

**Análisis Estratégico de la Gestión
basada en Resultados:
Articulación entre el Plan Nacional
de Desarrollo y el Presupuesto de
Egresos.**

Autora: Dra. María Luisa Rendón Fajardo

Edición Final. Febrero 2012.

Contenido

Listado de Abreviaturas.....	3
Índice de Figuras.....	3
Introducción.....	4
Justificación e importancia del tema.....	4
1. Marco Teórico	
1.1 Gestión Basada en Resultados. Concepto, fundamentos y tendencias.....	7
1.2 Los Macro procesos de la administración financiera gubernamental claves para la articulación de la planeación con el presupuesto.....	8
1.3 Retos de implementación al vincular el plan de desarrollo con el presupuesto.....	12
1.4 La asignación de recursos a resultados: la integración entre el plan y el presupuesto...	13
1.5 Monitoreo y Evaluación y su papel en la integración del plan y el presupuesto.....	15
2. Propuesta de Análisis Estratégico de la Gestión basada en Resultados en un Gobierno para lograr una efectiva vinculación del plan nacional de desarrollo con el presupuesto.	
Pilares del ciclo de la GBR. Factores clave a considerar en el análisis estratégico.	
2.1 Pilar Uno: Planeación.....	17
2.2 Pilar dos: Presupuesto basado en resultados.....	23
2.3 Pilar tres: Gestión Financiera.....	28
2.4 Pilar cuatro: Gestión de programas y proyectos.....	31
2.5. Pilar cinco: Monitoreo y Evaluación.....	32
Conclusión Final.....	36
Temas recomendados para investigaciones futuras.....	36
Anexos.....	38

Listado de Abreviaturas

GBR Gestión basada en Resultados.

PBR Presupuesto basado en Resultados.

M&E Monitoreo y Evaluación.

OPA Objetivos Presupuestarios Anuales.

POAs Planes Operativos Anuales.

PND Plan Nacional de Desarrollo.

PRODEV Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción de Mediano Plazo.

SEFIN Secretaría de Finanzas.

Índice de Figuras

Figura No.1. Principios de la Gestión Basada en Resultados.....	8
Figura No.2. Esquema de alineación de los macro procesos de la administración financiera con las políticas públicas en el marco de una GBR.....	9
Figura No.3. Macro procesos de la administración financiera gubernamental.....	11
Figura No.4. Pilares del ciclo de gestión en el sector público.....	13
Figura No.5. Elementos clave en la estructura de un Plan de Desarrollo.....	17
Figura No.6. Propuesta de análisis estratégico del Pilar Uno.....	18
Figura No.7. Propuesta de análisis estratégico del Pilar Dos.....	23
Figura No.8. Propuesta de análisis estratégico del Pilar Tres.....	28
Figura No.9. Propuesta de análisis estratégico del Pilar Cuatro.....	31
Figura No.10. Propuesta de análisis estratégico del Pilar Cinco.....	32

Introducción

El problema punto de partida del presente ensayo es la existencia de una desarticulación entre los procesos de planeación estratégica y operativa con el proceso presupuestario en la administración pública de un gobierno nacional, lo que genera ineficiencias en la asignación y uso de los recursos públicos, así como dificultades en la implementación de la planeación tanto de corto, mediano y largo plazo.

Considerando lo anterior, a lo largo de todo el presente ensayo se tratará de dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Qué factores pueden promover que la administración pública de un Gobierno, vincule el plan nacional de desarrollo con el presupuesto anual de egresos?

La hipótesis que se plantea es que un factor primordial que promueve la vinculación del plan nacional de desarrollo con el presupuesto anual de egresos en un gobierno, es el desarrollo de una Gestión basada en Resultados en la administración pública gubernamental.

Por tanto, el objetivo central de este ensayo es presentar una propuesta para el análisis estratégico de la Gestión Basada en Resultados en un Gobierno Nacional. Así tenemos que la unidad de análisis para presentar dicha propuesta, será la administración pública del Poder Ejecutivo de un gobierno nacional.

Justificación e importancia del tema

La poca efectividad de las políticas públicas de transparencia implementadas durante los últimos años en América Latina, ha generado mayores demandas ciudadanas por más y mejores servicios y por un gobierno más eficiente en el uso de los recursos públicos.

En este sentido, cabe señalar la importancia de dos temas: en primer lugar, se pueden traducir dichas demandas en soluciones de acción concreta, al armonizar las decisiones de corto y largo plazo, a través de la vinculación de la planeación y el presupuesto (Schack, 2009).

Es decir, las políticas y programas diseñadas para cubrir las necesidades de los ciudadanos pueden estar plasmadas en un plan de desarrollo, sea municipal, regional o nacional, pero la

representación financiera y su ejecución, está en el presupuesto de egresos; por ello, es necesario que exista una vinculación real y efectiva entre ambos.

Se puede observar que en algunos países latinoamericanos, a pesar de que existen instrumentos de planeación donde se establecen proyectos concretos y acciones específicas que deben ser financiadas con la expectativa de contribuir con el proceso de desarrollo, muchas veces no se asignan los créditos presupuestarios necesarios a los propósitos declarados formalmente como prioridades de política pública.

En segundo lugar, para poder realizar dicha vinculación y que se traduzca en respuestas a las demandas ciudadanas y en rendición de cuentas, se requiere contar con información de calidad, tanto financiera, como de desempeño.

Así tenemos que, para que la Gestión Basada en Resultados GBR sea implementada, requiere información financiera comprensible, comparable, oportuna, completa y confiable, a fin de que sea una herramienta útil de mejoramiento de la calidad y eficiencia del gasto público. A su vez, el establecimiento de un sistema de información financiera robusto es considerado un prerrequisito en la implantación de uno de los elementos de la GBR: el Presupuesto Basado en Resultados PBR, ya que permite alinear las decisiones presupuestarias con las prioridades de política plasmadas en la planeación.

Cabe señalar, que la separación de planeación y presupuesto ha tenido consecuencias negativas, ya que ha debilitado la capacidad de los gobiernos para definir nuevas prioridades estratégicas y de reasignación del gasto (Banco Mundial, 1998).

Como parte de estos esfuerzos gubernamentales para implementar una GBR en la región latinoamericana, y por ende lograr vincular efectivamente la planeación nacional con el presupuesto de egresos, Honduras inició en el 2010 un proceso de planificación del desarrollo nacional, orientado a concretar una Visión de País para el año 2038, implicando el establecimiento de principios, objetivos, metas y lineamientos estratégicos que deberán ser alcanzados durante los próximos siete períodos de gobierno.

Entonces se formuló un Plan de Nación al 2022, incluyendo responsabilidades para los próximos tres gobiernos en torno a la Visión de País, con una matriz de indicadores para

darle cumplimiento. Asimismo, se formuló un anteproyecto de decreto de ley para la creación del sistema nacional de planificación, con el objeto de ejecutar e institucionalizar dichos instrumentos de planeación (visión, plan de nación y planes de gobierno consecutivos).

A nivel latinoamericano, existen rasgos comunes de algunas experiencias en materia de implementación de la GBR (Chile, Colombia y México) según Marcel, 2009, a saber:

1. Centralidad del *presupuesto* como mecanismo coordinador y ordenador de la gestión pública, que se expresa a su vez en autoridades presupuestarias fuertes, con la capacidad de impulsar reformas de envergadura o detener intentos bien intencionados de cambio.

2. La importancia de la *planeación* como proceso orientador de las acciones del gobierno en el mediano plazo. En el caso de México, el Plan Nacional de Desarrollo provee el marco fundamental de objetivos y metas de mediano plazo que luego se relaciona con la asignación de recursos y la producción de bienes y servicios públicos a través del presupuesto.

3. La creciente importancia de la *evaluación*, que probablemente responde a dos factores: la centralidad de la función presupuestaria y la búsqueda de instrumentos que faciliten la reasignación de recursos; así como la desconfianza del Poder Ejecutivo y Legislativo respecto de las entidades sectoriales y las agencias ejecutivas.

Lo que llama la atención en la región latinoamericana, son los escasos avances en materia de devolución de responsabilidades a las entidades gestoras, que contrasta con la experiencia de países desarrollados; situación que responde a la presencia de prácticas clientelistas y a las deficiencias en materia de transparencia, lo que hace riesgoso la entrega de mayores competencias y espacios de flexibilidad a los directivos públicos.

Cuando el énfasis en la implementación de la Gestión Basada en Resultados se ha dado en la Planeación, Presupuestación y Evaluación, se considera la planeación como referente para la identificación de metas y prioridades, el proceso presupuestario como mecanismo de coordinación interinstitucional y la evaluación como instrumento de control de la gestión.

Por tanto, la estructura del presente ensayo cuenta con dos partes principales: en primer lugar el marco teórico, el cual servirá de base para poder analizar el modelo de Gestión basada en Resultados, incluyendo la vinculación del proceso de planeación con el de presupuestación en un gobierno.

En la segunda parte, se presenta una propuesta de análisis estratégico de cada uno de los 5 pilares que conforman la GBR, propuesta que surge del marco teórico, de algunos elementos de la metodología¹ utilizada por el Banco Interamericano de Desarrollo como parte del sistema de evaluación PRODEV, así como de la experiencia profesional y académica de la autora de este ensayo.

1. Marco Teórico

1.1 Gestión Basada en Resultados. Concepto, fundamentos y tendencias.

La Gestión Basada en Resultados se define como: “un marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público² 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 y CLAD, 2007).

