

Políticas Presupuestarias y Gestión Pública por Resultados

Curso

Gestión Pública para Resultados y Evaluación de Programas Públicos

Asunción, Paraguay

Noviembre 2010

Lucy Winchester ILPES/CEPAL





Modernización del Estado y la gestión por resultados



El Estado

- El concepto del Estado se refiere al sistema moderno político, y al poder político.
 - Funciones económicas del Estado (política fiscal) (Buchanan) / Rol del Estado (funciones mínimas)
 - estabilización macroeconómica
 - provisión de bienes públicos
 - redistributiva
- / Estado (Banco Mundial) -adicionales
(externalidades, monopolios, corregir info. imperfecta, coordinación de la actividad privada, riqueza)

Modernización del Estado y la gestión por resultados



Un contexto para la revalorización de la gestión del gobierno

- Reconocimiento de resultados limitados en las últimas décadas (crecimiento, pobreza, inequidad, medioambiente, desafíos globales, manejo fiscal)
- La necesidad de un **mejor gobierno**, es decir de **intervenciones públicas de mayor calidad**.
- La **legitimidad del estado** hoy en día, es una basada en:
 - un modelo legal racional,
 - los productos y resultados de las políticas públicas.
- En regímenes democráticos, la meta se orienta hacia la capacidad de **entregar buenos servicios**, y de **solucionar problemas colectivos** en forma **eficiente**
- Los procesos de reforma del Estado implica que el gobierno **administra e innova** (cambia) sobre si mismo – la gestión del gobierno
- **Administración pública / Gestión pública / gestión del cambio**

Modernización del Estado y la gestión por resultados



El Estado *(orientado al desarrollo)*

Development State

1. Capacidad del Estado de formular e implementar estrategias para alcanzar metas económicas y sociales en la sociedad (fn. de actores, estructuras, instituciones; interno / externo; interacción E –SC)
2. Una administración eficaz con una mínima de burocracia, la probidad en el accionar, alto nivel de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas y el cumplimiento de las leyes (capacidad institucional)

Modernización del Estado y las bases conceptuales de la gestión por resultados



ILPES

2010

Proceso de reforma del Estado

Fundamentado en el Consenso de Washington



Paradigma de gestión burocrática - tradicional

- ❑ Control de los insumos (número de funcionarios, gastos autorizados, etc.)
- ❑ **Cumplimiento** detallado de normas y procedimientos definidos centralmente
- ❑ Logro de productos (número de inspecciones, viviendas o atenciones)

Modelo de Gestión de Nueva Gerencia Pública

- ❑ Medición de **Resultados**
- ❑ Participación Ciudadana y Transparencia
- ❑ Dimensiones Cualitativas de la Gestión
- ❑ Ciudadanos pueden evaluar calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos

Modernización del Estado y la gestión por resultados

Paradigma Burocrático (Barzelay, 1992)

- Las organizaciones burocráticas están más enfocadas en sus propias necesidades y perspectivas, así como en los roles y responsabilidades de sus partes
- Se definen a sí misma por la cantidad de recursos que controla y por las tareas que desempeña
- Se asientan en la rutina
- Luchan por posiciones de poder
- Insisten en seguir procedimientos estandarizados
- Anuncian políticas y planes
- Presentan una separación entre la tarea del pensar de aquella del hacer

Modernización del Estado y la gestión por resultados



Nueva Gestión Pública (NPM)

- Fundamentado en Public Choice Theory (Teoría de Elección Pública) y la gestión orientado a la productividad (sector privado).
- Orientado a los resultados y la eficiencia en el sector público a través de mejorar el manejo del presupuesto
- Incorpora el concepto de la competitividad en el sector público, enfatizando principios económicos y de liderazgo (gerencia)
- Incorpora idea del valor público – clientes (beneficiarios) y accionistas (ciudadanía)

(NPM – New Public Management)

Modernización del Estado y la gestión por resultados



Modernización del Estado en relación a la gestión y administración pública

1. Gobierno “Abierto”
2. Asegurar el desempeño
3. Modernizar los sistemas de responsabilidad y de control
4. Reestructuración y reasignación de funciones
5. Uso de mecanismos de mercado para proveer bienes y servicios
6. Organizar y motivar a los servidores públicos

