



GOBIERNO NACIONAL DE
LA REPUBLICA DEL ECUADOR



Ministerio
de **Finanzas**

SISTEMA DE CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN ECUADOR

Gestión y Presupuesto por Resultados

Nelson Shack

Quito, Octubre 2013



GOBIERNO NACIONAL DE
LA REPUBLICA DEL ECUADOR



Ministerio
de **Finanzas**

GESTIÓN PARA RESULTADOS [GpR]

Nelson Shack

Quito, Septiembre 2013

CÓMO SURGE LA GpR

En general, ¿qué motiva el surgimiento del GpR y PpR?

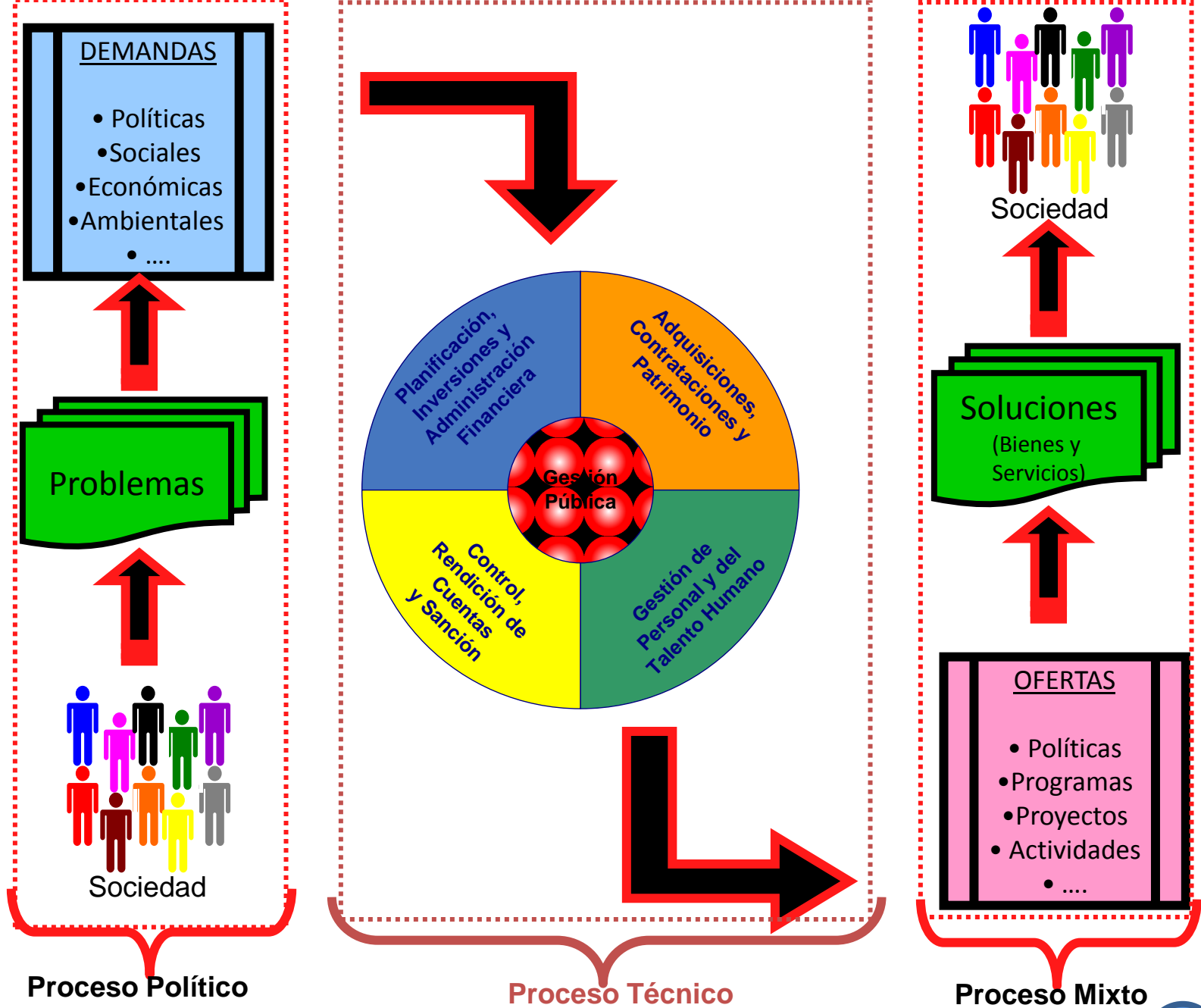
- Sustantiva ampliación y complejidad de las acciones y funciones públicas, en el marco de la globalización.
- Crisis fiscales recurrentes y límites a la expansión del financiamiento público.
- Democratización creciente de la información y fortalecimiento de la Sociedad Civil y el Ejercicio ciudadano de derechos (y obligaciones).

¿Que ha pasado en nuestros países ...?

- Búsqueda de mayor eficiencia en asignación y uso de recursos públicos limitados
- Procesos estructurados, incorporados a legislación (reformas a leyes de administración financiera, leyes de responsabilidad fiscal)
- Experiencia práctica concentrada en generación de indicadores (de distinta calidad), pero sin ajustes sustantivos en las estructuras orgánicas y en las prácticas de gestión.

DEMANDA CRECIENTE POR EFECTIVIDAD

Atención de Demandas Ciudadanas: Generando Valor Público



Fuente: Shack (2008)

CÓMO SURGE LA GpR

¿Y en los países desarrollados?

- El PPR en países desarrollados (primeras experiencias: Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia, Canadá, Suecia) se ha caracterizado por:
 - Devolución de autonomía en gestión financiera (agregación de gastos operacionales y flexibilidad en contratación de profesionales).
 - Énfasis inicial en reducción de costos administrativos y generación masiva de información sobre gestión: indicadores, evaluaciones.
 - Vinculación a través de mecanismos diversos: información pública, rendición de cuentas, convenios, contratos.
 - Mejoras significativas en contabilidad pública (base devengada) e integración con clasificadores presupuestarios y catálogos de bienes.
- Y ha estado vinculado a la Nueva Gerencia Pública (Devolución de facultades a gestores, Ciudadanos como usuarios y clientes, Separación de funciones ejecutivas y Control de gestión y rendición de cuentas).

GpR

- Gestionar para obtener resultados constituye un cambio de paradigma, un cambio cultural, implica un cambio en la forma de pensar y actuar en la Administración Pública y por ende, en las funciones de comportamiento que guían el proceso de decisión y acción de los políticos y burócratas según corresponda y en las calidad y naturaleza de relaciones que en materia de supervisión se establecen entre el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Sociedad Civil o Ciudadanía en general (Shack, 2007).
- La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (BID/CLAD, 2007).

GpR

Es una estrategia de gestión centrada en el desempeño y en las mejoras sostenibles en los resultados del país.

Proporciona un marco coherente para la eficacia del desarrollo en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo y la evaluación de los resultados^()*

() La definición se basa en el convenio de la Mesa Redonda de Resultados de Marrakech, 2004.*

GpR Y CADENA DE VALOR



La gestión basada en resultados genera cambios que se muestran en una “cadena de resultados”, “marco de resultados” o “cadena del valor (público)”.

Los tomadores de decisiones deben analizar de forma regular el grado en que sus actividades de implementación y resultados tienen una probabilidad razonable de lograr los resultados deseados y hacer ajustes continuos según sea necesario para asegurar el logro de los resultados.

EL CICLO DE GESTIÓN

Hay cinco pilares en el ciclo de gestión orientados a examinar los elementos indispensables para la creación de valor público orientado a resultados.