La GBR se fundamenta en cinco principios, los cuales resultan cruciales en la determinación de la política pública y durante todo el proceso de gestión (Gobierno Federal Mexicano, 2010), a saber:

1. Centrar el diálogo en los resultados;
2. Alinear las actividades de planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación M&E, con los resultados;

¹ BID (2009), Instrumento de análisis de la GBR para gobiernos locales BID- PRODEV. Washington, D.C., y en García López y García Moreno (2010), Anexos 2 y 3.

² La Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, en el Sistema de Evaluación del Desempeño (2009), el valor público se crea cuando se generan las condiciones orientadas a que todos los miembros de la sociedad disfruten de oportunidades para una vida digna, de empleo y bienestar, y garantizar el acceso a dichas oportunidades; es decir, cuando se aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades o demandas presentes y futuras de la población.

3. Promover y mantener procesos sencillos de medición e información;
4. Gestionar para, no por, resultados; y,
5. Usar la información sobre resultados para aprender, apoyar la toma de decisiones, y rendir cuentas.

Figura No.1. Principios de la Gestión Basada en Resultados



Fuente: Gobierno Federal Mexicano (2010).

Según Makón (2000), la GBR no constituye un modelo único que se aplica de una manera predeterminada utilizando un mismo conjunto de instrumentos; existen más bien, distintas vías para ponerla en práctica, por lo que la opción que se elige depende de las herramientas utilizadas, del contexto político, social y económico de cada país, y de los objetivos que se persigan.

Por otro lado, la presencia de la GBR en la mayoría de esfuerzos de modernización de la administración pública ha supuesto una gran producción de información e instrumentos, lo cual ha generado en algunos casos efectos contrarios (Serra, Figueroa y Saz, 2007) al generar una abrumadora cantidad de datos y material difícil de procesar.

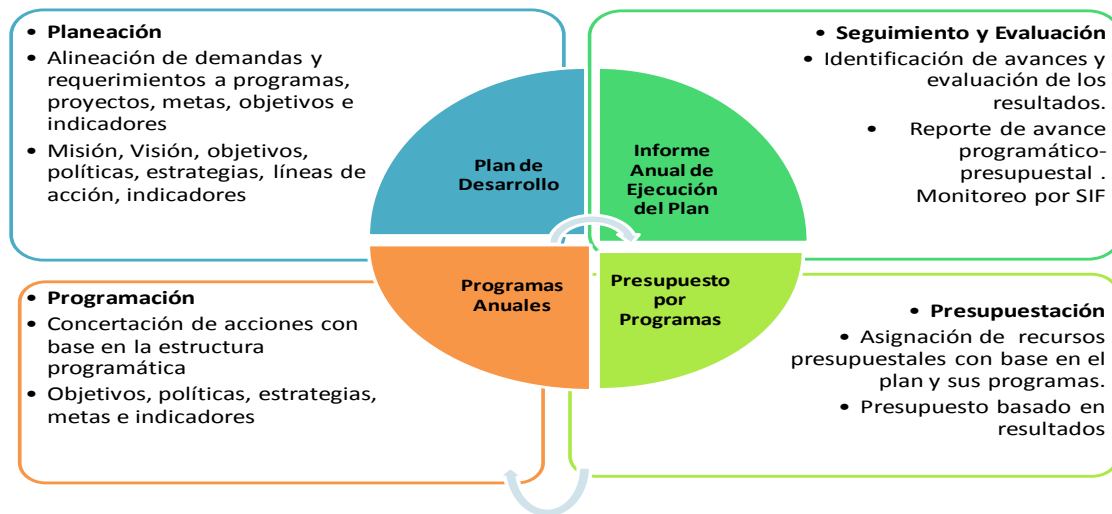
1.2 Los Macro procesos de la administración financiera gubernamental claves para la articulación de la planeación con el presupuesto.

Para que el presupuesto pueda contribuir al logro de lo esencial, como es lograr la sistemática alineación de la planeación con los Objetivos Presupuestarios Anuales OPA,

deben ir vinculados en el mediano y largo plazo con el Plan de Desarrollo y las prioridades de política pública del gobierno en ejercicio.

Esto permitirá construir un conjunto razonable de indicadores de desempeño (30 por ejemplo) relacionados con productos y resultados. Si se piensa en el Estado en su conjunto, de acuerdo a Schack (2007) se podrían denominar cuatro macro procesos globales en la administración financiera gubernamental: a) Planeación; b) Programación; c) Presupuestación; y d) Seguimiento y Evaluación.

Figura No.2. Esquema de alineación de los macro procesos de la administración financiera con las políticas públicas en el marco de una GBR.



Fuente: BID (2009) Efectividad en el Desarrollo.

a) Primero, la **planeación estratégica** debe efectuarse a una escala macro o gubernamental y para un horizonte temporal de largo plazo, donde el Plan de Desarrollo y otros planes similares son los resultados naturales de este proceso. Para ser operativo desde la perspectiva de la gestión pública (y no únicamente de la gestión presupuestaria) y que no sólo sea parte del discurso político, debe tener indicadores que permitan medir el logro de los objetivos de desarrollo planteados.

Para ello, dichos indicadores deben tener metas objetivas, es decir, valores del indicador que se espera alcanzar en un determinado periodo de tiempo y a un costo estimado

definido, el mismo que debe ser compatible con las restricciones económicas globales del país.

Para mayor detalle sobre el nuevo enfoque de la planeación con el objeto de lograr su vinculación con el presupuesto, ver anexo 1.

b) Por su parte, en el marco de la consecución de dichos objetivos de desarrollo, existe otro proceso, el cual no es tan general como la planeación estratégica ni tan específico como la presupuestación, y al que se denomina **programación**.

En ella, en el marco de un escenario fiscal de mediano plazo, se establecen y costean los principales cursos de acción (programas públicos fundamentales) que se espera llevar a cabo por el sector público para lograr los objetivos de desarrollo, indicando las metas anuales a alcanzar (a escala macro o sectorial) para cada indicador, en el contexto de un escenario por lo general móvil.

En este tipo de programación, en la práctica se define qué se quiere lograr en el ejercicio fiscal siguiente y subsiguiente, y cuántos recursos públicos se destinarán genéricamente a dichos propósitos. Uno de los resultados de este proceso es la determinación de los OPA sobre la base de los cuales se estructurará el presupuesto.

c) El proceso de **presupuestación**, generalmente de periodicidad anual, consiste en especificar con todo detalle, (es decir, a una escala micro o institucional, en el nivel de entidad o dependencia) cómo se ejecutarán a lo largo del año fiscal siguiente los cursos de acción previstos en el proceso anterior de programación: quién los ejecutará, cómo, cuándo, con qué tipo de recursos, provenientes de qué fuente de financiamiento, a través de cuál programa de gasto, etc.

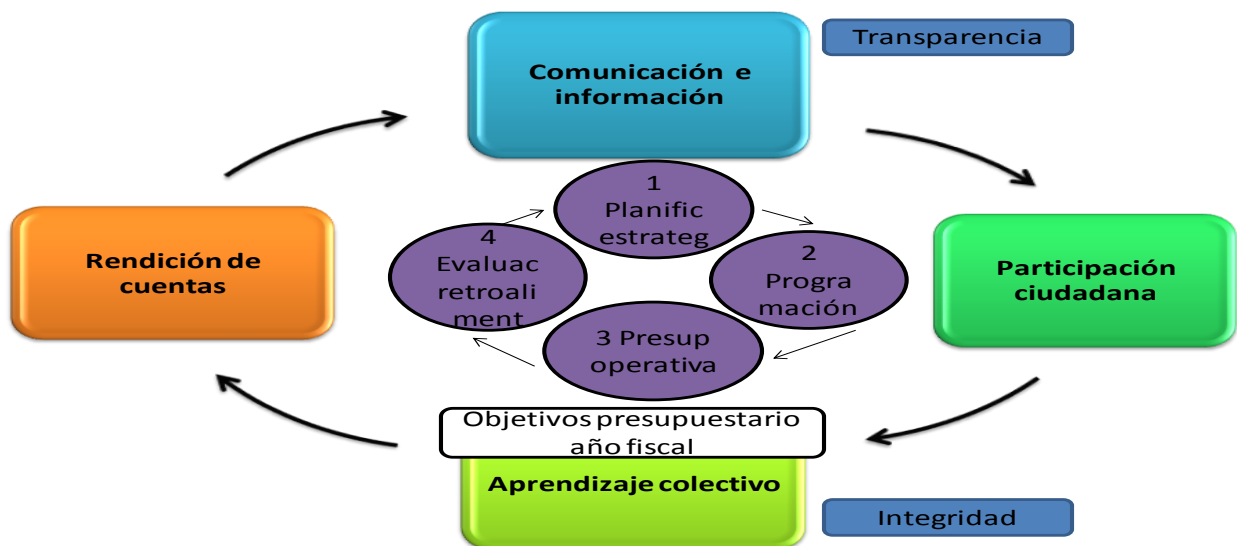
Por ello, resulta fundamental la generación de información sobre el desempeño en el nivel de insumos, procesos, productos y resultados (tanto a partir del manejo de indicadores de desempeño como de evaluaciones más integrales), así como la determinación de líneas de base, formulación de marcos lógicos, la implementación sistemática de métodos de costeo asociados a una contabilidad con base devengada, entre otros.

Para mayor comprensión del proceso presupuestario y sus interrelaciones en una GBR, así como del concepto de PBR y sus elementos de implementación ver anexo 2.

d) Finalmente, para promover el análisis y mejorar la actuación de los tres procesos anteriores, se debe poner en práctica un proceso de **evaluación**, que debe permitir seguir y controlar el cumplimiento de los OPA, y además, contribuir a verificar el logro de los objetivos estratégicos, e incluso operativos de la administración gubernamental.

