

Planificación, Presupuesto Basado en Resultados y Administración Financiera

*

1. Gestión pública y administración financiera: una estrecha relación
2. Presupuesto Basado en Resultados: nuevos desafíos para la administración financiera
3. Bases Técnicas para la implementación del PBR
4. Experiencias en América Latina

PRESUPUESTO Y GESTION POR RESULTADOS

Presupuesto por Resultados ¿es sinónimo de Gestión por Resultados?

- Principales objetivos de la Gestión por Resultados
 - Focalizar la gestión pública en un modelo que priorice los resultados obtenidos por las políticas públicas sobre el exclusivo cumplimiento de las normas y procesos.
 - Dotar a las autoridades de las instituciones públicas con herramientas flexibles de gestión de sus recursos humanos, financieros y materiales.
 - Incorporar incentivos para los funcionarios públicos que promuevan el logro de mejor desempeño, así como mecanismos de sanción, en un marco de mayor transparencia.

GESTION POR RESULTADOS

- **Gestión por Resultados => se refleja básicamente en la utilización de Indicadores de Desempeño con el fin de mejorar los resultados del Sector Público.**

- **La Gestión por Resultados es más amplia que la gestión presupuestaria, incluyendo reformas en la mayor parte de los sistemas de gestión, como por ejemplo:**
 1. **Planificación global e institucional**
 2. **Gestión de RRHH (incentivos, carrera, etc.)**
 3. **Compras y contrataciones**
 4. **Establecimiento de contratos de desempeño**
 5. **Sistemas de monitoreo y evaluación de programas y políticas**
 6. **Controles realizados por los Organismos Superiores de Auditoría (internos como externos)**
 7. **Administración Financiera**
 8. **Gobierno electrónico**

2. Presupuesto Basado en Resultados

Forma “Básica” de Presupuesto Basado en Resultados

Un proceso presupuestario que tiene como objetivo durante la formulación del presupuesto público que los decisores claves consideren en forma sistemática los resultados alcanzados por los programas públicos.

Requisitos esenciales para Forma “Básica” de Presupuesto Basado en Resultados:

- Información de los objetivos y resultados de los programas públicos, en forma de Indicadores de Desempeño y Evaluaciones de Programas “simples”
- Un proceso de formulación diseñado para facilitar el uso de esta información en las decisiones de asignación de recursos.

EL MARCO LOGICO COMO APOYO AL P.B.R

Fin	<ul style="list-style-type: none">➤ Es un instrumento de gestión de programas y proyectos.		
Propósito	<ul style="list-style-type: none">➤ Permite fortalecer la preparación y la ejecución de programas y proyectos.		
Componentes	<ul style="list-style-type: none">➤ Resume los principales resultados de la preparación del programa o proyecto.		
Actividades	<ul style="list-style-type: none">➤ Permite un seguimiento gerencial de la ejecución.➤ Facilita la evaluación de resultados e impactos.		

Clasificación lógica de objetivos

AMBITO	PREGUNTAS CLAVES	CATEGORIAS LOGICAS	CONTENIDO	GENERACION DE OBJETIVOS
POLÍTICO ECONÓMICO Y SOCIAL	¿POR QUE REALIZAR EL PROGRAMA?	FIN	POLITICA PUBLICA	EXÓGENA
		PROPOSITO	IMPACTO EN POBLACION	
GERENCIAL	¿COMO REALIZAR EL PROGRAMA	COMPONENTES	PRODUCTOS ENTREGADOS	ENDÓGENA
		ACTIVIDADES	ACCIONES EMPRENDIDAS	