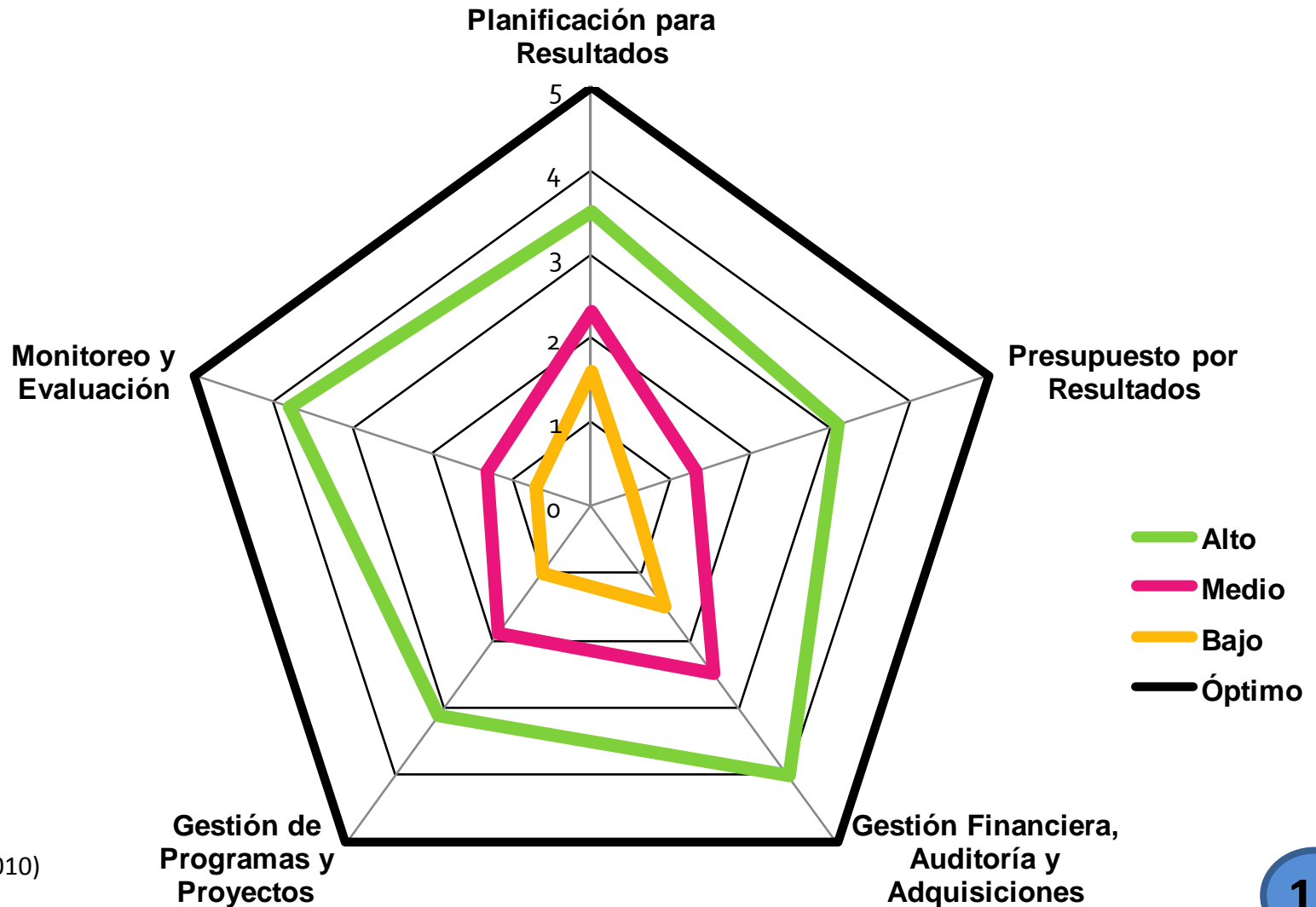
SISTEMA DE EVALUACIÓN DE GpR

Con el propósito de analizar la capacidad institucional de los países de la región de Latinoamérica (ALC) para implementar una gestión pública basada en resultados, el Prodev* diseñó el Sistema de Evaluación Prodev (SEP).

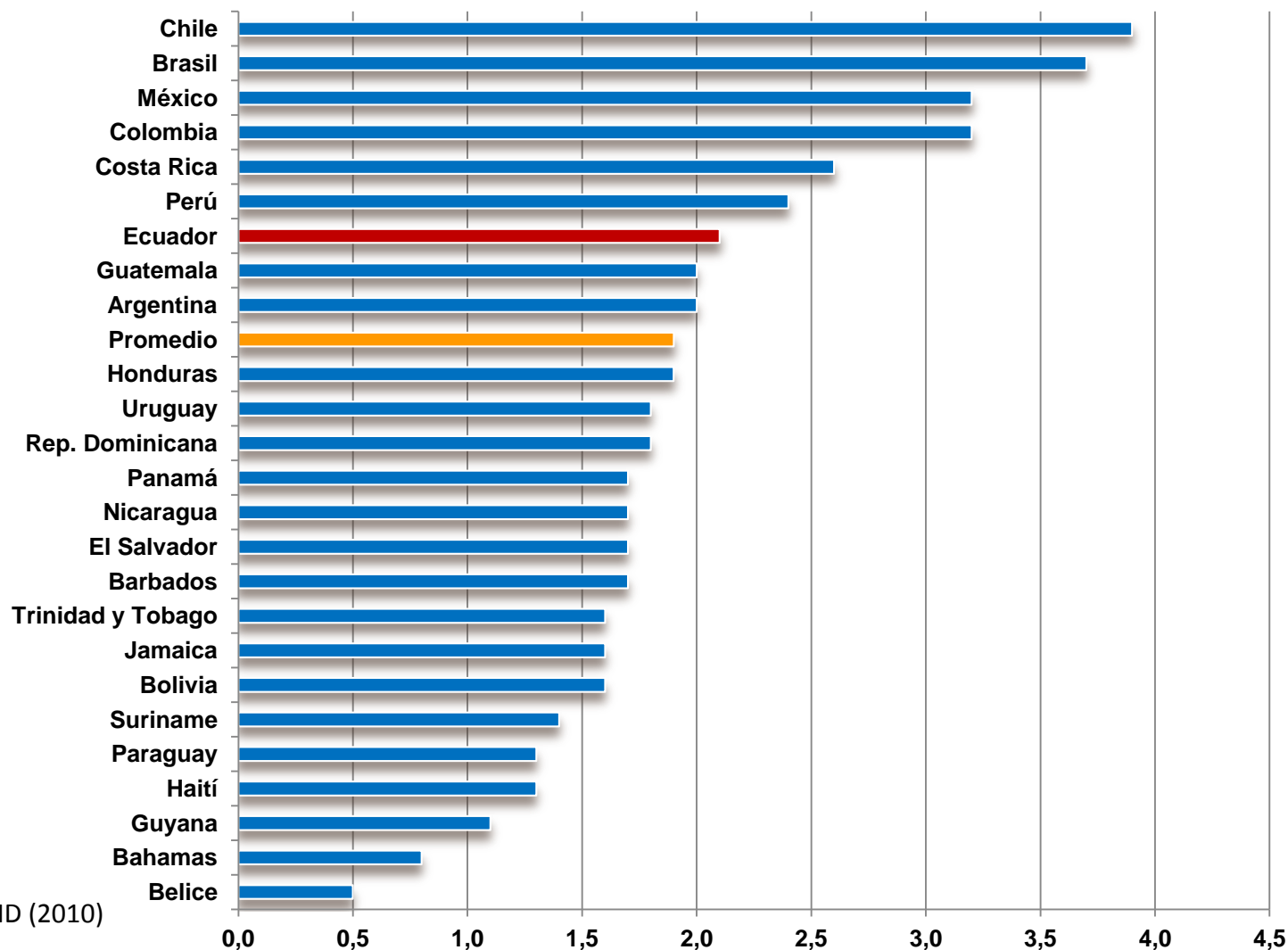
Este sistema comprende pilares (5), componentes (16), indicadores (37) y requisitos mínimos o variables (141). Los requisitos mínimos se califican con una escala (0 a 5) donde (5) es la situación óptima. Los indicadores y los pilares también se califican con la misma escala. El promedio de todos los indicadores deriva en un índice que muestra la capacidad de GpRD de un país.