Tal como se observa en la figura No.3, la gobernabilidad de un sistema requiere que estos cuatro macro procesos que determinan la efectividad de la administración financiera gubernamental y su impacto en el nivel de bienestar de la población, se desarrollen en un marco general caracterizado por procesos continuos de comunicación e información, participación ciudadana, aprendizaje colectivo y rendición de cuentas, que permitan un escenario de transparencia e integridad que haga posible un desarrollo humano sostenido.

Figura No.3. Macro procesos de la administración financiera gubernamental.



Fuente: Schack (2009).

No obstante, la adecuada articulación de dichos macro procesos dependerá de cómo se sistematiza, procesa, analiza, interpreta, usa y difunde la información, entre otros factores, a lo largo del proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, en muchos países se han llevado a cabo únicamente modificaciones administrativas más que cambios en la forma de organizar y gestionar el presupuesto, sin lograr integrar apropiada y eficazmente la planeación de políticas en el proceso presupuestario.

1.3 Retos de implementación al vincular el plan de desarrollo con el presupuesto.

La falta de articulación e integración entre la planeación y el presupuesto limita la concreción de los planes en resultados, constituyéndose en uno de los desafíos más importantes de la GBR.

Generalmente existe una relación competitiva, pero no de cooperación e integración, entre las instituciones o áreas responsables de la planeación y el presupuesto en los gobiernos latinoamericanos. Esta competencia constituye uno de los principales obstáculos que impide el avance de la GBR (García, 2009).

Otro de los factores que limita una buena articulación entre la planeación y el presupuesto es la distinta importancia política que se otorga a ambas funciones. En muchos casos la discusión real sobre la asignación de recursos no se hace en el plan sino en el presupuesto, pues está vigente de manera inercial el modelo de décadas anteriores centrado en el manejo de corto plazo. Muestra de ello es que muchos Congresos discuten el presupuesto pero no el plan de desarrollo.

Según García (2009), desde esta perspectiva, el reto más importante consiste en alinear todos los instrumentos y sistemas que componen los pilares del ciclo de la gestión pública para que actúen de forma coordinada y complementaria, y puedan así contribuir al logro de los resultados: a) Planeación estratégica, b) Presupuesto Basado en Resultados, c) Gestión de programas y proyectos, d) Gestión financiera, auditoría y adquisiciones, y e) M&E.

Figura No.4. Pilares del ciclo de gestión en el sector público.



Fuente: García (2009).

1.4 La asignación de recursos a resultados: la integración entre el plan y el presupuesto.

¿Cómo es el proceso de integración entre el plan de desarrollo y el presupuesto? El plan y el presupuesto se pueden articular en dos momentos:

- en la formulación, como estimaciones previas de gastos y productos a alcanzar, o
- en el momento de la ejecución, cuando se verifica cuál es la efectiva asignación de recursos y los resultados realmente logrados. En general, en todos los países latinoamericanos se ha logrado una mayor articulación en el momento de la formulación que en el de la ejecución.

En algunos de éstos países se observa que existe un organismo responsable del plan que no es el mismo responsable del presupuesto, salvo en el caso de Brasil, donde el Ministerio de Planeación asume los dos cometidos. También es Brasil el único país que ha logrado integrar a todo el Estado dentro del plan de desarrollo (Schick, 2005).

Schick también señala en relación a una articulación fuerte y consistente entre la planeación y el presupuesto, que si bien un cambio en los roles de las instituciones presupuestarias y de

planeación sea determinante, si parece difícil que se produzca una transformación en el presupuesto sin dicho cambio.

Entonces, la articulación entre el plan y el presupuesto es el resultado de un proceso técnico, y sobre todo, político, de interacción continua, que para su eficacia requiere entre otros, los siguientes elementos:

- *Un apropiado arreglo institucional:* reglas formales (legislación, reglamentación y su enforcement) así como tomar en cuenta las relaciones informales y procesos de trabajo con los que cotidianamente opera la burocracia.
- *Capacidades técnicas:* personal calificado en las áreas de planeación, presupuesto y gestión; sistemas de información caracterizados por su rigor metodológico y aplicación flexible, que permitan un proceso efectivo de toma de decisiones.

Schack (2009), advierte que también hay que considerar en dicha articulación los siguientes aspectos:

1. Que no se produce en un vacío, sino en un contexto cultural, histórico e institucional determinado y bajo una dinámica distinta, dependiendo de la organización en la cual se produce, si es a nivel central o municipal por ejemplo.
2. La articulación contará con un entorno más propicio en la medida que la administración esté orientada hacia el logro de resultados, donde el enfoque que prime no sea la ejecución de los medios sino el logro de los fines, con mecanismos de M&E.
3. Características institucionales que aseguren altos estándares de calidad y estabilidad de la burocracia, en particular de los mandos intermedios. La rigidez de la burocracia puede ser más grande y perjudicial que la rigidez presupuestaria.

Conforme este autor, a pesar de los diferentes énfasis que pueda tener la GBR en cualquiera de sus cinco pilares en los países de la región latinoamericana, éstos presentan algunas dificultades en común al momento de tratar de vincular los planes de desarrollo con el presupuesto, a saber: problemas de cultura organizacional, sistemas de información sin integrar, el poco uso de la información de desempeño gubernamental y la falta de sanciones o incentivos frente a las evaluaciones.

El caso de Honduras no es la excepción, ya que según García López y García Moreno (2010) las capacidades institucionales de planificación en el país son aún limitadas. Aunque algunas áreas y ciertos sectores hayan alcanzado un mayor desarrollo, el proceso de planificación de las políticas y los programas no parte de una cultura organizacional extendida en la administración pública.

La sostenibilidad de la planificación depende en buena medida, de la vinculación con el proceso presupuestal o de su implementación en los niveles sectorial y territorial. Asimismo, una de las mayores debilidades en Honduras para lograr dicha vinculación en el marco de la GBR, es la falta de articulación entre los componentes de inversión y el funcionamiento del presupuesto; con la ausencia de clasificadores programáticos del gasto que faciliten la alineación de las asignaciones presupuestales y las prioridades de política de gobierno, y con la todavía baja coordinación entre las instituciones involucradas en el proceso de planificación y presupuesto.

1.5 Monitoreo y Evaluación y su papel en la integración del plan y el presupuesto.

Cabe señalar que la información sobre desempeño está en la base de todo PBR y no puede haber disponibilidad de dicha información de manera sistemática, fiable y oportuna si no existe un sistema de M&E que esté vinculado con el sistema presupuestario y de inversiones.

La existencia del sistema de M&E y su grado de desarrollo puede facilitar sustancialmente una mayor eficacia en el proceso de integración del plan y el presupuesto. Al respecto, cabe señalar que dentro de los propósitos esenciales de todo sistema de M&E destacan, el proveer información útil para perfeccionar los procesos de planeación, tanto global como sectorial, y de asignación de recursos del presupuesto (Schack, 2007).

Sin embargo, para que el sistema M&E facilite el proceso de integración del plan de desarrollo con el presupuesto, debe generar información que efectivamente tenga influencia sobre las decisiones de política pública y esto, como señala Vera (2006), depende de varios factores, muchas veces exógenos:

- mantener elevados estándares de calidad (lo que incluye rigurosos criterios técnicos, además de credibilidad y transparencia).
- que las expectativas sobre el uso de la información por parte de los actores sea apropiadamente gestionada y,
- que se preste mucha atención al contexto dentro del cual se entregan tales resultados, puesto que por más esfuerzos que se hagan por adecuar la información para facilitar su uso en la toma de decisiones, no siempre será incorporada directamente por los actores, a pesar de la disponibilidad de la información.

2. Propuesta de Análisis Estratégico de la Gestión basada en Resultados en un Gobierno para lograr una efectiva vinculación del plan nacional de desarrollo con el presupuesto.

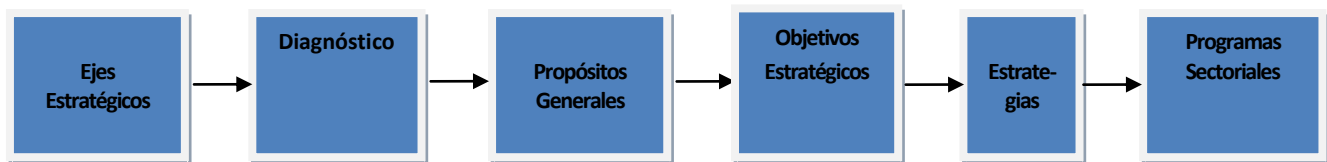
Pilares del ciclo de la GBR. Factores clave a considerar en el análisis estratégico.

A continuación se presentan los factores clave a ser considerados al realizar un análisis estratégico de la GBR en un gobierno nacional, considerando cada uno de los cinco pilares que conforman el ciclo de la gestión pública: planeación estratégica, presupuesto basado en resultados, gestión financiera, gestión de programas y proyectos, M&E.

2.1 Pilar Uno: Planeación

Para poder realizar la vinculación del plan nacional de desarrollo con el presupuesto de egresos, el Plan debe contar con los siguientes elementos clave en su estructura, a fin de poder llevar a cabo dicha vinculación:

Figura No.5. Elementos clave en la estructura de un Plan de Desarrollo.