ELEMENTOS BASICOS DEL P.B.R Y SU DIFERENCIACION

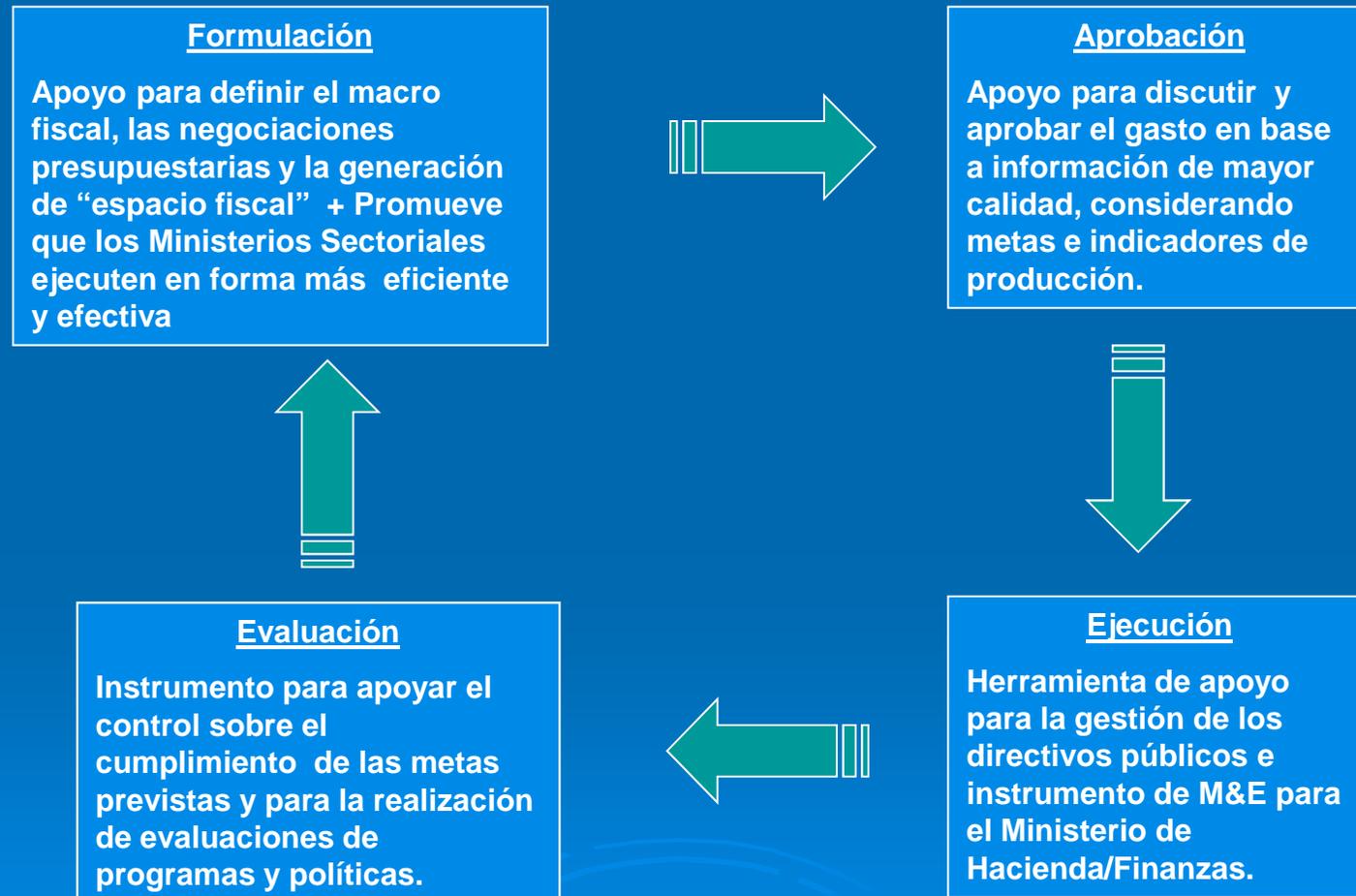
➤ Presupuestación en base a ítems presupuestarios (“por objeto del gasto”)

- El ciclo presupuestario se basa en la formulación, discusión, ejecución y evaluación de partidas presupuestarias (salarios, viáticos, insumos)
- Bajo nivel de participación de las “áreas productivas” en el presupuesto
- “Metalenguaje” presupuestario que afecta la calidad del ciclo presupuestario : “Necesitamos fondos para la partida 22.1.3”; “sub ejecutamos la partida 29.4.4”

