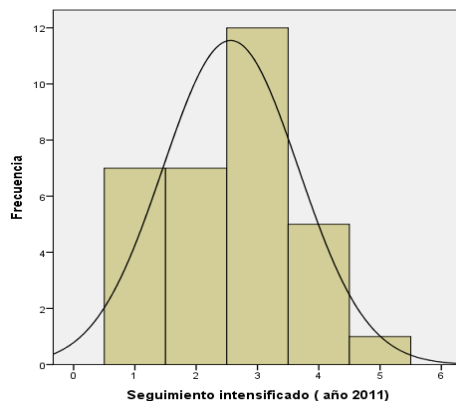
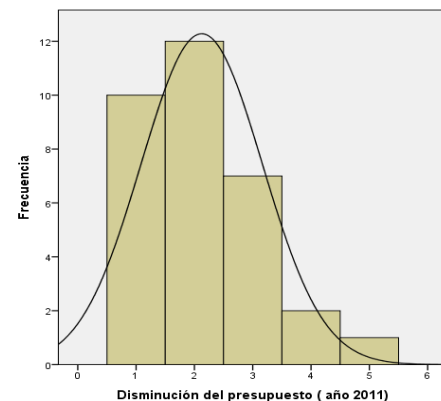


Gráfico 1.9



En todos los gráficos se aprecia que las variables no siguen una distribución normal. Este hecho hace que se haya aplicado la correlación de Spearman y no otro tipo.

Tabla 1: Prueba de Kolmogorov-Smirnov

	Variable	Estadístico	Sig. Asintótica (bilateral)	N
Año 2011	Datos financieros	0,396	0	33
	Datos de producción e informes de resultados	0,14	0,097	33
	Evaluaciones de resultados	0,198	0,002	33
	Publicación de resultados	0,185	0,007	32
	Seguimiento intensificado	0,216	0,001	32
	Disminución del presupuesto	0,235	0	32
Año 2016	Datos financieros	0,327	0	17
	Datos de producción e informes de resultados	0,323	0	14
	Evaluaciones de resultados	0,306	0,001	14

Fuente: Elaboración propia

Con las respuestas de la tabla 1 se comprueba que teniendo en cuenta un nivel de significación del 1 %, únicamente la variable datos de producción e informes de resultados en el año 2011 sigue una distribución normal ya que su nivel de significación es de 0,097 y por lo tanto, es mayor que 0,01 y no puede rechazarse la hipótesis nula de normalidad.