Fuente: Elaboración Propia

- a) *Visión de largo plazo*, con un horizonte de tiempo mínimo de 20 años.
- b) *Ejes estratégicos* claros, concretos, en cantidad reducida. De dichos ejes o temas clave de importancia decisiva para el desarrollo se deben desprender los propósitos generales del gobierno.
- c) *Diagnóstico de base* de la situación actual del país por eje, que identifica la problemática de desarrollo.
- d) *Propósitos Generales*, cuyo número puede coincidir con la cantidad de ejes, cantidad pequeña y breve en su enunciado. Constituyen la aspiración o anhelo relacionada con cada eje estratégico.

e) *Objetivos estratégicos*, que son la expresión cualitativa de un propósito que se pretende alcanzar en tiempo y espacio específicos a través de determinadas acciones, para el desarrollo general del país. Estos deben ser simples, claves y en número razonable, alineados a un propósito general determinado.

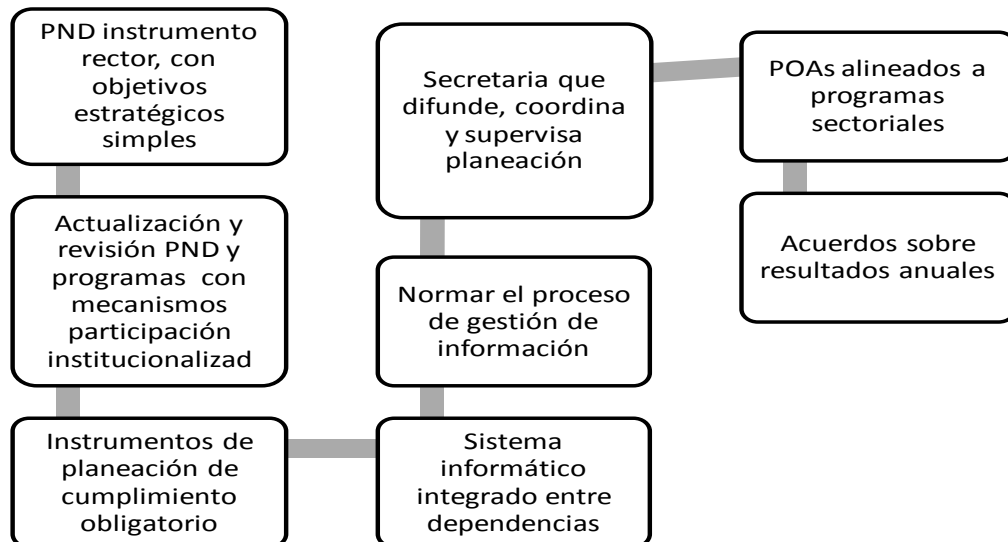
f) *Estrategias* o líneas de acción que constituyen propuestas de solución, un conjunto de acciones para lograr los objetivos estratégicos o claves en el desarrollo del país, en respuesta a necesidades sociales planteadas en el diagnóstico base. Estas estrategias se agrupan en programas.

g) *Programas de gobierno* sectoriales, asociados al cumplimiento de uno o varios objetivos estratégicos. Los programas articulan el Plan Nacional de Desarrollo con los proyectos que forman parte de los Planes Operativos Anuales POAs.

Se propone que el marco de formulación del Plan de Desarrollo debe tener las siguientes características, a saber:

Pilar uno: Planeación estratégica.

Figura No. 6. Propuesta de análisis estratégico del Pilar Uno.



Fuente: Elaboración Propia

2.1.1 Que esté claramente establecido en la legislación nacional (tanto de planeación y cada una de las Secretarías) que el ***plan de desarrollo es el instrumento rector*** no sólo de la planeación, sino de toda la gestión pública del gobierno.

En este sentido, el PND y todos los instrumentos de planeación que de él se deriven, deben regir la orientación de las políticas públicas, abarcar los tres poderes del Estado, así como sus instituciones descentralizadas y autónomas.

2.1.2 Que esté establecido por ley la ***actualización periódica del Plan Nacional***, para mantener la alineación de objetivos, programas de gobierno, etc.

2.1.3 **El PND debe ser consistente con la Visión de País** y considerar la información relativa a la evaluación del PND anterior. El mismo debe servir de base a los planes municipales y regionales. Asimismo, los programas de cada sector deben estar alineados con su respectivo plan sectorial.

2.1.4 **La estructura de los POAs deben estar alineados a los programas de cada sector**, a fin de alinearlos con el presupuesto de egresos.

2.1.5 **Revisión y evaluación del PND** a la mitad y al final de cada período de gobierno, institucionalizado por ley y con participación del sector público, privado y sociedad civil, que incluya mecanismos claros y efectivos para la participación ciudadana, con la finalidad de adecuar las políticas públicas a las necesidades de la población, y a su vez, fortalecer las capacidades de planeación en cada una de las dependencias de gobierno. Adicionalmente, se debe considerar mecanismos de participación del Poder Legislativo institucionalizados por ley, tanto en la formulación como actualización del PND.

2.1.6 Crear ***mecanismos de participación ciudadana en el proceso de planeación institucionalizados*** por ley, que involucren de manera directa a la sociedad con las dependencias encargadas de la planeación sectorial y el diseño de políticas públicas, tales como talleres para presentar informes de los Planes Sectoriales de gobierno; la periodicidad de dichos informes puede ser anual en un inicio, ante el Congreso y la población, después cuatrimestrales.

Algunas características de estos mecanismos:

- Deben ser claros, efectivos y reglamentados.
- Contar con participación de todos los órdenes de gobierno (central, regional, municipal) y niveles de gobierno (superior, medio, operativo).
- Establecerse *a lo largo de todo el ciclo*, desde planeación hasta evaluación, no sólo en este momento de la gestión.

2.1.7 La observancia y cumplimiento de los **diferentes instrumentos de planeación deben ser obligatorios para todos**, lo cual debe estar contemplado en la ley, no sólo de planeación sino de cada una de las dependencias.

2.1.8 **La planeación estratégica en un gobierno debe ser coordinada por una Secretaría de gobierno (planeación, finanzas) que sea la encargada de difundir, realizar y supervisar el proceso de planeación nacional**; a su vez otra Secretaría puede liderar y ser el ejemplo de las demás (efecto multiplicador).

En algunos casos, puede ser recomendable tener una Secretaría especializada en planeación, separada de Finanzas, lo que permite que exista un contrapeso, ya que planeación no puede aprobar recursos ni finanzas puede autorizar endeudamiento adicional para gastar, si no tiene la aprobación del otro.

2.1.9 **Existencia de un sistema informático integral**, que integre no sólo el sistema de planeación estratégica, sino todos los pilares de la GBR, y al que tengan acceso tanto las distintas dependencias como el público, en apoyo a la toma de decisiones, seguimiento de acciones, evaluación de la efectividad de las decisiones tomadas, que integre la información generada por las dependencias de gobierno.

Aunque los procesos estén automatizados, hay que tener cuidado de no afectar el valor que le da el recurso humano a la información, es importante que la fuente tenga acceso a través de los sistemas de un panorama general de la gestión de gobierno, para no limitarlo.

Entre las características del sistema: abierto al público, con información real y oportuna, que sea entendible no sólo para los funcionarios de gobierno sino para la población en general.

2.1.10 *Normar el proceso de gestión de la información*, es decir la interacción de la Secretaría que lidere el proceso de planeación con sus fuentes de información primaria, como ser las dependencias de gobierno, para que reporten en una plataforma común.

Lo anterior puede asegurar la continuidad en la implementación de los diferentes componentes de la GBR a pesar de los cambios de gobierno, por lo que se debe asegurar a través de la legislación de cada una de las dependencias, la obligación de cada una de entregar la información o reportes que correspondan, a la Secretaría que por ley, esté liderando y supervisando el proceso de planeación, así como de alimentar los sistemas informáticos en materia de planeación estratégica y de gestión del gobierno central.

2.1.11 Existencia de *acuerdos sobre resultados anuales* con todas las dependencias y funcionarios, con metas acordadas, numéricas, ambiciosas pero realistas, distribuidas de forma equilibrada a lo largo del año.

2.1.12 La *cantidad de objetivos estratégicos* plasmados en el PND deben ser el menor número posible, simples y concretos, con el objeto de facilitar su cumplimiento y seguimiento.

2.1.13 La planeación estratégica de cada dependencia (planes institucionales), deben ir alineados al PND.

2.1.14 Existencia de *agendas y tiempos* conocidos por todos, en cada una de las Secretarías para la elaboración y entrega de los instrumentos de planeación estratégica y operativa, así como reportes que la ley establezca en todo el ciclo de la gestión pública. A su vez, se recomienda la coordinación de los calendarios de planeación con presupuesto, a fin de que estén alineados.

2.1.15 En los talleres de planeación estratégica deben participar tanto funcionarios de nivel directivo como operativo de las dependencias.

2.1.16 *Sistematizar todos los procesos*, contar con memorias institucionales con lecciones aprendidas que se incorporen por ley, en los instrumentos de planeación.