*El Prodev es un programa especial del Banco Interamericano de Desarrollo -BID que inició sus actividades en el 2005, y cuyo propósito es apoyar a los países miembros del BID a fortalecer la capacidad del sector público para obtener resultados

INDICE DE GpR POR PAISES



INDICE DE GpR POR PAISES



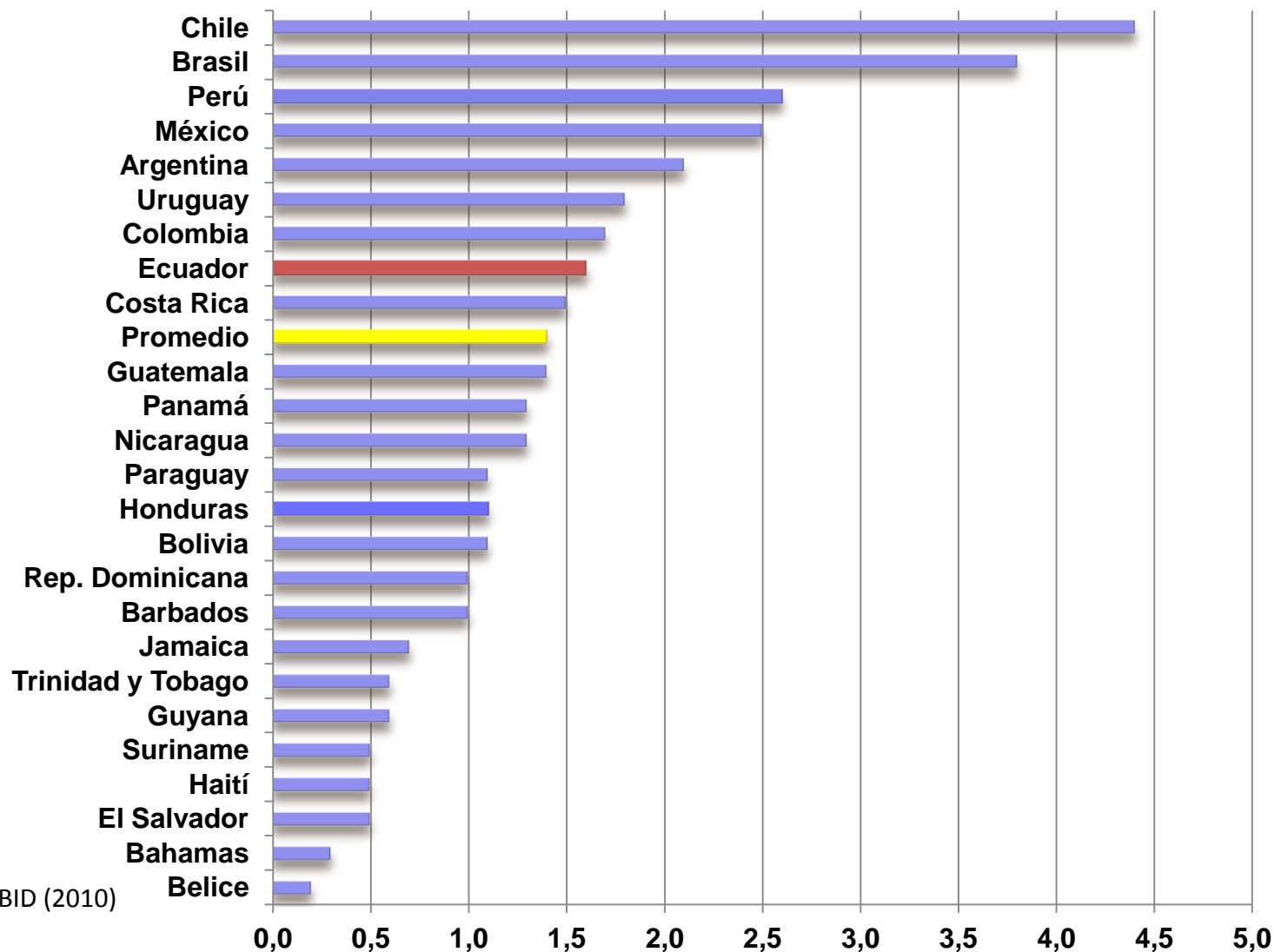
Fuente: BID (2010)

PRESUPUESTO POR RESULTADOS

La implementación de un PpR requiere los siguientes elementos (Marcel, 2007):

- i) Información comprehensiva sobre los resultados de las acciones financiadas con el presupuesto mediante un sistema de seguimiento y evaluación.
- ii) Procedimientos explícitos sobre la manera en que la información será analizada y considerada en el proceso de formulación del presupuesto.
- iii) Estructura de incentivos complementaria al sistema presupuestario para mejores resultados.
- iv) Normas sobre administración financiera que permitan la flexibilidad necesaria para que las dependencias utilicen con eficiencia sus recursos para el logro de resultados.

PRESUPUESTO POR RESULTADOS



Fuente: BID (2010)



GOBIERNO NACIONAL DE
LA REPUBLICA DEL ECUADOR



Ministerio
de Finanzas

PRESUPUESTO POR RESULTADOS [PpR]

Nelson Shack

Quito, Septiembre 2013

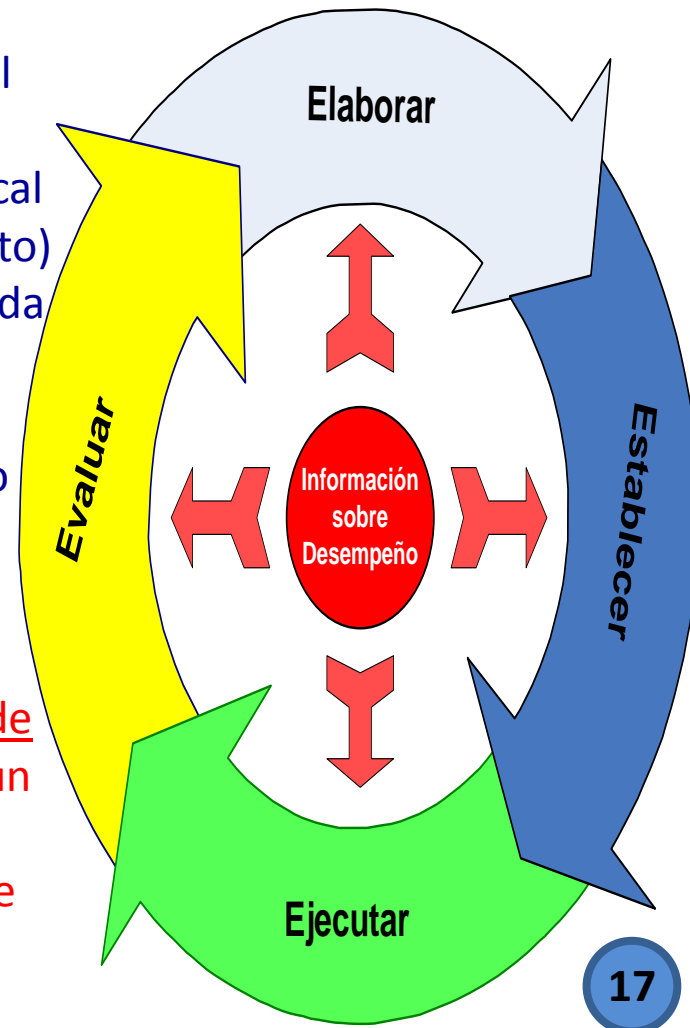
Limitaciones del Sistema Presupuestario Tradicional

- **Salhuana (2010), Shack (2006), Mostajo (2002) y otros, plantean:**
 - Preponderancia del principio único de asignación institucional, sin que exista una correspondencia real entre las demandas ciudadanas (resultados) y la oferta de bienes y servicios provistos por el Estado (productos);
 - Asignación histórica, mediante la cual, las entidades financian su accionar, que se mantiene entre años, sin uso de información de evidencias sobre eficacia de las mismas;
 - Adquisiciones y contrataciones con baja conexión a servicios (productos) claves o prioritarios;
 - Unidades operativas, prestadoras de servicios, que no cuentan con insumos, en estructuras y proporciones adecuadas, para proveer los productos;
 - Población no necesariamente acude a centros prestadores de servicios.
 - Baja ejecución efectiva de los recursos asignados
 - Incentivos perversos para gastar antes de fin de cada período para no perder los recursos y en compras no alineadas con los servicios sino con temas administrativos.