Modernización del Estado y la gestión por resultados



1. Gobierno “Abierto”

- **Transparencia**
 - Mayor escrutinio público
 - Leyes de acceso a la información
- **Accesibilidad**
 - Cartas del ciudadano
 - Reducir “burocracia”
 - Eliminar barreras de acceso
- “Responsabilidad” (responder a nuevas demandas, ideas y necesidades; responder por los resultados logrados)

Modernización del Estado y la gestión por resultados



2. Asegurar el Desempeño

- Información de Desempeño
- Presupuesto por Resultados
- Gestión para Resultados

Modernización del Estado y la gestión por resultados



3. Modernizar los sistemas de responsabilidad y de control

- Mudanza de controles ex ante a ex post
- Reforzar el control interno
- Cambios en criterios contables (devengado) y clasificación del gasto público (económico, programático)

Modernización del Estado y la gestión por resultados



4. Reestructuración y reasignación de funciones

- Devolución de autoridad, mayor flexibilidad
- Reorganización en base a temáticas nuevas (medio ambiente, comercio, etc)
- Privatizaciones
- Fortalecimiento de las funciones de gobierno en el centro (rectoría).

Modernización del Estado y la gestión por resultados



5. Uso de mecanismos de mercado para proveer bienes y servicios

- Outsourcing
- Alianzas público-privadas (PPPs)
- Cupones de servicios
- Desarrollo de la competencia y la elección

Modernización del Estado y la gestión por resultados



6. Organizar y motivar a los servidores públicos

- Modernización del empleo público
- *Downsizing*
- Cambio en la naturaleza del servicio civil
- Aumento de la flexibilidad gerencial
- Cambio en el rol de las oficinas centrales de RRHH
- Contratos de desempeño individuales y salario vinculado al desempeño
- Manejo de gerentes públicos