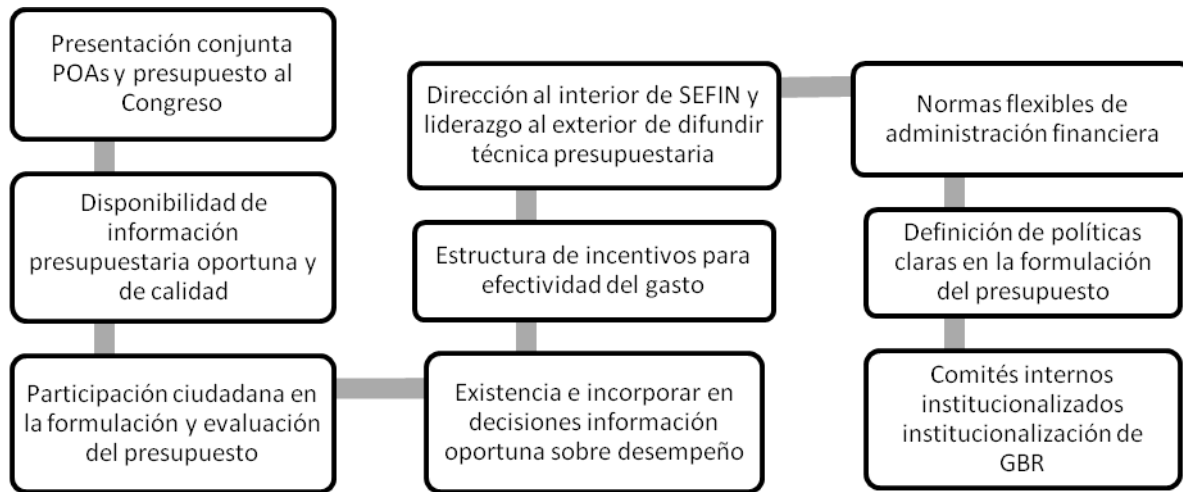
2.1.17 La *corresponsabilidad de los actores*: si bien el Poder Ejecutivo tiene la responsabilidad básica de implementar los cambios y reformas, los otros poderes y la sociedad civil, tienen un rol de apoyo para institucionalizar la GBR, y por ende la vinculación de los procesos de planeación y presupuesto.

La planeación no debe enfocarse solamente hacia la toma de decisiones sobre los grandes objetivos y metas generales, sino que también debe dirigirse a fomentar una mayor responsabilidad en la actuación de los entes públicos, a través de instrumentos de planeación para cada uno de los tres poderes del Estado, municipios, regiones y organismos descentralizados.

2.1.18 Existencia de una *instancia institucionalizada por ley, que forme parte de la estructura organizacional* del gobierno, con participación directa de la sociedad civil y de todos los sectores en todos los momentos del ciclo de la gestión desde planeación hasta evaluación. La razón de creación de dicha instancia es velar por la sostenibilidad y cumplimiento de los diferentes instrumentos de planeación y del presupuesto, incluso frente a los cambios de gobierno.

2.2 Pilar dos: Presupuesto basado en resultados.

Figura No.7. Propuesta de análisis estratégico Pilar Dos.



Fuente: Elaboración Propia

2.2.1 Presentación conjunta de los *Programas Operativos Anuales* y el *Presupuesto de Egresos* por parte del Poder Ejecutivo al Congreso, establecido por ley, con la siguiente información:

- a. Los avances en el desarrollo del país y el desempeño del Poder Ejecutivo de acuerdo al PND y al presupuesto de egresos aprobado por el Congreso para ese año.
- b. Para cada programa del PND analizar la evolución de los indicadores más relevantes, con metas por cuatrimestre o trimestre según lo acuerde el gobierno.
- c. Adicionalmente se analiza: tendencias de los indicadores, avances en los programas del PND, avance en los POAs de las dependencias e inversión en obra pública por dependencia o Secretaría.
- d. Informe de evaluación de los POAs.
- e. Al elaborar el anteproyecto de presupuesto, las Secretarías deben considerar no sólo los programas, sino la información brindada por los indicadores sobre resultados de la gestión, en la toma de decisiones presupuestales.

f. Con el fin de integrar un enfoque hacia resultados, se debe situar el ejercicio presupuestal con respecto a los objetivos del PND y a los resultados de la gestión gubernamental, con los impactos logrados en la economía y sociedad. Asimismo, en el PBR se deben definir responsables de las dependencias en el logro de resultados.

2.2.2 *Mejorar el acceso a la información:* un insumo básico para propiciar y garantizar la participación social en el presupuesto, es la disponibilidad de información presupuestaria de manera oportuna y de calidad. Para ello se recomienda:

a. Que el Poder Ejecutivo difunda dentro y fuera del gobierno, clara y oportunamente, información sobre los criterios utilizados para la asignación de recursos y cómo se utiliza la información sobre desempeño en la formulación del presupuesto.

b. Que el Poder Ejecutivo difunda de manera clara y oportuna información sobre las bases de cálculo utilizadas en las estimaciones de escenarios de ingresos y egresos, de preferencia estimaciones multi anuales.

c. Que se produzca información que permita un análisis del presupuesto y sus objetivos para cada una de las fases del proceso presupuestario.

d. Que el Poder Ejecutivo y el Legislativo produzcan información que ilustre de manera detallada el impacto de cambios a políticas existentes, o las propuestas de nuevas políticas públicas en el gasto e ingresos.

e. Que se entregue información detallada y oportuna a instituciones fuera del Poder Ejecutivo para que puedan realizar análisis fiscal alternativo.

2.2.3 *Participación ciudadana en el presupuesto:* la participación ciudadana en las decisiones sobre el gasto público, así como en su seguimiento y fiscalización es clave. Con ello se podría garantizar que los recursos públicos se orienten a satisfacer las necesidades más urgentes de la población, mediante políticas públicas que tengan una visión integral y de largo plazo. Para propiciar y garantizar dicha participación se recomienda:

- a. Realizar consultas públicas durante la formulación del presupuesto, con el objetivo de garantizar que los ciudadanos expresen sus prioridades con respecto a la asignación del gasto anual, institucionalizadas por ley.
- b. Prever mecanismos para vincular el esfuerzo de instituciones académicas y de educación en la discusión y aprobación del presupuesto, institucionalizados por ley.
- c. Involucrar a la sociedad civil e instituciones académicas en la evaluación del gasto. Además, debe promoverse la participación en la evaluación del impacto del gasto en la sociedad, y en el diseño de nuevos y mejores mecanismos para medir la eficacia y eficiencia del gasto.
- d. Institucionalizar por ley la obligación del rediseño permanente de los indicadores para evaluar el impacto del presupuesto, incluyendo la participación social.

2.2.4 Que haya dirección al interior de la Secretaría de Finanzas y liderazgo al exterior con las otras dependencias, como encargada de actualizar, difundir y aplicar la técnica presupuestaria a nivel central.

2.2.5 Para que realmente exista en la práctica un Presupuesto Basado en Resultados:

a. El sistema presupuestario se debe complementar con una *estructura de incentivos* para efectividad del gasto, es decir que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados. En este sentido, pueden darse tres tipos de incentivos:

a.1 Por el lado del *reconocimiento*: un esquema de acreditación y un premio a la excelencia institucional.

a.2 Por el lado de la *devolución de responsabilidades*: entregar algunas flexibilidades en el manejo de recursos financieros a las instituciones que alcancen metas superiores y avances verificados en el sistema de acreditación, en la implantación del PBR. Esto podría abarcar la reasignación de recursos entre ítems de presupuesto, la simplificación de controles sobre el programa de gasto, el traslado de gastos dentro del año y entre años fiscales.

a.3 Por el lado de los *estímulos económicos*, financiar proyectos de desarrollo organizacional que le interesen a las dependencias y, eventualmente, entregar una bonificación por desempeño institucional.

b. Que exista *información oportuna sobre desempeño* para alimentar el proceso presupuestario, y que el proceso presupuestario sea capaz de incorporar dicha información al proceso decisional que involucra, y

c. Que las *normas de administración financiera* entreguen la flexibilidad necesaria para que las dependencias utilicen con eficiencia sus recursos para el logro de resultados, ya que el PBR no significa condicionar mecánicamente las asignaciones de recursos al desempeño pasado.

d. Para que opere el PBR es necesario estructurar una discusión presupuestaria capaz de integrar información sobre resultados pasados y futuros a las decisiones involucradas en su formulación y ejecución; PBR tampoco es sólo un presupuesto acompañado de indicadores u otra información sobre resultados.

Si bien dicha información puede considerarse útil por razones de transparencia o para fortalecer el presupuesto como un instrumento de rendición de cuentas, el PBR requiere utilizar esa información en el proceso de decisión presupuestaria.

2.2.6 Para instrumentar la *estructura programática*³ es indispensable la *definición de políticas claras a utilizar en la formulación del presupuesto*, en el marco de un nuevo modelo de gestión que permita una definición clara de los catálogos para su instrumentación. Dicha estructura debe estar orientada hacia los servicios o productos que se espera tener, de acuerdo con los objetivos establecidos en la planeación.

³ Es el instrumento que sistematiza, ordena y clasifica las acciones de la administración pública, con el fin de delimitar y relacionar la aplicación y ejercicio del gasto público, integrar de manera racional al proceso de planeación, programación y presupuestación, los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros con un enfoque estratégico. Es un ordenador que facilita la sistematización del presupuesto y permite mayor transparencia.

2.2.7 Existencia de comités internos que estén institucionalizados por ley, en las siguientes áreas: 1. *Comités de Presupuesto* conformado por Secretarías clave y la Contraloría General. 2. *Comités de Evaluación* que identifique elementos de mejora continua en la implementación de la GBR y los instrumentos de evaluación (indicadores). 3. *Comités de Planeación* conformado por los directores de planeación de cada una de las dependencias.

2.2.8 Existencia de un sistema integrado de indicadores que informe el proceso presupuestario en sus distintas fases, para apoyar la formación de juicios evaluativos sobre el desempeño de las instituciones, que alimenten las decisiones presupuestarias. La metodología de formación de indicadores debe ser establecida por un ente externo.

Los indicadores deben apoyarse en ejercicios de planeación estratégica en las dependencias, los que deben ser concertados.