➤ Presupuesto Basado en Resultados

- Ciclo presupuestario basado en los niveles de bienes y servicios (productos) que las instituciones proveen a los ciudadanos (ej. raciones alimentarias, becas, vacunas)
- Mayor nivel de participación de las “áreas productivas” : definen sus solicitudes presupuestarias en base a niveles de producción de bienes y servicios (insumo => producto)
- Aumento de la calidad del ciclo presupuestario: es posible asignar recursos en función de prioridades de políticas, analizando el impacto de los aumentos / disminuciones de recursos sobre los niveles de producción

- Utilización del PBR en el ciclo presupuestario



3. Bases Técnicas para Implementar PBR

3.1 - Sistemas de Planificación (global e institucional)

3.2 - Estructura y clasificadores del Presupuesto

3.3 - Marco Fiscal de Mediano Plazo (MTEF)

3.4 - Sistemas de Evaluación

3.5 - Sistema Integrado de Administración Financiera

3. Bases Técnicas para Implementar PBR

3.1 - Sistema de Planificación

· Nivel Global

El proceso de planificación a nivel global de las políticas públicas es central para una mejor gestión pública, al definir claramente las autoridades las políticas prioritarias y sus metas => marco general para la planificación institucional

· Nivel Institucional

La planificación institucional apoya la gestión eficiente de las instituciones públicas, determinando en forma precisa, a lo menos:

- Los objetivos estratégicos, alineados con su Misión y las prioridades del Gobierno

- Los indicadores de desempeño, y sus metas para cada ejercicio fiscal, definiendo explícitamente los niveles de bienes y/o servicios a proveer, proceso clave para fortalecer la elaboración de los indicadores relativos al Presupuesto Basado en Resultados

PLANIFICACION ESTRATEGICA Y OPERATIVA (1)

- La planificación estratégica tiene que ver con la gestión de los grandes objetivos y es de mediano y largo plazo
- Los grandes objetivos se renuevan constantemente y reciben continuamente nuevos aportes, así como también recogen variados cuestionamientos
- La imagen objetivo de una nación es siempre variable y relativa en el tiempo histórico
- Depende de las transformaciones sociales económicas, tecnológicas, culturales y de cómo se configure la relación entre el ejercicio del poder de las instituciones mas representativas entre sí y con la ciudadanía y sus organizaciones

PLANIFICACION ESTRATÉGICA Y OPERATIVA (2)

- La planificación operativa se ocupa de lograr la máxima eficiencia en el uso de los recursos que le han sido asignados, con el mejor resultado posible
- La planificación operacional corresponde a cada período de gestión de acuerdo a las normas legales que estén en vigencia y que tienen relación con la ejecución del presupuesto público.
- Se trata de elaborar planes, los mas detallados que se pueda, para que quede bien claro cuál es la misión, los objetivos y los resultados operativos que se esperan alcanzar en cada una de las unidades de gestión de las diversas entidades.
- Tiene que ver con la motivación de los miembros de una organización con el ambiente para la creatividad y la innovación y con la creación de una cultura organizacional institucional

BASES DE AMBAS PLANIFICACIONES

- Orientaciones y atribuciones que se confieren a los poderes públicos en la Constitución Política
- Normas jurídicas relacionadas con la organización y control de la administración pública
- Leyes de creación y reglamentos de los organismos públicos
- Planes nacionales de desarrollo de corto, mediano y largo plazo
- Acuerdos nacionales y concertación sobre temas puntuales
- Legislación sobre presupuesto y reglas macrofiscales
- Programas de gobierno relacionados con la ideología y ofertas electorales del Partido de Gobierno y de los Partidos de la oposición
- Planteamientos de las organizaciones de la sociedad civil
- Experiencias y mejores prácticas conocidas de programas y organizaciones afines, tanto nacionales como extranjeras

Bases Técnicas para Implementar PBR

3.2 - Estructura programática del Presupuesto

- Presupuesto Institucional + ítem presupuestario
- Presupuesto por Programas
- Presupuesto Base Cero
- Presupuesto Basado en Resultados

