

**Presupuestos Basado en Desempeño  
El Papel de los Sistemas de monitoreo y Evaluación**

**Bogotá, Marzo 2009**

**Marcela Guzmán S.**

# Que es el Presupuesto

- El presupuesto es un instrumento altamente institucionalizado en el que se resume la disponibilidad de recursos para las diferentes áreas de la gestión del Estado
- Dado que los fondos son limitados y tienen que ser divididos de una manera u otra, el presupuesto se transforma en un mecanismo para tomar opciones entre gastos alternativos estableciendo asignaciones de recursos
- Así, el presupuesto es la expresión financiera de las políticas públicas

# Política Pública y Presupuesto

Una política pública requerirá de la aplicación de recursos públicos **establecidos en un presupuesto**, con el objeto de concretar la ejecución de los **programas, proyectos y/o acciones** que la conformen

# Presupuesto Basado en Desempeño

Conjunto de **metodologías, procesos e instrumentos** que permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen, **sistemáticamente:**

- consideraciones sobre los desempeños, pasados y esperados, de la aplicación de los recursos públicos
- condiciones, exigencias e incentivos que motiven y faciliten que las instituciones públicas obtengan buenos desempeños

# ***DESEMPEÑO*** ***¿QUE QUEREMOS DECIR?***

**Desempeño: forma, logro o efectos de las actividades o acciones**

- **bienes y servicios dirigidos a la población**
- **función de administración de gobierno**

# ***DESEMPEÑO***

## ***¿QUE QUEREMOS DECIR?***

### **Dimensiones y Ambitos de Control**

	<b>Ambitos de control</b>		
<b>Dimensiones</b>	<b>Procesos</b>	<b>Productos</b>	<b>Resultados</b>
<b>Eficacia</b>			
<b>Eficiencia</b>			
<b>Economía</b>			
<b>Calidad</b>			

# Desempeño y Cadena de Valor

El concepto de desempeño reconoce una preocupación no sólo por los resultados finales o impactos, sino que también por los **logros en la cadena de valor** que determinan a estos últimos, particularmente aquellos asociados a procesos claves, y productos estratégicos (calidad y coberturas)

## USOS DE LA INFORMACION DE DESEMPEÑO

)

### **Gestión**

Análisis y toma de decisiones institucional se efectúa en base a información de desempeño (en cada organización según sus objetivos y quehacer programático)

### **Presupuesto**

-Información de desempeño orienta las asignaciones de recursos en el Presupuesto (desempeño pasado –compromisos de desempeño futuros).

- Información de desempeño orienta introduccion de cambios para alcanzar un mejor uso de los recursos asignados (calidad del gasto)

-Presupuesto presenta, además, información de desempeño no financiero



## **USOS DE LA INFORMACION DE DESEMPEÑO GESTION Y PRESUPUESTO POR DESEMPEÑO (RESULTADOS)**

### **Incentivos**

Información de desempeño es utilizada en mecanismos de incentivos, para distinguir y motivar a funcionarios, equipos de trabajo o instituciones

### **Transparencia**

Información disponible para los actores sociales y políticos: congreso, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, beneficiarios.

### **Responsabilización y Cuenta Pública**

Información de desempeño es utilizada en mecanismos de compromisos y/ de cuenta pública: compromisos formales, balances a los ciudadanos, al congreso etc..

# OBJETIVOS DEL PRESUPUESTO

## GESTION PRESUPUESTARIA Y CALIDAD DEL GASTO

### Objetivos del Presupuesto

- ✓ Disciplina Fiscal
- ✓ Eficiencia en la asignación
  - prioridades de gobierno (objetivos de la política pública)
  - efectividad de los programas (proyectos y/o acciones)
- ✓ Eficiencia operacional, eficiencia en la entrega de los servicios (gestión).