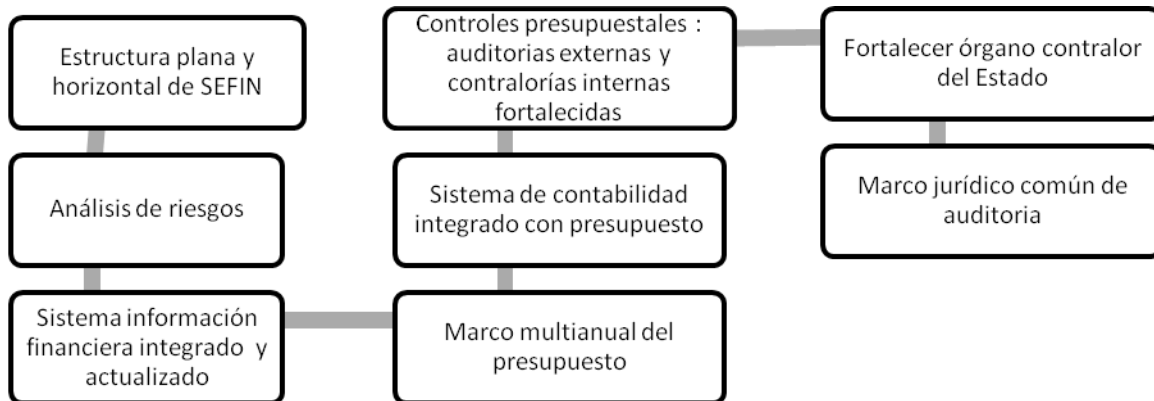
2.2.9 Si aún se está utilizando un presupuesto tradicional, **la transición hacia un Presupuesto por Programas** (como paso previo a un PBR), se puede realizar de forma paralela con el desarrollo del nuevo modelo de planeación-programación-presupuestación de manera uniforme por todas las Secretarías.

2.2.10 Todos los *actores gubernamentales* que intervienen en la elaboración del presupuesto, deben retroalimentar para la vinculación de sus POAs a la estructura programática.

2.2.11 Realizar un taller con todas las Secretarías, liderado por la Secretaría de Finanzas, con sus POAs para elaborar el anteproyecto de presupuesto.

2.3 Pilar tres: Gestión Financiera.

Figura No.8. Propuesta de análisis estratégico del Pilar Tres.



Fuente: Elaboración Propia

2.3.1 Realizar una reingeniería organizacional: de ser necesario, se recomiendan las reestructuraciones necesarias en la estructura organizacional de la Secretaría de Finanzas SEFIN, para emprender el proceso de modernización hacia una GBR. En este sentido, se refiere a contar con una estructura organizacional lo más plana y horizontal posible.

2.3.2 Realizar tres tipos de análisis de riesgo:

- análisis de riesgo fiscal relacionado con obligaciones directas (préstamos y bonos) y compromisos de gastos obligatorios de largo plazo (pensiones).
- análisis de riesgo frente a la exposición de desastres naturales.
- análisis de riesgo fiscal relacionados con obligaciones indirectas (fallos judiciales, garantías de gobierno a terceros).

2.3.3 Sistema Integrado de Información Financiera con acceso en línea a todos los usuarios, en proceso permanente de actualización, contando con un sistema de administración financiera central integrado, que sea sólido en todas las etapas del proceso presupuestario para asistir en la promoción de una sólida gestión financiera y apoyar en todas las etapas del proceso de implementación de un PBR:

- a) En la **formulación del presupuesto**: contar con información oportuna acerca de los costos de entregar resultados de programas específicos del año anterior resulta esencial para la planeación, pues así los encargados del presupuesto pueden comprender y negociar el presupuesto sobre la base de la relación costo/resultado.
- b) **En la ejecución**: se requiere mantener un registro de los gastos en programas actuales, un presupuesto que esté integrado a la contabilidad para contar con cifras de gasto confiables para comparar la ejecución del presupuesto con los resultados de un proyecto.
- c) **En la auditoría y evaluación**: el envío lento o tardío de la cuenta pública impide llevar a cabo evaluaciones oportunas del gasto y perjudica la rendición de cuentas. Además, el sistema debe permitir que los funcionarios de las Secretarías dirijan sus esfuerzos a aspectos estratégicos, contando siempre con información veraz, confiable y actualizada.

Previo a la implementación del sistema, se recomienda un diagnóstico sobre la gestión fiscal y financiera que permita conocer sus niveles de desarrollo y analizar las oportunidades de mejora del modelo financiero de ingresos y egresos.

Los elementos básicos del sistema comprenden la gestión del presupuesto, contabilidad, gestión de la deuda, el abastecimiento (compras) y rendición de cuentas, donde todos los módulos están comunicados entre sí y de manera especial, la comunicación entre el presupuesto y la contabilidad.

2.3.4 A la par del sistema son necesarios los **controles presupuestales** (auditorías externas o fortalecimiento de contralorías internas), en el que el esquema presupuestal-contable se rige por el principio de que el presupuesto es el elemento de control y la contabilidad es de registro.

2.3.5 Debe existir un **sistema de contabilidad integrado con presupuesto**.

2.3.6 **Un marco multianual** aplicado al presupuesto puede ayudar a mantener el control del gasto, mejorar la eficiencia y ayudar a responder a las prioridades. Ello implica la creación

de un sistema sólido de estimaciones de gasto a futuro que garantice a los organismos de gobierno que sus programas contarán con los fondos necesarios.

2.3.7 En lo que se refiere al análisis general del *sistema de adquisiciones* a nivel central, un estudio a profundidad debe incluir el uso de patentes, derechos de propiedad, tecnologías locales, causas de emergencia y fuerza mayor y otros actos comunes que influyen en las decisiones sobre la elección de métodos de contratación.

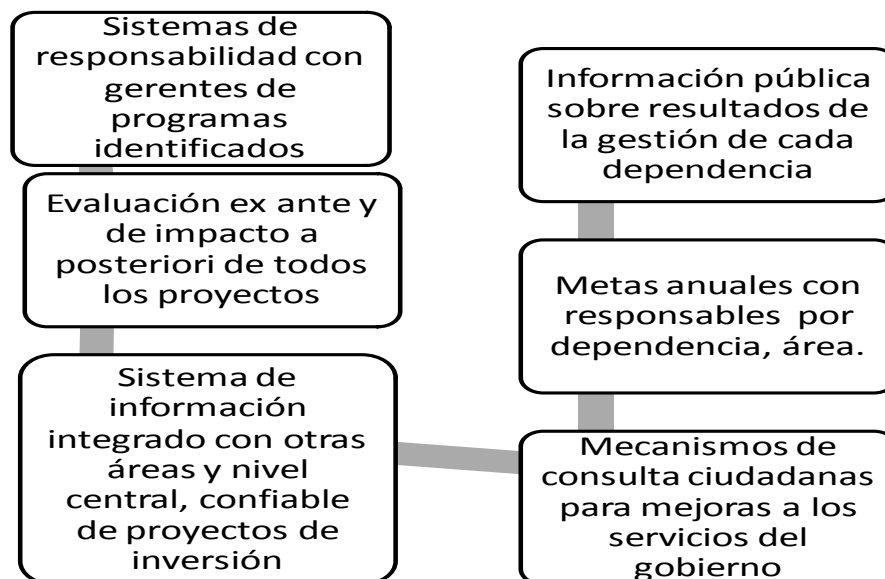
2.3.8 Fortalecer las *contralorías internas y el órgano contralor del Estado*, a través de medidas para fortalecer los mecanismos de transparencia:

- a. Fortalecer las atribuciones de sanción de la contraloría interna.
- b. Prever la normatividad para que el órgano interno de control realice una rendición de cuentas a la sociedad y dé publicidad a los informes sobre el ejercicio de sus funciones.
- c. Dar a conocer al público la lista completa de servidores públicos sancionados, que detalle el tipo de sanción impuesta y las razones de la misma.
- d. Diagnosticar la efectividad que tienen las políticas de control interno.
- e. Realizar una evaluación para conocer las fallas en el sistema de control interno.
- f. Diagnosticar la eficacia organizativa de los órganos de control interno, con especial énfasis en sus capacidades estructurales y perfil de puestos.
- g. Realizar consultas públicas que permitan identificar las causas de las opiniones negativas acerca de la confiabilidad de la contraloría interna.

2.3.9 Debe existir un *marco jurídico de auditoría interna* que sea común para todas las instituciones del gobierno local, en el que se establezca que los informes de auditoría (excluyendo lo confidencial y reservado) estén a disposición de la ciudadanía por internet dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se ha completado.

2.4 Pilar cuatro: Gestión de programas y proyectos.

Figura No. 9. Propuesta de análisis estratégico del Pilar Cuatro



Fuente: Elaboración Propia.

2.4.1 Una mayor delegación requiere sólidos sistemas de responsabilidad basados en los resultados de los programas, donde los *gerentes de programas están claramente identificados*.

2.4.2 Se requiere que **exista una evaluación ex ante de todos los proyectos**, donde las fichas de proyectos se integran en la elaboración de los POAs en cada Secretaría.

2.4.3 No sólo hay que evaluar los proyectos a priori (ex ante) sino además valorar su *impacto a posteriori*; es necesario desarrollar sistemas que permitan valorar si los proyectos y programas están logrando los impactos socioeconómicos que se propusieron.

2.4.4 Existencia de un *sistema de información integrado y confiable* con el módulo financiero, planeación, etc., a nivel central, sobre los proyectos de inversión pública.