Conceptualizando un PpR

➔ Es un conjunto de metodologías, procesos de trabajo e instrumentos que permiten incorporar de manera sistemática, explícita y transparente la información sobre desempeño pasado, presente y futuro (pasado, por lo menos en el año fiscal anterior; presente, en lo que va del ejercicio fiscal corriente y con una previsión al cierre del mismo; y previsto para un futuro inmediato, en el año fiscal para el cual se está formulando el proyecto de presupuesto) en cada uno de los procesos de toma de decisiones en cada nivel de las organizaciones públicas durante cada fase del proceso presupuestario y generar un cambio en la estructura de incentivos que gobierna el comportamiento de los actores (flexibilidad y responsabilidad).

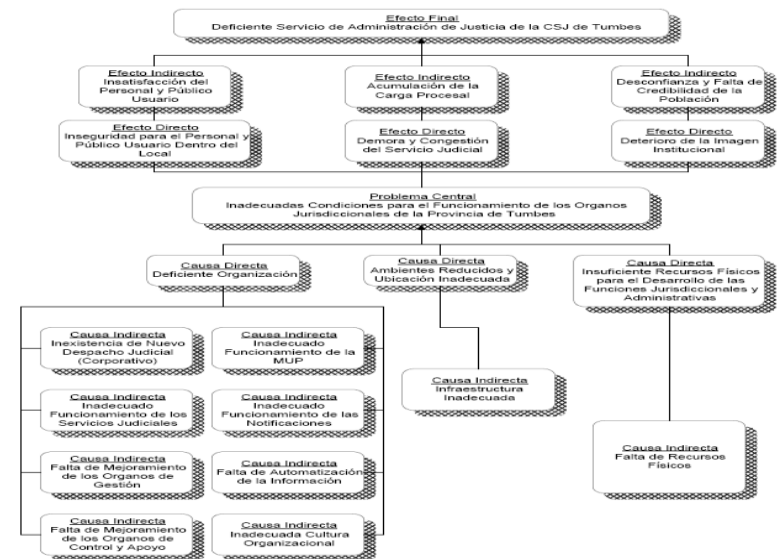
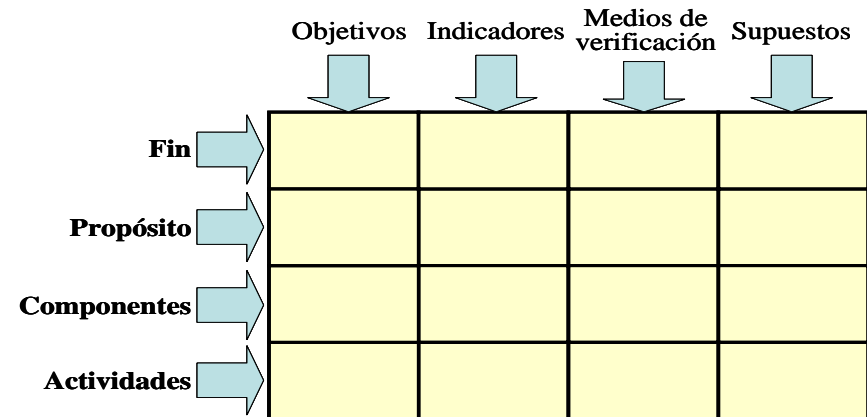
➔ De esta manera, se fortalece la capacidad efectiva del Estado para generar valor público, a través de acciones gubernamentales que contribuyan a la solución efectiva de los problemas que aquejan a la colectividad, a través de un complejo pero eficiente y transparente proceso de transformación de insumos en productos y resultados que impacten positivamente en el bienestar de la población (Shack, 2007).



Significativa densidad instrumental

➡ Esto conlleva a la necesidad de plantearse, del inmenso total de acciones públicas, ¿dónde se concentrará nuestro foco de atención (pues también debiera existir un análisis costo beneficio respecto de hasta dónde se llega con el enfoque y con el esfuerzo de tratar de medir todo)?.

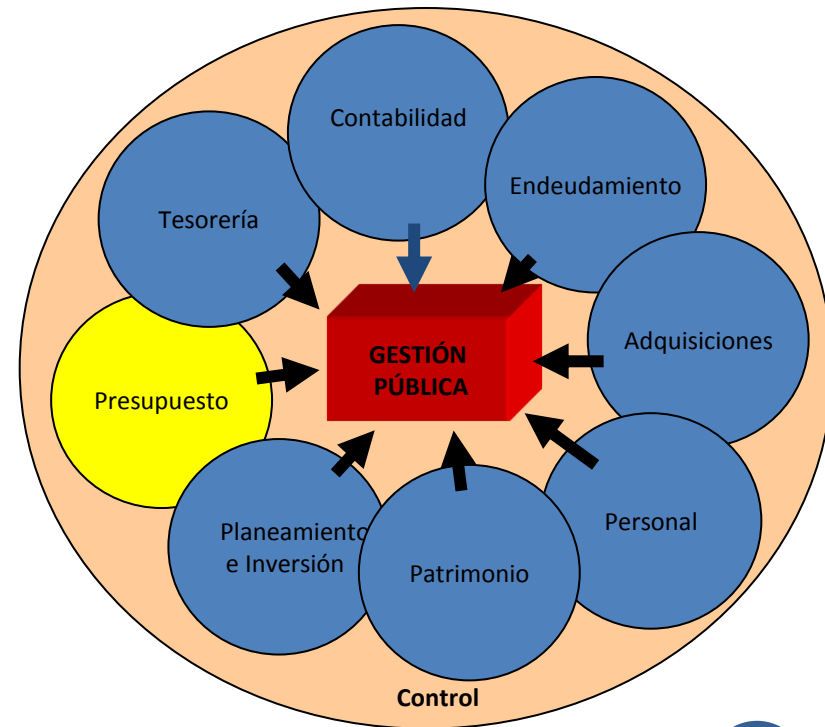
➡ Y para ello, la existencia de procesos de planificación estratégica (para poder incidir en lo esencial), la concepción integral de la actividad estatal (las conexiones entre el gasto corriente y de capital son inseparables a la hora de llevar adelante los programas y políticas gubernamentales, los cuales independientemente de qué institución los ejecute deben responder a una lógica de intervención articulada e integrada), la claridad que debe existir en lo que se financiará (qué se hará, cómo, a qué costo, con qué propósito y cómo se medirá) a partir de la existencia de marcos lógicos, sistemas de costeo asociados a bases contables devengadas y en lo que se espera lograr (a partir de la contrastación de líneas de base de referencia) resulta fundamental.