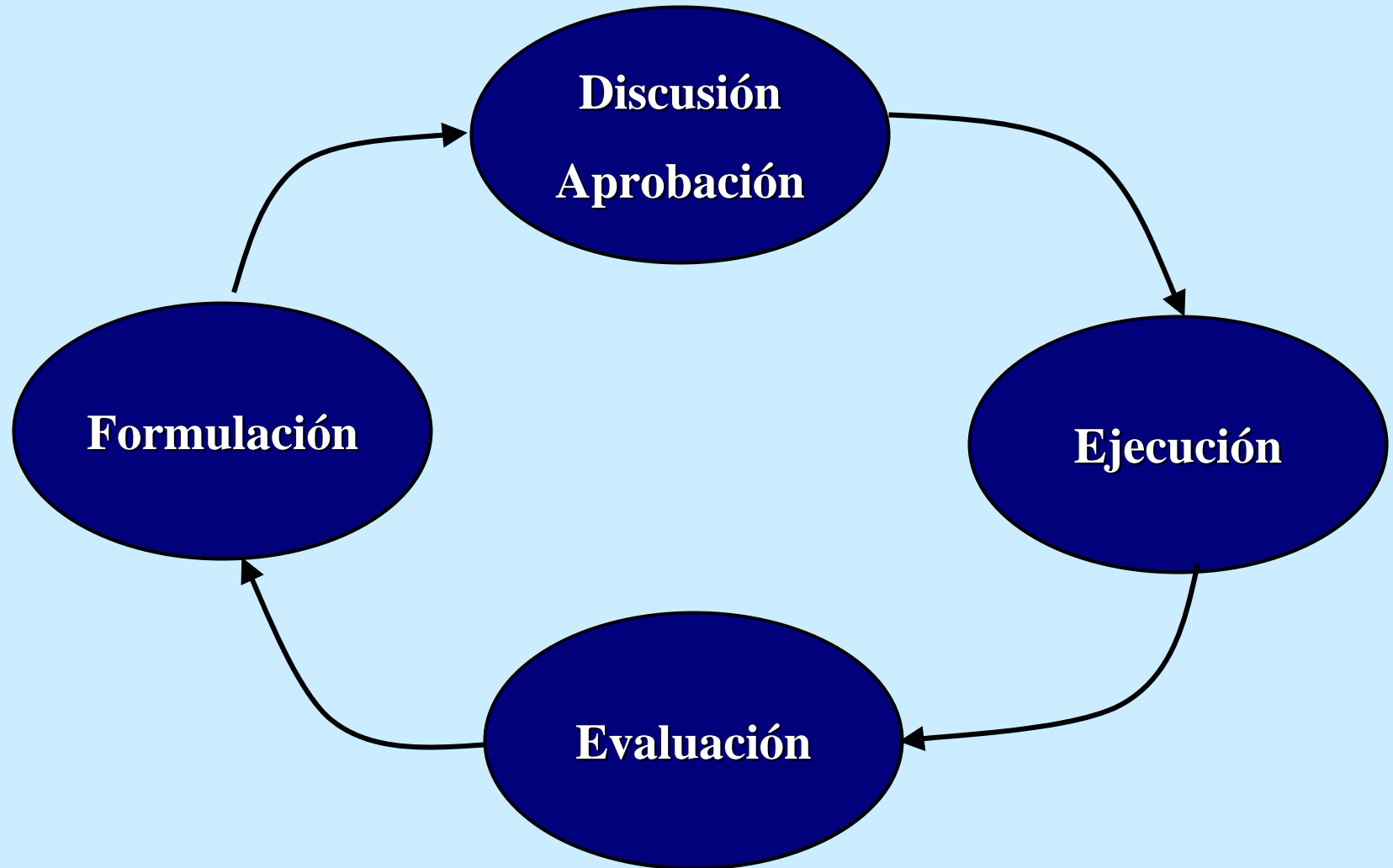
Para responder a los objetivos del presupuesto, la gestión presupuestaria tiene la **responsabilidad** y ofrece una **oportunidad** para mejorar la calidad del gasto

## la preocupación por las políticas públicas también requiere de preocupación permanente por la calidad del gasto público

- ✓ **Asignar los recursos nuevos** a las áreas más prioritarias y a las alternativas que muestren dar una mejor respuesta a las necesidades
- ✓ **Reasignar los recursos existentes** desde áreas menos prioritarias y que muestren resultados escasos o nulos hacia áreas más prioritarias y que muestren mejor respuesta a las necesidades (resultados)
- ✓ **Promover un buen uso** de los recursos asignados