Es un “metodología” para la gestión del presupuesto, no una forma de estructurar el Presupuesto

3. Bases Técnicas para Implementar PBR

3.2 - Estructura programática del Presupuesto

Gráfico N° 2 - Presupuesto por Programas: Componentes Básicos



➤ Programas Presupuestarios asociados a funciones esenciales del Estado

- La presupuestación se realiza principalmente en base al sostenimiento de la capacidad instalada
- La oportunidad, el costo y la posibilidad de establecer indicadores de desempeño asociados al presupuesto no son obvios

- Programas Presupuestarios asociados a la provisión de Bienes Públicos mixtos y/o preferentes
- Es posible establecer claramente la relación insumo => producto, y asociar indicadores de desempeño
- El número de indicadores debe ser acotado y relacionados a los “productos presupuestarios” de los programas presupuestarios

3. Bases Técnicas para Implementar PBR

3.2 - Estructura programática del Presupuesto

Insumos

Son los recursos humanos, materiales (bienes de consumo), maquinarias/equipo y servicios no personales que se requieren para el logro de un producto (bien o servicio) = Objeto del Gasto.

Diferencia entre gasto en insumos y costo en insumos.

Gasto en insumos: valor monetario de los insumos adquiridos durante un ejercicio fiscal. Refleja los recursos reales que es necesario adquirir en un año para la producción.

Costo en insumos: insumos efectivamente utilizados en la producción durante el año presupuestario con independencia del período en que fueron adquiridos.

Ejemplo: la asignación de recursos para comprar maquinaria/instrumental durante un ejercicio presupuestario, expresa el monto del gasto para ese insumo, pero no representa el costo del mismo imputable a la producción que participará durante el ejercicio presupuestario. En este caso, el costo es el valor de depreciación por el uso de las maquinarias / instrumental durante un año.

3. Bases Técnicas para Implementar PBR

3.2 - Estructura programática del Presupuesto

Productos

Son los bienes o servicios que surgen como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de insumos en un proceso productivo

Los bienes o servicios producidos poseen características cualitativas y en la mayoría de los casos pueden cuantificarse. Ejemplo: raciones alimentarias, programas de vacunación, construcción de caminos, etc.

Estructura de los Programas Presupuestarios



3.3 - Marco Fiscal de Mediano Plazo (MTEF)

El Presupuesto Plurianual (MTEF) es un instrumento que contiene la distribución entre las instituciones públicas, y hasta un cierto nivel de detalle, de los recursos financieros del Estado que se prevén recaudar en un período mayor al año, por lo general de tres a cinco años, con sujeción al plan estratégico del gobierno y al marco fiscal de mediano plazo. Generalmente el MTEF es aplicado en los países desarrollados. (EE.UU, Reino Unido, Australia)

3.3 - Marco Fiscal de Mediano Plazo (MTEF)

Es un instrumento central para apoyar la implementación del PBR. Al brindar un marco fiscal de mediano plazo contribuye a disminuir la incertidumbre sobre las asignaciones presupuestarias superiores al ejercicio fiscal vigente, permitiendo:

- Planificar a nivel institucional en un marco de mayor certidumbre

- Ejecutar los programas presupuestarios en un horizonte temporal de mediano plazo, otorgando la estabilidad necesaria que permite avanzar en el logro de los resultados establecidos

- Estimar y considerar los costos de mediano plazo de los programas y políticas públicas

3. Bases Técnicas para Implementar PBR

3.4 – Sistemas de Evaluación

Tabla Nº 2 – Tipos Usuales de Indicadores de Desempeño

Indicadores	Descripción	
Productos	Cantidad, oportunidad, calidad y costo	
Eficiencia	Producto / costo	
Productividad	Producto / insumo	
Resultados de Políticas	Resultados intermedios (relación directa con productos)	Estos <u>indicadores de desempeño asociados a Resultados</u> solo son validos cuando existe una clara relación causal con los productos (bienes / servicios) de las agencias.
	Resultados Finales (atribuibles significativamente a los productos)	
	Eficacia	
Eficacia - costos	Resultados / costos	