Modernización del Estado y la gestión por resultados

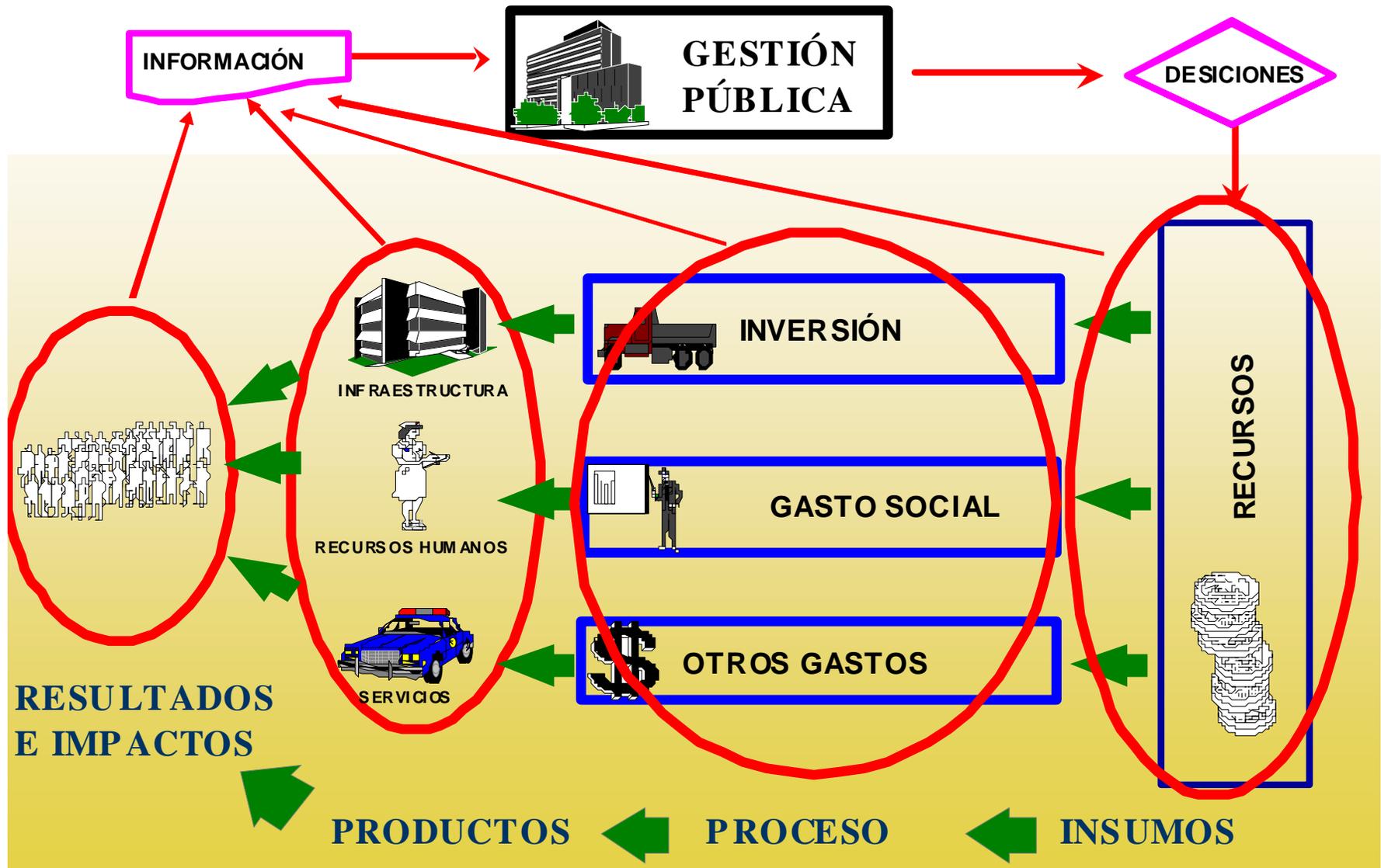




Gestión por resultados y conceptos de desempeño



Gestión Pública por Resultados



Gestión por resultados

- Es una *estrategia de gestión* cuyo objetivo principal es mejorar el desempeño del gobierno en relación a los resultados
 - mejorar la eficiencia (relacionar el presupuesto con resultados) y
 - mejorar la eficacia (relacionar los productos con los resultados para la ciudadanía)
 - a través de procesos de aprendizaje al nivel de las organizaciones
 - responder a mayores exigencias de rendición de cuentas (accountability) en relación a los resultados.
- Niveles nacionales, sectorales, subnacionales
- Nivel de agencia (PS), y de política, programa y proyecto (MML)
- Herramientas: PS, manejo de riesgo, monitoreo y evaluación de desempeño

Gestión por resultados y conceptos de desempeño



Focos del GPR

- Énfasis en el *desempeño* entendido como productos (outputs) y resultados (outcomes).
- Énfasis en la *Eficiencia del Gasto Público* (en la provisión de productos)
- Énfasis en *Eficacia de las Políticas, programas y proyectos públicos* (relación entre productos -> resultados para la población).
- *Información y rendición de cuentas* respecto a los resultados

Gestión por resultados y conceptos de desempeño



Gestión Pública por Resultados

1. Identificación clara de objetivos (**resultados**) medibles (PS)
2. Selección de indicadores para medir progreso hacia objetivos (resultados) (PS)
3. Identificación de metas específicas para cada indicador (PS)
4. Desarrollo de sistema de indicadores de progreso (Med Des)
5. Revisión, análisis e informes de resultados realmente alcanzados, vs. las metas (Med Des)
6. Integración y utilización de evaluaciones complementarias a la información de seguimiento (GxR– incentivos, decis.)
7. Utilización de información de progreso para la gestión de rendición de cuentas (*accountability*), aprendizaje, toma de decisiones y reporte a los involucrados. (GxR– incentivos, decis.)

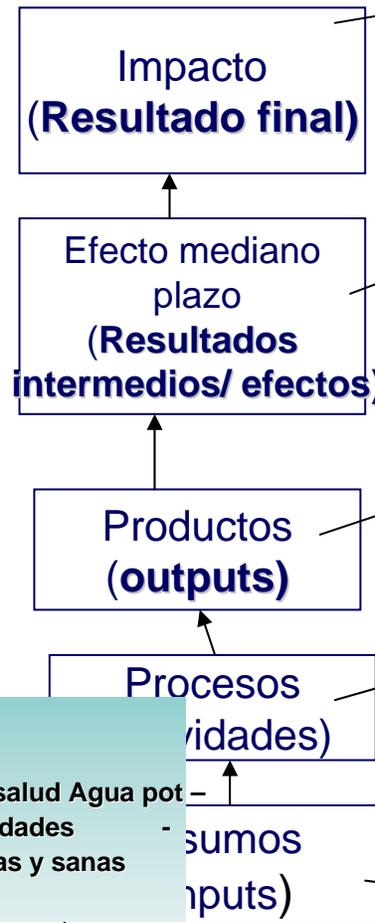
(Pasar del foco en insumos y procesos al foco en resultados (producto, resultados, impacto) para mejorar la efectividad)