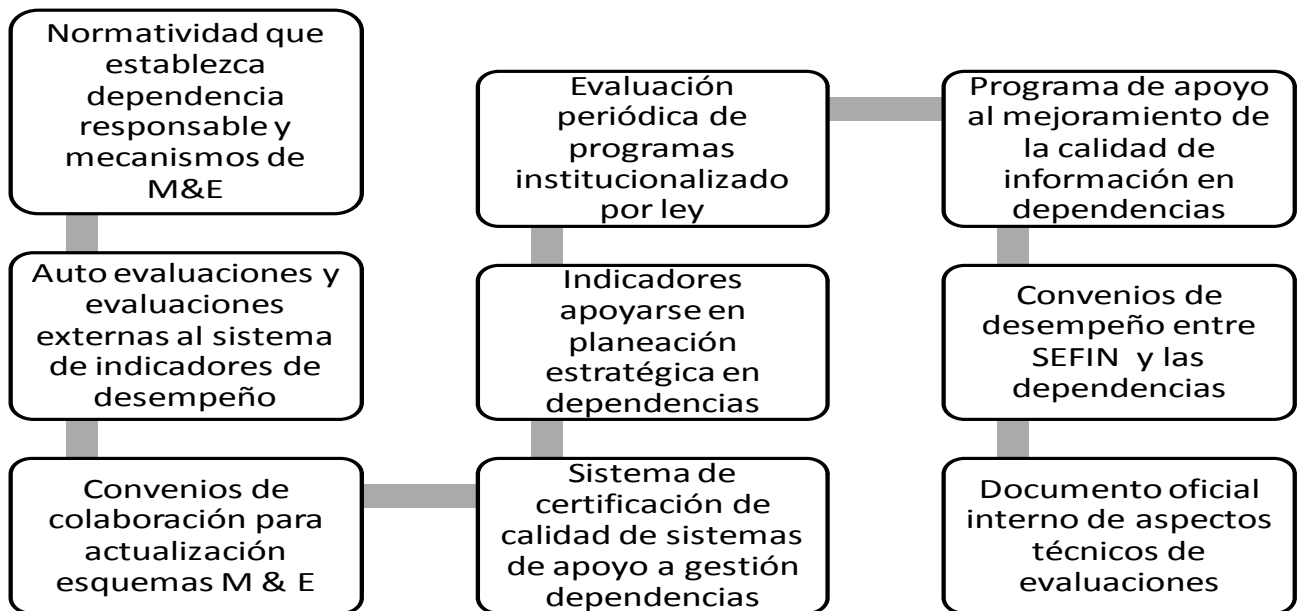
2.4.5 La información sobre resultados de la gestión de cada dependencia debe estar a *disposición de la ciudadanía* en internet.

2.4.6 Las metas anuales deben contar con responsables por dependencia, área e individuo.

2.4.7 Utilizar *mecanismos de consulta a los ciudadanos* para introducir mejoras a los servicios ofrecidos por el gobierno.

2.5. Pilar cinco: Monitoreo y Evaluación.

Figura No.10. Propuesta de análisis estratégico del Pilar Cinco.



Fuente: Elaboración Propia.

La implantación de **sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño** de la administración pública implica el análisis de los siguientes elementos:

2.5.1 Existencia de *normatividad*, donde se establezcan los mecanismos de monitoreo y evaluación.

2.5.2 Como parte de los sistemas de monitoreo se recomienda realizar *auto evaluaciones* al sistema de indicadores de desempeño pero también *evaluaciones externas*. En este sentido, se recomienda contar con agencias externas especializadas para la evaluación de indicadores.

2.5.3 Suscribir *convenios de colaboración* con otros gobiernos u organismos internacionales, para la implementación y actualización de los esquemas de M&E a nivel central.

2.5.4 *Periodicidad constante* de los informes de gobierno por parte del Poder Ejecutivo, institucionalizado por ley, no solo anualmente frente al Congreso sino por trimestres o cuatrimestres ante la ciudadanía mediante talleres de análisis. El objeto de estos informes de los programas de gobierno, es que sean evaluados por diversos actores y transparencia de la gestión gubernamental. La base de dichos informes está en los sistemas de información.

2.5.5 Con el objetivo de maximizar el proceso de toma de decisiones presupuestarias, los *indicadores* deben estar bien contruidos, para lo cual sus criterios deben ser: específicos, mensurables, realizables, relevantes, confiables, verificables y de duración definida, que no se pueden cambiar de forma antojadiza para cambiar la información, e impactan en los instrumentos de planeación. Se debe evitar establecer indicadores cuya obtención dependa de terceros.

2.5.6 En este sentido, se propone **crear un sistema de certificación de la calidad** que establezca un conjunto de requisitos técnicos o estándares de calidad que deben satisfacer los sistemas de apoyo a la gestión de las dependencias.

Una vez establecidos los estándares de calidad, las instituciones deben iniciar un trabajo de mediano plazo para desarrollar o adaptar sus sistemas de gestión, de acuerdo a dichos estándares y finalmente, el cumplimiento de estos debe ser verificado por un organismo técnico independiente. Si los requisitos se cumplen, el organismo entrega un certificado que acredita tal situación.

2.5.7 Con el objeto de contribuir a mejorar la base de indicadores y evaluaciones, se propone crear un *programa de apoyo al mejoramiento de la calidad de la información* en las dependencias.

2.5.8 Incorporar *convenios de desempeño entre la Secretaría de Finanzas y las dependencias*, o entre otra Secretaría y las demás, como parte del sistema de incentivos, que expliciten que la información sobre desempeño constituye la base para un diálogo continuo y no un mecanismo automático que desencadene una acción presupuestaria.

2.5.9 En relación con la *información sobre desempeño*: se debe utilizar para informar y no para determinar de manera mecánica consecuencias presupuestarias o de gestión.

A su vez, debe ser fácilmente asimilable a fin de ser útil para los responsables de las decisiones centrales; una cantidad seleccionada de indicadores de programas clave será más útil que información en exceso.

2.5.10 Desarrollar las *evaluaciones sobre la base de un programa anual*, las que deben concluir con un conjunto de recomendaciones para mejorar su desempeño que deberán servir de base para que las Secretarías elaboren compromisos de cambio en sus programas. Además dichas evaluaciones deberán ser públicas, difundidas en medios electrónicos, de ser posible proporcionando informes ejecutivos que faciliten su comprensión para el público.

2.5.11 Se recomienda que haya un *documento oficial interno* que establezca las metodologías y los aspectos técnicos de las evaluaciones.

2.5.12 El incumplimiento de metas y objetivos detectado por las evaluaciones, conlleva *acciones correctivas* tanto técnicas, administrativas y financieras. En este sentido, los responsables de los programas evaluados deben responder formalmente en alguna instancia de gobierno a las observaciones hechas por la evaluación.

2.5.13 **Definir las materias por evaluar y crear indicadores de desempeño** apropiados, con el empleo de tecnologías de información.

2.5.14 También se recomienda analizar los siguientes elementos en relación con los *indicadores*:

- a. Actualización y *evaluación externa* de los indicadores.

b. Los indicadores del sistema deben entregarse con una *periodicidad* (no necesariamente mensual) que permita asegurar la calidad y pertinencia de la información y que resulte al mismo tiempo compatible con las necesidades efectivas del proceso presupuestario.

c. Existencia de un *tablero de indicadores* que facilite el M&E de los objetivos y metas comprometidas en los instrumentos de planeación, promoviendo el uso de la información generada por dichos tableros para tomar decisiones a nivel estratégico.

d. Los indicadores deben apoyarse *en ejercicios de planeación estratégica* en las instituciones. Para apoyar el desarrollo, rigurosidad y aplicación de estos ejercicios se pueden certificar los sistemas institucionales de control de gestión, tanto respecto de su generación como de su utilización efectiva por las Secretarías.

2.5.15 Con el objeto de asegurar la veracidad de la información generada por las dependencias sobre indicadores, se deben **auditar** los procesos de generación de información de las dependencias

2.5.16 **Debe existir una *dependencia u organismo responsable de la administración del sistema de Monitoreo y Evaluación***, con funciones y responsabilidades de los participantes principales del sistema (por ejemplo, Secretaría de Finanzas, Planeación, las dependencias), e incentivos para que se tome en serio el M&E.

2.5.17 El sistema de evaluación se apoyará en ***evaluaciones externas***, pero su propósito principal será mejorar la gestión en las dependencias, con un enfoque cooperativo.

Conclusión Final

Como se analizó de forma concisa en este trabajo, un factor clave que promueve la vinculación del plan nacional de desarrollo con el presupuesto de egresos es una gestión basada en resultados que comprende todo el ciclo de la gestión pública: desde planeación hasta M&E, constituyendo dicha vinculación uno de los principales desafíos a implementar por cualquier gobierno.

Alcanzar este desafío requerirá la revalidación de la planeación como herramienta de gestión en los sectores y dependencias para cambiar la percepción de que esta función es una actividad procedimental sin incidencia en la gestión, y con un valor agregado relativamente bajo para las Secretarías.

Por esto mismo, los aspectos técnicos y operativos asociados con la armonización de los procesos de planeación y presupuesto también requerirán adaptaciones, ya que la orientación hacia resultados de todo el ciclo de la gestión pública producirá una creciente demanda de información de desempeño por diferentes actores, donde el Plan Nacional de Desarrollo se convierta en un efectivo punto de referencia frente al cual alinear los Programas Sectoriales, sus programas y metas, y medir sus resultados.

Entonces, si la planeación constituye uno de los pilares clave de la GBR, ésta debe proveer tanto orientación estratégica al gasto público como un marco de resultados esperados de los diferentes niveles de la administración. Es principalmente en relación a dicho marco de planeación y contra el de presupuesto que puede medirse el desempeño gubernamental.

Temas recomendados para Investigaciones Futuras.