Conceptualizando un PpR

➡ Su existencia no sólo deviene de una firme voluntad política de cambiar el estado actual de cosas en la administración pública sino de que exista además del marco jurídico, un cambio efectivo en los procesos de trabajo que permita transitar progresivamente de un enfoque centrado en la ejecución de medios a uno donde el centro de la atención gire en torno al logro de los fines y objetivos que se expresan en resultados concretos, medibles y verificables, sobre los cuales los distintos actores del proceso decisional técnico y político que caracteriza el proceso presupuestario se responsabilizan ante la ciudadanía de los resultados obtenidos por la gestión.....Conlleva en principio a hacer más (y mejor) con lo mismo ...

➡ Esto significa que el PpR supone cambios más allá del sistema administrativo de presupuesto, involucrando al sistema de administración financiera en su conjunto (tradicionalmente compuesta por los sub sistemas de presupuesto, tesorería, endeudamiento y contabilidad) y al resto de sistemas administrativos que gobiernan la gestión pública (control, adquisiciones, personal, inversiones y demás). Desde la perspectiva presupuestaria, implica necesariamente trascender la esfera estrictamente de la programación y formulación presupuestaria y contemplar la perspectiva de (la orientación hacia) los resultados durante todas las fases del ciclo presupuestario.



Tipos de PpR: hacia un PPER

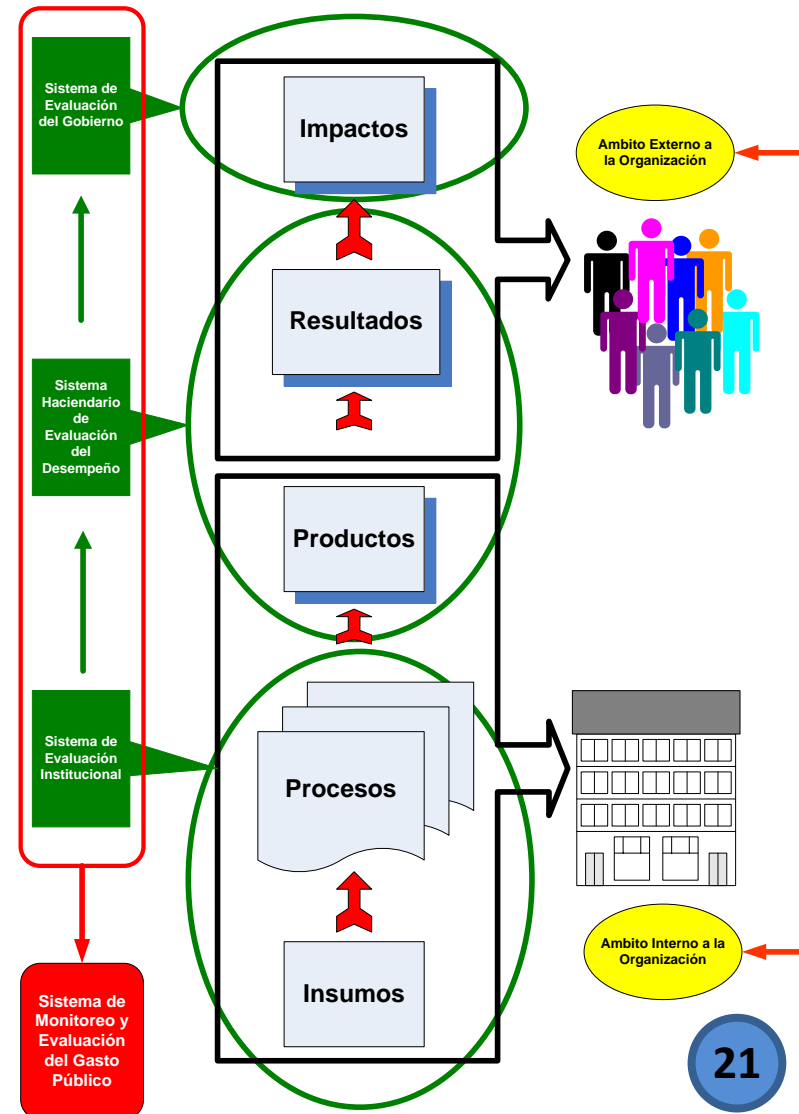
Tipo de PpR	Nexo entre la información de desempeño y asignación de recursos	Propósito en el proceso presupuestario	Grado de Uso
Informativo	No existe	Rendir cuentas	Se usa en países con un grado desarrollado de responsabilidad social, como los países escandinavos.
Sustentado	Indirecto	Planificar y/o rendir cuentas	Es el más común en los países miembros de la OCDE.
Decisional	Directo	Asignar recursos y rendir cuentas	Se usa solamente en programas específicos y en Corea del Sur.

Un estudio realizado por la OCDE (2007) sobre las prácticas presupuestarias clasificó el PpR en 03 tipos según la función que cumple la información sobre el desempeño en el proceso de elaboración del presupuesto.

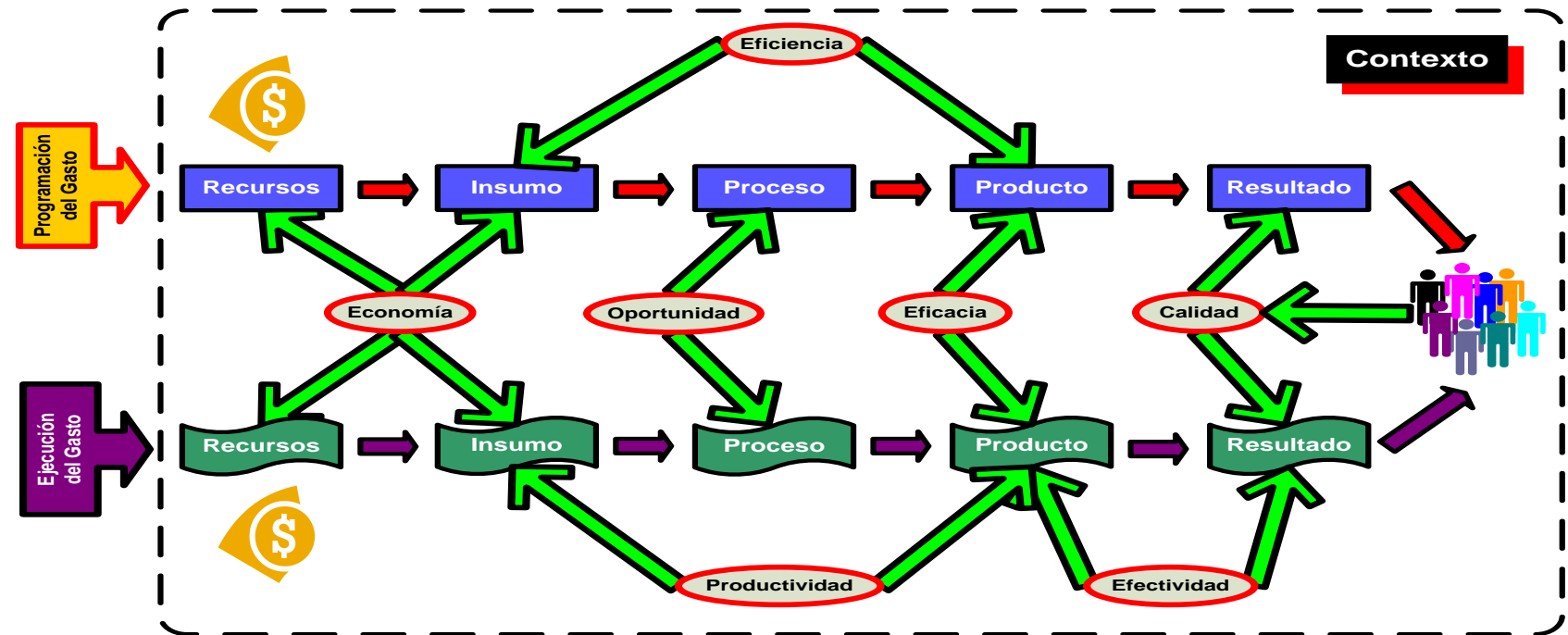
La esencia está en la implementación de un Presupuesto por Programas con Enfoque a Resultados (PPER) que se deriva del proceso de Planificación (PNBV 2013-2017).