Gestión por resultados y conceptos de desempeño



Marco de resultados para mejorar la efectividad del desarrollo (cadena de valor)

Desde
un
acercamiento
lineal



PORQUÉ?
Efecto en largo plazo en bienestar, Fin MML

CUÁLES resultados esperamos de la inversión?
Beneficio de corto mediano plazo, para Beneficiarios
Propósito MML

QUÉ?
Bienes y servicios generados al finalizar
...Componentes

COMO?
Producir

COMO?
Recursos utilizados,

Hacia
Aprendizaje

Hipótesis

Realidad
Cambiante

	Transporte	Salud
Productos	Serv Transp, aerop, pte	Vacunas, serv salud Agua pot -
Resultados	Pers y mercad trasladan	Bajan enfermedades
Impacto	Comercio X,M	Vidas más largas y sanas



el desempeño como término global

- la importancia de lograr resultados públicos significativos
- la probidad y eficiencia en el uso de los recursos
- el logro de ciertos estándares o normas (metas) de parte de los directivos y agencias a través de una gestión estratégica

Gestión por resultados y conceptos de desempeño



el desempeño como medición

(indicadores de resultados)

Mediciones de desempeño

Productos	Cantidad, calidad, costo y oportunidad de entrega de los bienes y servicios	
Eficiencia	Producto/costos	
Productividad	Producto/insumos	
Logro de objetivos de política, programa, proy.	Resultados intermedios Resultados finales (impactos)	Debe haber claridad sobre la causalidad entre los productos y los resultados.
Efectividad	Contribución del producto hacia el resultado esperado	
Costo-efectividad	Resultado (intermedio o final)/costos	Complejidad de definir indicadores de impacto

Gestión por resultados y conceptos de desempeño



Planificación y proceso presupuestario en ALC

(innovaciones para mejorar la calidad del
gasto público)

Cómo mejorar la calidad del gasto público y la efectividad de las políticas públicas?

- Niveles macro-fiscales de análisis (MMP)
 - Clasificación económica
 - Clasificación funcional
- El círculo virtuoso de la Planificación – Presupuesto – Evaluación (**ARTICULACIÓN!!**)
- En lo institucional
 - Sistemas Nacionales de Planificación y Presupuesto
 - Sistemas Nacionales de Inversión Pública
 - Sistemas Nacionales de Evaluación del Gasto Público
 - Sistemas Territoriales de Planificación

PPP en ALC -- innovaciones



Marco de gasto de mediano plazo

- Las clasificaciones económicas, funcionales y por programas son ideales para la presentación de escenarios de gasto a medio plazo
- Fijación de prioridades/objetivos plurianuales
- Generalmente una de ellas es predominante para la toma de decisiones

PPP en ALC -- innovaciones



ILPES

2010

GxR en relación al Presupuesto

(objetivos → mejorar la calidad del gasto público)

- *Alineación estratégica*: vincularla a las estrategias de desarrollo de mediano plazo; especificar resultados estratégicos críticos.
- *Disciplina fiscal*: contempla la globalidad de los recursos fiscales y su oportunidad; foco es en los resultados/productos prioritarios
- *Eficiencia en la asignación*: Marco de gasto de mediano plazo; foco en los resultados prioritarios y su eficacia
- *Eficiencia operativa*: Efectividad de las agencias y sectores; foco sobre la provisión efectiva de los productos y resultados

PPP en ALC -- innovaciones



Presupuesto orientado a resultados (en la práctica)

- Es un Presupuesto “tradicional” complementado con una orientación hacia el cumplimiento de objetivos.....(y medición de resultados)
- Es un Presupuesto que tiene mayor información sobre lo que las Instituciones hacen con los recursos y cuales son los resultados
- Es un Presupuesto que intenta enmarcarse en cambios organizacionales con definición de responsables por la gestión
- Es un Presupuesto que pretende mejorar la transparencia (hacia el interior y externamente)