3. Bases Técnicas para Implementar PBR

3.4 – Sistema de Evaluación

Tabla N° 3 – Dimensiones y ámbitos de Indicadores de Desempeño

	Efectividad	Eficiencia	Economía	Calidad de Servicio
Proceso	X	X	X	
Producto	X	X	X	
Resultado				

Fuente: Sistema de Evaluación y Control de Gestión, DIPRES, Ministerio de Hacienda, Chile

En el marco del Presupuesto Basado en Resultados, los indicadores que presentan relaciones más directas con las asignaciones financieras y las funciones de producción del sector público son los Indicadores de Desempeño asociados a Procesos y Productos.

3. Bases Técnicas para Implementar PBR

3.4 – Sistema de Evaluación

Uno de los mayores desafíos para implementar PBR es mantener la información de los Indicadores de Desempeño simple, accesible y de fácil utilización => evitar el riesgo de implementar Sistemas de Evaluación muy sofisticados y numerosos en 1/2 años, los cuales pueden no producir los resultados esperados.

En una primera etapa es posible realizar “evaluaciones de escritorio” sobre las siguientes dimensiones:

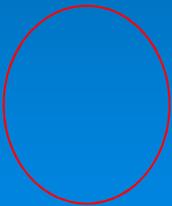
- 1.Importancia del objetivo del programa y relación con las prioridades gubernamentales
- 2.Información disponible sobre la efectividad y eficiencia del programa
- 3.Marco Lógico del programa
- 4.Mecanismos de coordinación con otros programas / instituciones

3. Bases Técnicas para Implementar PBR

3.5 - Sistema Integrado de Administración Financiera

- El objetivo principal de los SIAF`s es brindar información financiera (presupuestaria y contable) oportuna, relevante y confiable para la gestión del gasto público en un marco de transparencia y solvencia fiscal.

- De esta forma apoyan el logro de los tres principales objetivos de la gestión del gasto público:
 1. Solvencia Fiscal
 2. Asignación Eficiente de los Recursos
 3. Eficiencia Operativa de las Organizaciones



Mejores prácticas de administración financiera en la Región

- El marco legal e institucional es sólido, existiendo legislación específica para el proceso presupuestario y las responsabilidades institucionales dentro del mismo
- El Presupuesto es completo incluyendo todos los gastos operativos y de capital de todas las entidades públicas de manera que todos los recursos públicos estén sujetos al escrutinio del Parlamento
- Los límites de la cuantía del gasto son rígidos y se basan en proyecciones realistas de ingresos en efectivo
- Las prioridades estratégicas están claramente definidas
- Si bien las agencias encargadas del presupuesto y el Poder Legislativo juegan un rol central en la definición de políticas y programas, se fomenta la colaboración interagencial y la participación ciudadana en la formulación presupuestal
- Se aprueban marcos presupuestarios multianuales que se detallan con precisión cada ejercicio en presupuestos anuales
- El financiamiento es previsible basado en proyecciones realistas del flujo de caja

3. Bases Técnicas para Implementar PBR

3.5 – Sistema Integrado de Administración Financiera

- Para ello deben registrar sistemáticamente, y en forma automática y segura, todas las transacciones que afecten la situación económico – financiera de las instituciones públicas
- A su vez deben generar información de acuerdo a las normas establecidas por los órganos de control, por el Parlamento y para las estadísticas fiscales
- En los últimos años comenzó a demandarse que los SIAF´s también cubran la relación entre las asignaciones financieras y los indicadores de desempeño asociados a productos