**El presupuesto es un poderoso instrumento**

# PROCESO PRESUPUESTARIO



## EL PRESUPUESTO COMO RUTINA

- Toda organización compleja está estructurada en torno a ciertas **rutinas fundamentales**
- El presupuesto es una de las **rutinas fundamentales** de las organizaciones públicas
- Presupuesto como rutina:
  - **Ciclo** anual
  - Estructurado en torno a **etapas** bien definidas
  - Desarrollo de cada etapa fuertemente **normado**
- Las rutinas son también fuente de **aprendizaje**
- Calidad de gestión financiera está determinada por la consistencia y orientación del trabajo a lo largo ciclo presupuestario
- Cambios en procesos del ciclo presupuestario pueden producir cambios importantes en el comportamiento de los agentes públicos

# Presupuesto Basado en Desempeño

Conjunto de **metodologías, procesos e instrumentos** que permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen, **sistemáticamente:**

- consideraciones sobre los desempeños, pasados y esperados, de la aplicación de los recursos públicos
- condiciones, exigencias e incentivos que motiven y faciliten que las instituciones públicas obtengan dichos desempeños

# Definición de PbD

**De acuerdo a la definición propuesta, para que haya PbD es necesario que en el mediano – largo plazo se cumplan condiciones o pilares, expresados en 4 componentes:**

# **PRESUPUESTO basado en DESEMPEÑO**

## **COMPONENTES**

1. Información sobre desempeño - sistemas de monitoreo y evaluación
2. Proceso presupuestario capaz de integrar información de desempeño en la toma de decisiones
3. Estructura de incentivos que motive a los ministerios y organismos a lograr resultados
4. Desarrollo de competencias para movilizar recursos institucionales para lograr resultados



# M&E

Los sistemas de monitoreo y evaluación son construcciones concretas, estructuradas en base a instrumentos y procedimientos

# Requisitos de un sistema de M&E

- **pertinencia**: capacidad de proporcionar la información que se precisa o demanda para adoptar decisiones debidamente fundamentadas
- **veracidad**: asegurar que la información corresponda a la realidad del proyecto, programa o institución que se observa
- **oportunidad**: lograr que la información esté disponible en el momento en que lo requiere el proceso de toma de decisiones
- **legitimidad**: que la información y los juicios que el sistema genere sean respetados por los actores relevantes, sustentando las decisiones que de ellos se desprendan
- **eficiencia**: que la información se genere al menor costo posible

## M&E

- No se conoce ningún instrumento que **por sí sólo** cumpla con todos los requisitos
- Por esta razón cuando se habla de **sistemas** de monitoreo y evaluación, se entiende que éstos involucran la **combinación de instrumentos, procedimientos y aplicaciones**

## ***INSTRUMENTOS PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO.***

- Indicadores
- Evaluaciones

## M&E

- los indicadores corresponden a algoritmos matemáticos o formulas de medición que entregan una **valoración cuantitativa del desempeño, pero que por si solos no explican ese resultado**
- las evaluaciones, corresponden a estudios, exámenes o revisiones técnicas, que haciendo uso de un conjunto de información ordenada según un marco metodológico, tienen por finalidad **construir valoraciones** y encontrar factores explicativos a estas valoraciones o juicios evaluativos respecto de:
  - Programa o proyecto
  - conjunto de programas o proyectos (política)
  - una institución

## M&E

- de esta forma las evaluaciones se diferencian de los procesos de monitoreo, los que suelen ser:
  - parte de procesos internos de gestión programática
  - más regulares
  - y utilizan mediciones a través de indicadores, principalmente de procesos y productos
- monitoreo y evaluación son complementarios e indispensables para mejorar la calidad de las instituciones y de los programas o proyectos que éstas ejecutan

## Indicadores –Cuidados o Limitaciones

- Al ser “medidas cuantitativas” no explican por si solos los resultados
- Las mediciones pueden estar afectadas por variable externas a los responsables de la gestión; desastres naturales, cambios en parámetros de contexto ej. recursos asignados; tales situaciones deben ser registradas, validadas e incorporadas en los análisis de desempeño alcanzados.