- Como otro factor que promueve la GBR y la vinculación de planeación y presupuesto: capacidades institucionales en la administración financiera de un gobierno, tales como el marco regulatorio de las instituciones presupuestales, el diseño de estructuras organizativas (tipo de estructura y distribución del personal entre las diferentes áreas financieras), así como el perfil profesional de los funcionarios financieros.
- Investigar sobre la existencia de un marco jurídico y su reglamentación sobre la implementación del sistema nacional de planificación en Honduras, sino además en materia

financiera-presupuestal: sobre el proceso presupuestario o de la gestión financiera de gobierno, sobre la existencia de espacios de participación ciudadana en todo el ciclo, desde planeación hasta M&E.

- Sobre la importancia y el papel de los sistemas de información con un enfoque de GBR, en cada uno de los 5 pilares del ciclo de la gestión pública, así como su integración tanto dentro de cada una de las fases, como entre ellas.
- Mecanismos de acceso oportuno de la ciudadanía en todos los procesos del ciclo de la gestión pública, tanto en la planeación, proceso presupuestario, evaluación, entre otros.
- El impacto de las evaluaciones en los programas y su inclusión en el presupuesto. Sobre los diferentes instrumentos de planeación en un gobierno nacional, como ser: plan de desarrollo, planes institucionales, programas sectoriales y especiales, planes regionales, planes municipales, planes generales de cada uno de los 3 poderes del Estado.
- Sobre los indicadores de largo, mediano y corto plazo: de impacto, estratégicos, tácticos y operativos.

Anexos

Anexo 1.

Planificación Estratégica

Planeación. Nuevo enfoque de la Planeación: prospección, coordinación y evaluación.

Según Martín (2005) en los últimos años ha sobrevenido un creciente proceso de revalorización de la planeación, no bajo la idea de una planeación tradicional y jerárquica al estilo de las economías centralmente planificadas, sino bajo un enfoque moderno y más flexible, que se caracteriza por destacar tres funciones:

1. La *prospección*, que busca articular las perspectivas para el conjunto de la sociedad más allá de cada actor en particular, así como anticipar las consecuencias que producirán las decisiones gubernamentales en distintos plazos. En esta tarea, se puede distinguir una prospectiva de naturaleza exploratoria: que parte de la realidad presente y recorre un cierto espectro de futuros posibles, y otra de naturaleza normativa: que articula una visión de futuro deseable y construye un itinerario de las acciones necesarias para alcanzarlo.

2. La *coordinación*, relativa a la interacción externa del gobierno con las distintas fuerzas políticas, económicas y sociales, que permite concertar en diferentes materias, y a la interacción dentro del gobierno para alcanzar los objetivos de acción estatal trazados.

Si bien tiene un importante componente técnico, es una función esencialmente política porque trata de coordinar en un sentido estratégico a fin de promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto.

3. La *evaluación*, que constituye uno de los procesos que vincula la planeación con el PBR. Según Schack (2009), no es tan relevante que la visión y objetivos estratégicos estén reflejados explícitamente en un Plan Nacional de Desarrollo, lo que realmente importa no es el documento sino que la visión y sus objetivos estratégicos sean compartidos por la mayor parte de actores de la sociedad, así como la existencia de indicadores.

Entonces, para lograr una efectiva y eficiente administración de los recursos públicos se necesita una vinculación armoniosa entre los procesos de planeación y presupuestación.

Anexo 2.

El proceso presupuestario y sus interrelaciones en una Gestión Basada en Resultados.

Marcel (2009), sostiene que el PBR es más que un conjunto de indicadores de desempeño; implica en realidad un cambio en la forma de pensar y actuar en la administración pública y por ende:

- en el comportamiento que guía el proceso de decisión y acción de los políticos y burócratas,
- en la calidad y naturaleza de relaciones que en materia de supervisión se establecen entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la sociedad civil.

El avanzar hacia una GBR debiera contemplar entre otros, la modificación concreta de las actuales interrelaciones entre:

1. El sistema presupuestario, el sistema de planeación y el establecimiento de las prioridades gubernamentales a corto, mediano y largo plazo.
2. El sistema presupuestario y los otros sistemas integrantes de la administración financiera gubernamental: tesorería, contabilidad.
3. El sistema presupuestario y los sistemas administrativos de la gestión tales como adquisiciones, contrataciones y personal.

El Presupuesto basado en Resultados: Concepto, Elementos de Implementación.

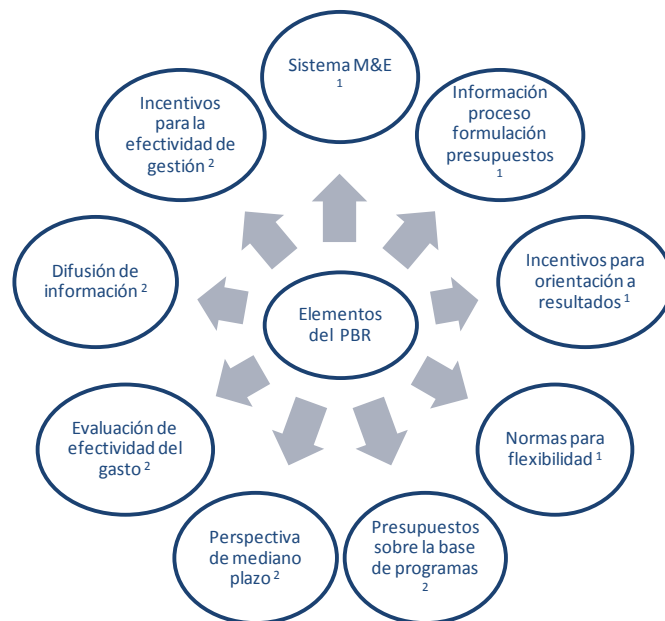
Tal como sostiene García (2009), el PBR es un conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en la formulación de un presupuesto incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los resultados de la gestión pública en la aplicación de los recursos públicos; entendiéndose por resultados no sólo el impacto final de los programas, sino también los aportes en toda la cadena de generación de valor público.

De acuerdo a Schack (2007), esto fortalece la capacidad efectiva del Estado para generar valor público, a través del financiamiento de acciones gubernamentales que contribuyan a la solución de los principales problemas que aquejan a la colectividad, y mediante un complejo, pero eficiente proceso de transformación de insumos en productos, resultados e impactos sobre el bienestar de la población.

Conforme Allen Schick este tipo de presupuesto puede incluir la celebración de contratos entre el gobierno y los organismos (ministerios o agencias de gobierno), vinculando el aumento en la asignación de recursos a un organismo, con un incremento en la productividad o en los resultados logrados (Tavares y Berreta, 2009).

Este acuerdo puede ser muy formal, como en el caso de algunos países (Reino Unido, Nueva Zelanda, Chile) o puede ser implícito: se definen los objetivos y metas y se asigna el presupuesto que se estima adecuado para lograrlos, siendo el sistema que predomina en la mayor parte de los países.

Elementos del PBR



Fuente: Elaboración propia, conforme Marcel (2009) y García (2009).

Tal como se observa en la figura anterior, conforme a Marcel (2009) cualquier PBR debe estar compuesto al menos de cuatro elementos:

1. Un sistema de M&E capaz de generar información sobre resultados de las acciones financiadas con el presupuesto.
2. Que esa información sea tomada en cuenta en el proceso de formulación del presupuesto.
3. Incentivos capaces de orientar la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados, y
4. Normas sobre administración financiera que permitan espacios suficientes de flexibilidad en la gestión de las instituciones, que permitan aplicar los recursos públicos con eficiencia.

En esta perspectiva, la información sobre los resultados obtenidos de la ejecución del presupuesto, debe provenir de los indicadores de desempeño elaborados para dar seguimiento a los programas, los cuales deben considerar no sólo los productos (bienes y servicios) que generan los programas, sino también los efectos que tienen en la población.

Entonces, el PBR requiere incorporar dicha información en el proceso de toma de decisiones sobre la asignación de recursos; esto evita que tal asignación se realice en base a los mecanismos tradicionales (que sólo consideran los datos relacionados con la ejecución financiera y los insumos empleados) que no toman en cuenta la efectividad y eficiencia del gasto público.

Entre estos mecanismos tradicionales cabe mencionar la asignación clientelista de recursos y la práctica incrementalista, que consiste en aumentar la misma proporción de recursos a todos los ejecutores año tras año.

Por otro lado, también supone una mayor integración entre el ente encargado del presupuesto y las instituciones ejecutoras del gasto; así las decisiones presupuestales se toman analizando las distintas posibilidades de solución a los problemas, lo cual requiere de conocimientos técnicos especializados que solamente tienen los funcionarios de las instituciones sectoriales que ejecutan los programas.

Adicional a los elementos del PBR presentados anteriormente por Marcel (2009), García (2009) considera analizar los siguientes componentes o elementos:

1. La estructuración del Presupuesto por Programas: los gobiernos que cuentan con este tipo de presupuesto tienen parte del camino recorrido, ya que es más fácil moverse de este a un PBR porque existe una estructura que facilita la construcción de indicadores y resultados. Sin embargo, esto no quiere decir que contar con ello sea un prerrequisito para el PBR.

2. La perspectiva presupuestaria de mediano plazo que permita divisar un horizonte más amplio que el presupuesto anual tradicional.

3. La evaluación de la efectividad del gasto: es el corazón del PBR y lo que lo diferencia del presupuesto tradicional; consiste en analizar la manera en que el gasto público ha afectado los productos y los efectos, para lo cual se debe contar con instrumentos de seguimiento a través de indicadores y evaluación, la que se realiza en base al sistema de M&E los objetivos, estrategias y programas del gobierno.

4. La difusión de la información.

5. Los incentivos para la efectividad de la gestión los que permiten crear sinergia entre los intereses de los funcionarios y los organismos, y los intereses del país expresados en los objetivos estratégicos gubernamentales.