3. Bases Técnicas para Implementar PBR

3.5 - Sistema Integrado de Administración Financiera

Módulos Recursos Financieros

- Presupuesto
- Contabilidad
- Tesorería
- Deuda Pública

- Módulos Recursos Materiales

- Compras y Contrataciones
- Nomina de Personal
- Recursos Materiales

3. Bases Técnicas para Implementar PBR

3.5 - Sistema Integrado de Administración Financiera

Aspectos claves para su implementación

1. Definición del Modelo Conceptual => integración automática del Plan de Cuentas Contables y el Clasificador Presupuestario
2. Definición de la etapa contable y presupuestaria de integración: desde comienzos de esta década los O.I. promueven la gestión el gasto público en “base devengado” (antes “base caja”)
3. Definición de la arquitectura tecnológica y de la estrategia de desarrollo (opciones de sistemas informáticos)
4. Planificación detallada del proyecto de desarrollo del SIAF y de la posterior etapa de implementación en las instituciones
5. Involucramiento de los usuarios internos y externos en el desarrollo del SIAF (gestión del cambio)

Bases Técnicas para Implementar PBR



Condición Necesaria:
fuerte apoyo político de las
autoridades del Ministerio
de Hacienda

La Experiencia Chilena

- El Sistema de Evaluación y Control de Gestión de DIPRES tiene, por lo menos, ocho instrumentos interconectados para realizar la Evaluación y Control de Gestión (ECG) del gasto público:
 1. Indicadores de Desempeño (1993)
 2. Evaluación de Programas (1997)
 3. Balance de Gestión Integral (1997)
 4. Programa de Mejoramiento de Gestión (1998)
 5. Programas de Presentación Estándar para el Presupuesto (2000) - desde 2008 con Asistencia Técnica
 6. Definiciones Estratégicas (2001)
 7. Evaluación Comprehensiva del Gasto (2002)
 8. Fondo para la Modernización de la Administración Pública (2008)

- En el caso de Indicadores de Desempeño, éstos son generados en el sistema de planificación del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) por las Instituciones Públicas / Agencias asociados a Productos Estratégicos.

- Los Indicadores de Desempeño se utilizan durante la formulación del presupuesto, en la aprobación del Presupuesto por el Congreso y durante la etapa de ejecución y evaluación del gasto público.

La Experiencia Chilena

Formulario A1 de la Etapa de Formulación de Presupuesto

Prioridades Gubernamentales	Objetivos Estratégicos de los Ministerios	Objetivos Estratégicos de las Agencias	Productos Estratégicos (bienes o servicios)
-----------------------------	-------------------------------------------	----------------------------------------	---------------------------------------------

Productos Estratégicos (bienes o servicios)	Clientes, Usuarios o Beneficiarios	Indicadores de Desempeño	Presupuesto Asociado	Medios de Verificación
---------------------------------------------	------------------------------------	--------------------------	----------------------	------------------------

Formulario H de la Etapa de Formulación de Presupuesto

Productos Estratégicos (bienes o servicios)	Valor del Indicador de Desempeño	Ámbito de Control	Dimensiones	Método de Cálculo
---------------------------------------------	----------------------------------	-------------------	-------------	-------------------

	Efectividad	Eficiencia	Economía	Calidad de Servicio
Proceso				
Producto				
Resultado				

La Experiencia Chilena

- El ciclo presupuestario y la información del Sistema de Evaluación y Control de Gestión (SECG) de DIPRES tienen una estrecha relación, en especial en las etapas de evaluación. *(institucionalizada e informacional)*
- Esta interacción fortalece las etapas de formulación y evaluación presupuestaria *(el SECG es un “escudo” de la política fiscal)*
- Sin embargo, Chile aún continúa fortaleciendo la integración entre el ciclo presupuestario y los indicadores de desempeño, en particular, y con los instrumentos del sistema de evaluación y control de gestión en general.

La Experiencia Peruana

En el 2008, Perú inicio un proceso de mejora de su ciclo presupuestario. Anteriormente, por ejemplo en el año 2007, al formular el presupuesto asociado con Educación Inicial, las instituciones presentaron más de 1000 finalidades presupuestales, cuyas denominaciones hacían referencias a insumos o procesos.