## Indicadores – Recomendaciones

- la relevancia de los indicadores requiere un trabajo técnico con los conocedores de las diferentes áreas objeto de observación a través de las mediciones
- una adecuada selección de indicadores es necesaria para no generar efectos indeseados en el comportamiento de la organización, especialmente cuando se establecen metas para las mediciones
- los resultados de las mediciones deben ser analizados en conjunto con otra información de desempeño y de contexto, para obtener conclusiones o juicios justos



# EVALUACIÓN

## PREGUNTAS CENTRALES

El desarrollo de un evaluaciones requiere de definiciones en tres aspectos centrales:

- el **objeto** de la evaluación (Programas , proyectos, conjuntos de programas, etc),
- la **metodología** a utilizar y
- los **focos** en que se centrará cada evaluación

## **Evaluación – Cuidados o Limitaciones**

- Insuficiente o inexistente información de línea base dificulta la aplicación de las metodologías
- Insuficiente o inexistente información de desempeño dificulta la aplicación de metodologías de evaluaciones rápidas o de escritorio
- La naturaleza de ciertos programas hace difícil la aplicación de todos los aspectos de una metodología

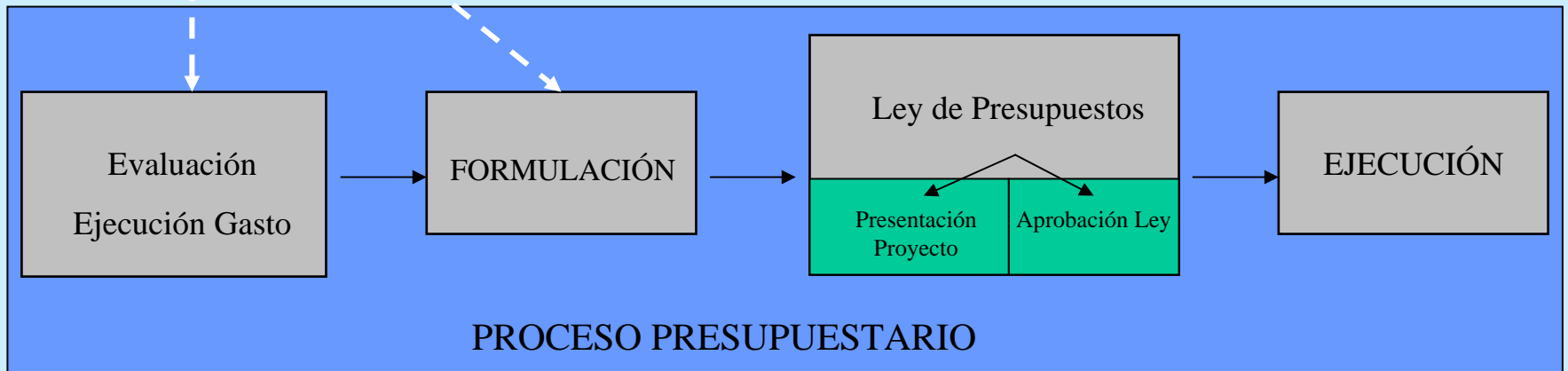
## Evaluación. Recomendaciones

- La evaluación requiere un trabajo técnico con los conocedores de las diferentes áreas objeto de evaluación
- Una adecuada identificación de la duración necesaria para una evaluación de acuerdo a la metodología a utilizar garantizará una adecuada gestión de sus etapas que garantice calidad y oportunidad
- La evaluación como un proceso de aprendizaje debilita la percepción de amenaza, la que puede generar resistencias y/o dificultades:
  - ✓ a su proceso
  - ✓ a la comprensión de sus resultados o conclusiones, y
  - ✓ a la implementación de mejoras

# INCORPORACION AL CICLO PRESUPUESTARIO

Monitoreo y Evaluación

Información  
de  
Desempeño



## Formas de Uso de la Información de Desempeño

- **Presentacional:** La información se presenta conjuntamente con el presupuesto al poder legislativo, medios de opinión y otros actores, pudiendo mostrar información respecto de
  - ✓ compromisos de desempeños para los recursos que se asignan y
  - ✓ desempeño pasados como una forma de rendición de cuentas o accountability.
- **Integrada a la Toma de decisiones:** La información se integra a los procesos de toma de decisiones en materia de asignación de recursos o calidad de su uso.