PPP en ALC -- innovaciones



Avances de los países en presupuestos basados en resultados

	Presupuestos convencionales	Presupuestación para resultados
Marco temporal	Un año	Mediano plazo
Énfasis	Insumos	Productos o resultados
Asignación de gastos	Mensual o trimestral	Anual o trimestral
Discrecionalidad de gasto	Limitada	Ampliada
Evaluación	Procedimientos	Impacto

Fuente: Allen Schick, presentación en XX Seminario de Política fiscal de CEPAL



Instrumentos de Planificación

Sistemas de Planificación

Visión País y Plan 25

Plan Nacional de Desarrollo
Presupuesto plurianual de
gasto e inversiones,
Planificación Institucional

Programación, Presupuesto y
ejecución

Sistemas de seguimiento y
monitoreo

Funciones / Productos

PROSPECTIVA / Tendencias,
políticas, metas

FORMULACIÓN / Presupuestación
de políticas y metas,
asignaciones de gasto y de
inversión pública

COORDINACIÓN / Objetivos
compartidos, entidades y
programas responsables

EVALUACIÓN / Indicadores
estratégicos



Planificación y Proceso Presupuestario: mecanismos de articulación a través de indicadores de desempeño

Plan Nacional de Desarrollo:

Indicadores Macro nivel país

Tasa de disminución de pobreza, marginalidad
Tasa de creación de empleo
Tasa de disminución de los delitos
Índice de Calidad Educativa

**PRIORIDADES
NACIONALES**

**Indicadores de
impacto de
políticas

Estadísticas
Nacionales**

Planes Sectoriales

Indicadores de Impacto y de resultados intermedios de los Programas Sectoriales

Tasas de Desnutrición
Deserción escolar
Disminución de déficit viviendas, etc.

**PRIORIDADES
SECTORIALES**

**Indicadores de
impacto y resultados
intermedios

Evaluaciones de
impacto sectorial**

Planes Institucionales

Indicadores de Impacto, Resultados Intermedios, Productos y Procesos (Eficacia, eficiencia, calidad)

**FINES Y OBJETIVOS
ESTRATEGICOS
INSTITUCIONALES**

**Evaluaciones de
Impacto y RI
Evaluación comprensivas
Sistema de Seguimiento y
Evaluación de Desempeño**

Programas Presupuestarios

Indicadores de Resultados, Productos y Procesos (Eficacia, Eficiencia, calidad), Insumos.

**PROGRAMACIÓN
OPERATIVA**

**Evaluaciones de Programas
(Marco Lógico)
Sistema de Seguimiento y
Evaluación de Desempeño**

AREAS CRITICAS DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO



Bibliografía

- Barzelay, Michael (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*
- Bonnefoy, Juan Cristóbal y Marianela Armijo (2005), "[Indicadores de desempeño en el sector público](#)" serie Gestión Pública N° 45 (LC/L.2416-P), Santiago de Chile, ILPES/CEPAL, noviembre.
- Filc, G. y Scartascini, C (2010). "Is Latin America on the right track? An analysis of Medium Term Frameworks and the Budget Process", IDB Working Paper Series No. IDB-WP-160, Marzo.
- Meier, Werner (2003). "Results-based Management: Towards a common understanding among development agencies", Discussion Paper preparado para la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, Unidad de Revisión de Desempeño. Octubre.



Bibliografía

- Osborne, David y Gaebler, Ted (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector
- Shack, Nelson (2008). "Intentando caracterizar la articulación entre el Plan y el Presupuesto. Algunas experiencias en América Latina", Borrador, documento de trabajo BID-PRODEV, Abril.
- Unidad de Gestión del Sector Público para LAC del Banco Mundial (2009). "Performance-Informed Budgeting in Latin America Experiences and Opportunities", Working Paper 0309, Abril.

Aportes/reconocimientos ILPES: Eduardo Aldunate, Marianela Armijo, Ricardo Martner, Juan Cristóbal Bonnefoy



!Gracias!

Lucy Winchester

ILPES/CEPAL

lucy.winchester@cepal.org