Sistemas de Información sobre Desempeño Financiero y No Financiero

1. En la estructura del Estado, las necesidades de información, evidentemente por la propia naturaleza del proceso decisional, no son iguales para el Presidente de la República que para el Jefe de una Unidad Ejecutora.
2. Por tanto, una definición previa al diseño del proceso operativo de un sistema presupuestario que integra en el ciclo efectivamente el uso de la información sobre desempeño es identificar qué se va a medir como parte del proceso presupuestario y a qué nivel.
3. Un sistema de información sobre el desempeño gubernamental en función de los objetivos de desarrollo nacional no puede ser igual en todos sus extremos al sistema de información sobre el desempeño programático e institucional desde la perspectiva presupuestaria, el cual está centrado en medir el desempeño de aquello que está bajo el control de los gestores.



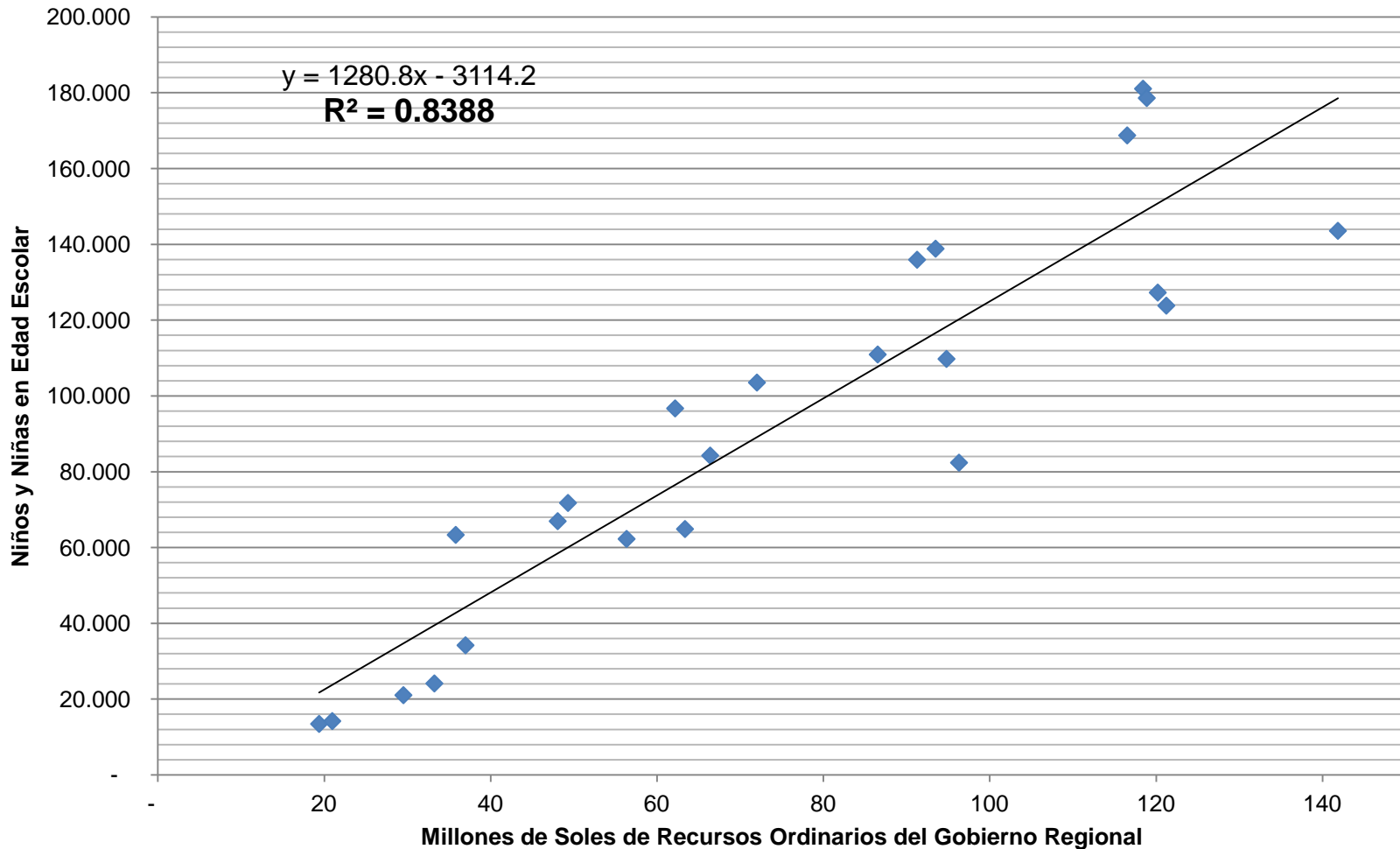
Familias de Indicadores



22

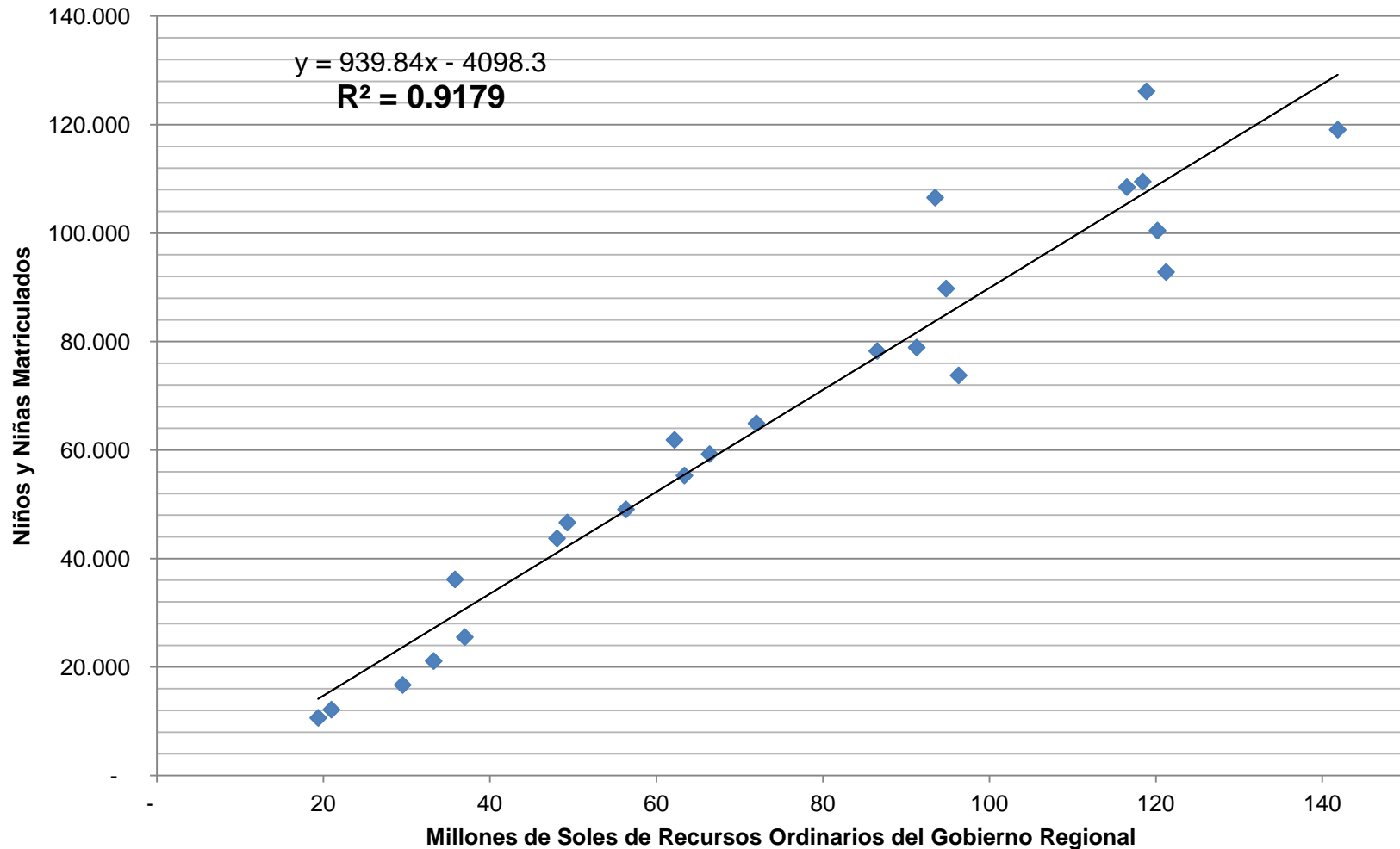
¿ Presupuesto por “Resultados” ?