Finalidad Presupuestaria	Unidad de medida	Cantidad	Soles
02059. SAMAN	140. HORAS LECTIVAS	6300	157,230
19602. UNIDAD DE COSTEO SAN JACINTO	087. PERSONA ATENDIDA	505	1,076,186
01784. CHIRINOS - SAN IGNACIO	006. ATENCION	498	137,614
27639. DIRECCION, ADMINISTRACION, SUPERVISION, CONTROL Y MONITOREO DEL PROGRAMA	022. CONTROL REALIZADO	12	514,600

Más de 1000 finalidades:

En la lógica de Presupuesto por Resultados se determino que el Estado debería entregar productos asociados a Educación Inicial. En el 2008 se establecieron 18 finalidades.

PRODUCTO	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	SOLES
33376. MATERIALES Y RECURSOS EDUCATIVOS EN LA IE O PROGRAMAS DE EDUCACION INICIAL	236. INSTITUCION EDUCATIVA	188,320	119,272,599
33366. PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION DOCENTE	035. DOCENTE CAPACITADO	3,471	9,348,487
33382. ACOMPAÑAMIENTO PEDAGOGICO EN SERVICIO A LAS DOCENTES Y PROMOTORAS EDUCATIVAS COMUNITARIAS	086. PERSONA	12,724	12,788,911
39063. DOCENTES QUE PARTICIPAN EN EL PROGRAMA NACIONAL ESPECIALIZACION DOCENTE	291. DOC. ESPECIALIZADO	800,205	25,104,089

Más 7 finalidades adicionales

La Experiencia Peruana

Sin embargo, Perú dio un paso en la relación Insumo => Producto, y estableció Resultados asociados directamente a estos Programas Estratégicos.

Programas Estratégicos / Resultados a Alcanzar	Línea de Base 2007 / 2008	Meta 2011
1. Programa Articulado Nutricional		
Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años	22.6%	16%
2. Salud Materno Neonatal		
Ratio de mortalidad materna por 100 mil nacidos vivos	164	120
3. Logros de Aprendizaje al finalizar el III ciclo		
Desempeño suficiente en comprensión lectora de los alumnos del III ciclo	15,9%	35%
4. Acceso a servicios sociales básicos y oportunidades de mercado		
Reducción del tiempo promedio de acceso a centro de salud (a pie)- minutos	46	35
5. Acceso a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones en zonas rurales		
Cobertura de uso de telefonía pública en zonas rurales	68,7%	80%
6. Acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas en poblaciones rurales		
Acceso a agua potable en áreas rurales	62%	73%
7. Gestión Ambiental Prioritaria		
Contenido de arsénico en aguas que pueden ser potabilizadas con tratamiento convencional	0.0038 mg/l	<= a 0.01 mg/l

Fuente: DNNPP, Ministerio de Economía y Finanzas, Perú.

Reflexiones Finales

- Esquema "Preliminar" de Presupuesto Basado en Resultados
 1. Definición de la Política Pública, incluyendo Resultado Esperado y plazo para su logro
 2. Definición de la línea de base de la población objetivo que permita evaluar ex post los resultados de la Política Pública
 3. Identificación de las organizaciones públicas que producen bienes / servicios relevantes para el Resultado Esperado
 4. Identificación de los Programas Presupuestarios asociados (expresión que se puede reflejar en la Ley de Presupuesto)
 5. Definición de los indicadores de desempeño asociados a productos y procesos relativos a los programas presupuestarios identificados en (3)
 6. Asignación de recursos
 7. Evaluaciones de medio termino
 8. Evaluación final, al termino del plazo previsto en base a información de indicadores de desempeño, evaluaciones de impacto, evaluaciones institucionales y factores exógenos

Reflexiones Finales

- El Presupuesto Basado en Resultados (PBR) forma parte de la Gestión por Resultados, no son sinónimos
- El PBR promueve la utilización institucionalizada y sistemática - pero no en forma exclusiva ni mecánica - de información de indicadores de desempeño en todo el ciclo presupuestario, con el fin de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y la eficiencia operativa de las instituciones públicas, en un marco de solvencia fiscal y transparencia
- Para su implementación es muy importante contar con las Bases Técnicas sólidas en forma previa.....
- ...pero la forma de implementación será propia de cada país en base sus características institucionales