En esta segunda categoría se distingue dos líneas

## **Formas de Uso de la Información de Desempeño Integrada a la Toma de decisiones**

•**Para informar en Toma de Decisiones ( no Mecánica):** La información es utilizada para informar en los procesos de análisis, donde en conjunto con información de prioridades de política y de disponibilidades de recursos, brinda fundamento a decisiones, pero no mecánicamente

- ✓ decisiones de asignación de recursos
- ✓ decisiones para procurar mejorar el desempeño en el uso de los recursos, atendiendo a aspectos de diseño, gestión o institucionalidad

•**Directa o Mecánica:** Se vincula la información en forma directa o mecánica para determinar las necesidades de recursos presupuestarios, utilizando formulas matemáticas. Estas aplicaciones no son comunes

## El Momento del Tiempo o Período de la Información de Desempeño y su uso

Ex –ante: Está referida a desempeños esperados para los recursos que se están asignando para un siguiente año fiscal. Las decisiones se basan en una promesa de esfuerzos “para” alcanzar los desempeños esperados

Ex –post: Está referida a desempeños pasados respecto del uso de recursos. Las decisiones estarán orientadas “por” el desempeño pasado

No obstante, en oportunidades dicha información servirá también “para” mejorar el desempeño futuro de los recursos sobre la base de ese desempeño pasado y los factores que lo explican y pueden ser modificados.

## REQUISITOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA BASADA EN DESEMPEÑO

- Existencia de diferentes instrumentos
- Combinación eficiente y eficaz de instrumentos
- **Modalidad de uso de la información de desempeño en las decisiones presupuestarias no mecanica** →
- Voluntad política y credibilidad de las instituciones que lideran el proceso
- Consensos básicos con los actores políticos (legislativo)
- Información pública
- Gradualidad
- **Diseño de institucionalidad: Actores institucionales y funciones**
- **Diseño de modelo de gestión: Etapas de trabajo y procesos** →  
(aplicación de los instrumentos y uso de la información) →



→ **FORMA DE USO DE LA INFORMACION DE RESULTADOS/  
DESEMPEÑO**

- Relación no mecanica
- Uso en conjunto con otras categorías de información
  - Prioridades de Política
  - Restricciones financieras

## → **Diseño de Institucionalidad. Actores y Funciones**

-Institución responsable del desarrollo

❖ Requisitos

- ✓ Grado de separación
- ✓ Credibilidad
- ✓ Competencias

❖ Alternativas; Servicio, Consejo, Unidad

- Organismos que forman parte del presupuesto: actores relevantes

- ✓ Autoridades
  - ✓ Responsables de áreas programáticas
  - ✓ Responsables de áreas de finanzas
  - ✓ Responsables de área de planificación y estudios (evaluación, gestión)
- coordinadores

## → **Diseño de Institucionalidad. Actores y Funciones**

-Instituciones usuarias de la información (ejecutivo, legislativo )

- ✓ Unidades receptoras
- ✓ Unidades de análisis
- ✓ Unidades toma de decisiones

## ————→ **Diseño de Modelo de Gestión**

-Etapas de desarrollo de los instrumentos y su aplicación

- ✓ Formulación
- ✓ Implementación
- ✓ Apoyo técnico
- ✓ Sistematización de la información de desempeño
- ✓ Usos información de desempeño y publicación de la información
- ✓ Retroalimentación SBD

### **- Instrumentos Operativos**

- ✓ Formularios, formatos, guías ,etc
- ✓ Procesos operativos, instrucciones

## Presupuesto y Desempeño de las políticas públicas Motivaciones en AL

- La gestión financiera de las agencias públicas esta regulada de manera **mucho más detallada** que en países desarrollados, debido en buena medida a un mayor grado de desconfianza hacia los gestores.
- No obstante, es probable que el mayor problema para las instituciones no sean estas normas
- Por una parte algunos países han enfrentado **importantes restricciones de liquidez** (incluso algunos manejan la ejecución presupuestaria desde la tesorería, racionando la caja fiscal en función de disponibilidades)

## M&E

### Motivaciones en AL

- Y por otra parte, los países de AL presentan una realidad institucional en algunos aspectos precaria y con elementos preburocráticos
- En este marco
  - tienen la posibilidad –y el desafío—de avanzar tanto en materia de transparencia como de calidad de sus políticas públicas
  - a la vez que , **la mayor precariedad de sus instituciones también genera el riesgos de experimentar retrocesos** en el camino.

## M&E

### Motivaciones en AL

- **La brecha entre recursos y necesidades** transforma a la gestión financiera y al presupuesto en un componente central de la reforma del estado para mejorar las políticas públicas
- En esta realidad, el interés por el concepto de PbD **aparece motivado por**
  - ..... **la búsqueda de formas de elevar el rendimiento de los recursos públicos en frente de una reactivación de las demandas sociales, y en muchos casos tras años de ajustes fiscales**

**FIN**

**[www.politeia.cl](http://www.politeia.cl)**