Educación Secundaria Pública, Perú / GR 2008



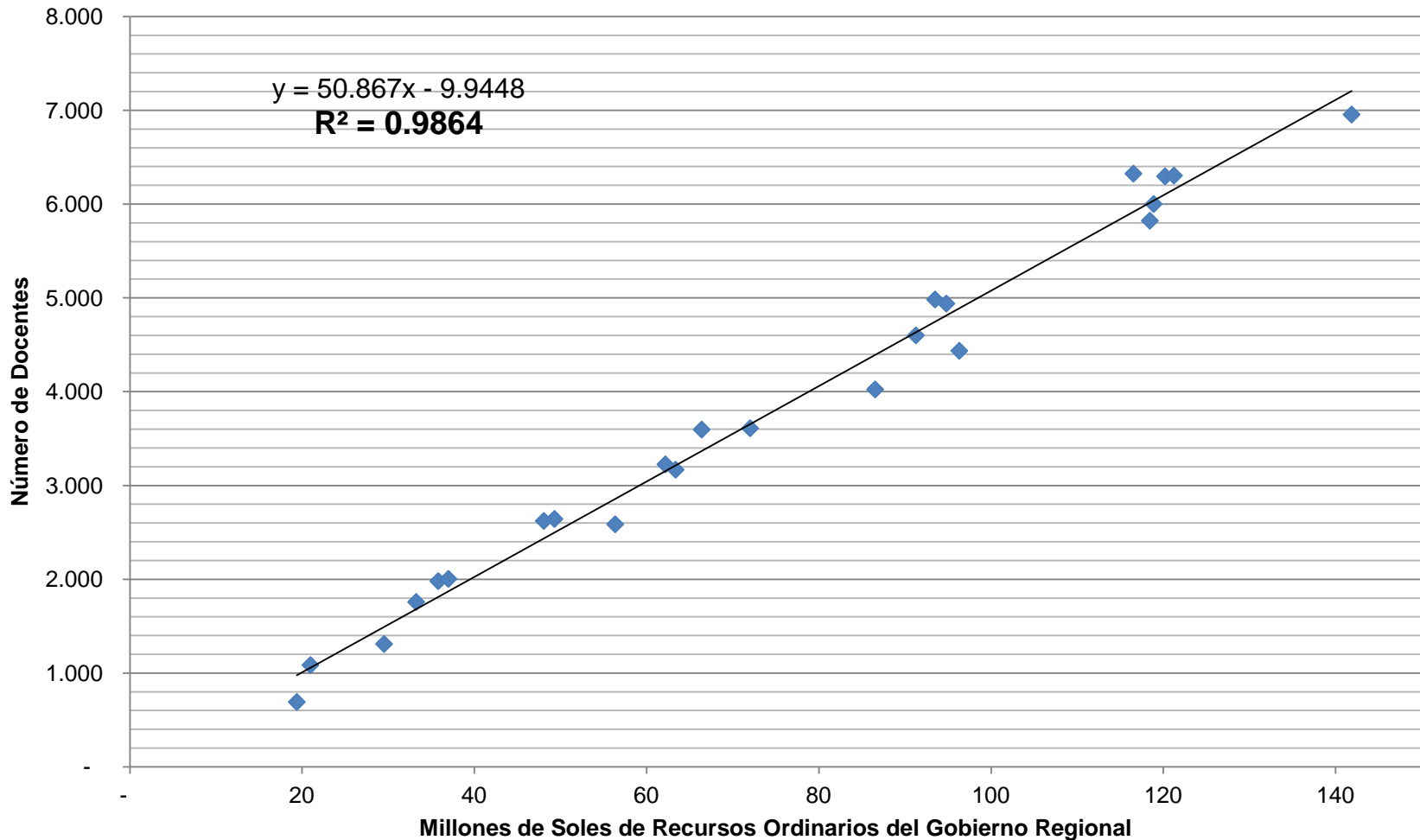
¿ Presupuesto por Productos ?

Educación Secundaria Pública, Perú / GR 2008



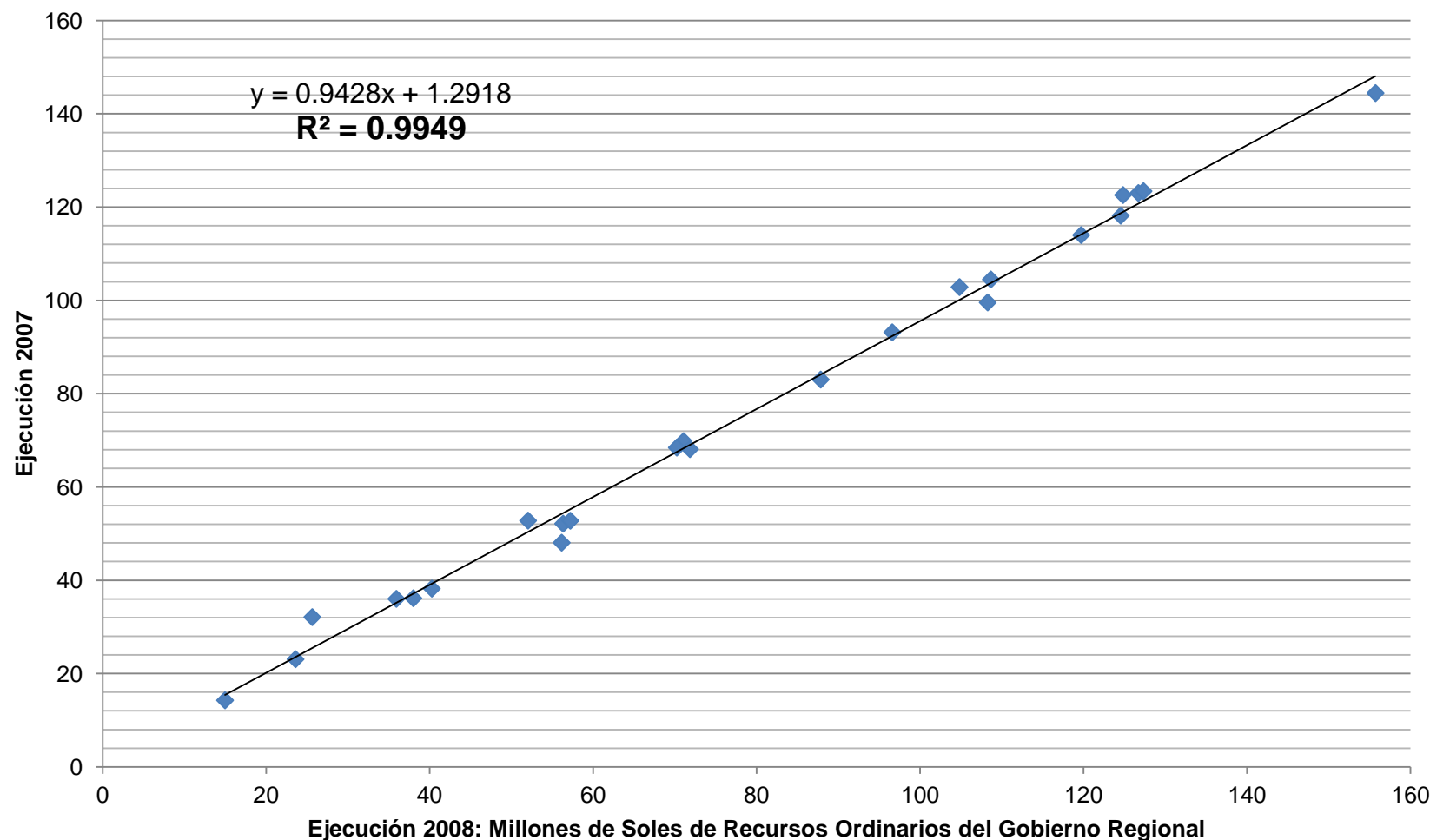
¿ Presupuesto por Insumos ?

Educación Secundaria Pública, Perú / GR 2008



¿ Presupuesto por Recursos ?

Educación Secundaria Pública, Perú / GR 2008


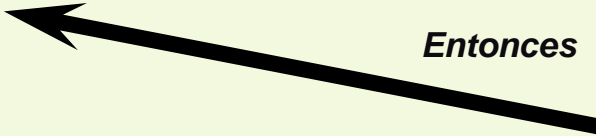

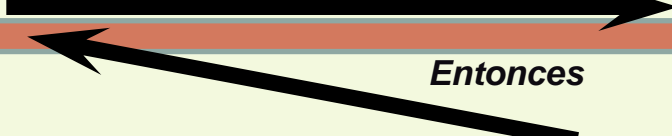

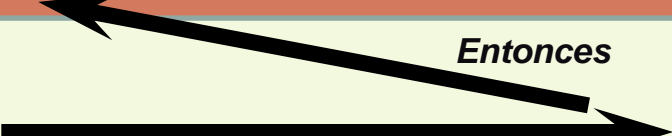



Elaboración de un Programa Presupuestal



Nivel de objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Resultado final	(Impacto)		
Resultado específico	(Efecto)		
Producto	(Producto)		
Actividad	(Proceso)		

Consistencia Horizontal y Vertical

Jerarquía de Objetivos	Indicadores	Fuentes de Verificación	Supuestos
Contribuimos al logro del: FIN			No se definen
Si logramos el: PROPOSITO	 		Y se cumplen los: SUPUESTOS ③
Si logramos el PRODUCTO	 		Y se cumplen los: SUPUESTOS ②
Si desarrollamos: ACCIONES	 		Y se cumplen los: SUPUESTOS ①

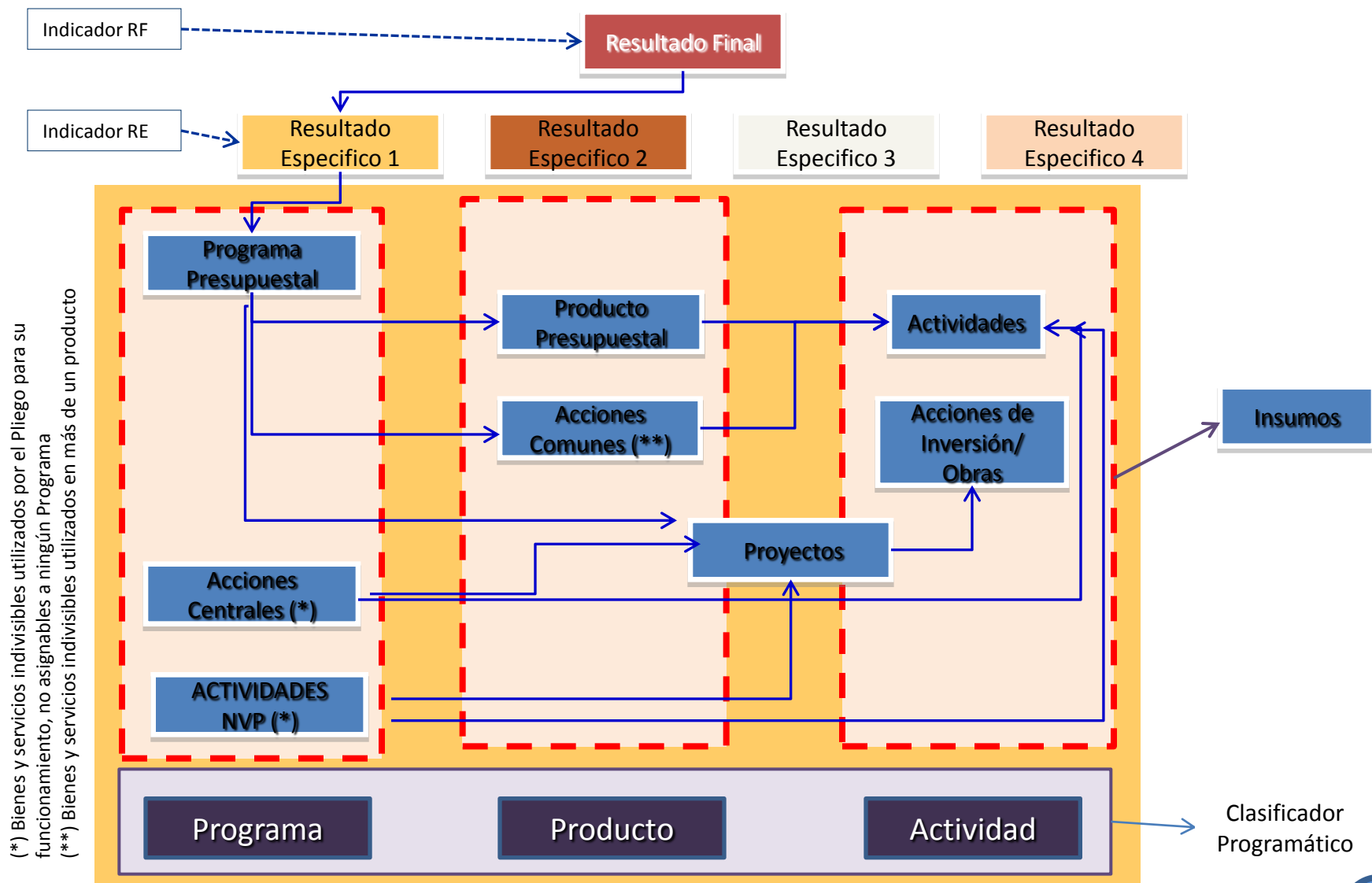
Programa Presupuestario: Unidad básica de gerencia y control de resultados

Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos importantes
Resultado final Cambio en las condiciones, cualidades o características inherentes de la población y/o entorno. Está(n) fuera del ámbito de control del Programa	Indicadores de Impacto		
Resultado específico Revela la solución a un problema específico para contribuir al logro del resultado final. Es la justificación del programa. Están parcialmente dentro del ámbito de control de Programa	Indicadores de Efecto		
Productos Son los bienes y/o servicios que entrega el Programa a los beneficiarios como consecuencia de las actividades que realiza. Son controlables por el Programa	Indicadores de Producto		
Actividades Conjunto articulado de tareas que consumen los insumos necesarios (recursos físicos, humanos y financieros) para la generación de los Productos. Son controlables por el programa	Indicadores de Proceso / Insumo		

CAUSALIDAD

DISEÑO / PRESUPUESTO

Rediseño de la Estructura Programática





GOBIERNO NACIONAL DE
LA REPUBLICA DEL ECUADOR



Ministerio
de **Finanzas**

Gestión y Presupuesto por Resultados

Gracias por su atención ...!

Nelson Shack

Quito, Octubre 2013