

HERRAMIENTAS EUROSOCIAL

Nº 39/2020

COHESIÓN SOCIAL en la práctica

Diagnóstico sobre el estado de situación del presupuesto por resultados

Región Centroamérica, Panamá y República Dominicana

JUAN CARLOS PACHECO ROMERO
Y JOSÉ FRANCISCO PACHECO JIMÉNEZ



UNIÓN EUROPEA

EUROSOCIAL

PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA



HERRAMIENTAS EUROSOCIAL

Nº 39/2020

COHESIÓN SOCIAL en la práctica

Diagnóstico sobre el estado de situación del presupuesto por resultados

Región Centroamérica, Panamá y República Dominicana

JUAN CARLOS PACHECO ROMERO
Y JOSÉ FRANCISCO PACHECO JIMÉNEZ



UNIÓN EUROPEA

**EUROSOCIAL**



PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosoci.al.eu

Con la coordinación de:



Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
Área de Gobernanza Democrática

Con el apoyo de:



Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Textos:

Juan Carlos Pacheco Romero
José Francisco Pacheco Jiménez

Reproducción autorizada siempre que se cite la fuente.

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Edición no venal.

Realización gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, julio 2020



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Prólogo

Una buena gestión de las finanzas públicas es un requisito fundamental para la estabilidad macroeconómica, el crecimiento económico y el sostenimiento y desarrollo del Estado de bienestar. En definitiva, para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía.

El presupuesto del Estado es un instrumento fundamental para la implementación de las políticas públicas y la eficiencia en la gestión presupuestaria es clave para el cumplimiento de la oferta de programas, bienes y servicios que realizan los gobiernos a sus ciudadanos. Lamentablemente por muchos años la gestión presupuestaria se ha basado en lo que se le denomina presupuestos incrementales, en donde básicamente cada año se negociaba el tamaño del aumento del presupuesto para cada institución o programa público sin cuestionar el impacto o objetivo del gasto público destinado a dicho fin. Esta realidad ha venido cambiando en la región a medida que los países han ido migrando a modelos presupuestarios más eficientes como el denominado presupuesto por programas y el presupuesto por resultados.

El aporte de este documento a la región radica en que presenta un diagnóstico que matiza el avance en la implementación de presupuestos por resultados, así como los principales retos que mantenemos como región para lograr una implementación efectiva de este modelo. Hasta ahora solo se contaba con diagnósticos para algunos países y con diagnósticos para la región de Latinoamérica y el Caribe (LAC). Para lograr su objetivo, los autores construyeron “un modelo óptimo” de presupuesto por resultados desagregado por varios componentes contra el cual se comparó a los países de la región y a la región como grupo. De esta forma se logra una visión de la región, pero también se encuentran amplias diferencias en el avance intrarregional de forma que se identifican tres grupos de países según su grado de avance. Esto permitirá enfocar los esfuerzos de cooperación internacional, así como los internos de cada país, en los principales retos detectados según el grupo al que pertenecen.

Tanto el COSEFIN como el Programa EUROsociAL+ han venido incorporando en sus agendas proyectos relacionados con la mejora en esta área clave de la gestión pública. En el caso del COSEFIN, hemos priorizado la mejora de los procesos presupuestarios como una de las siete áreas de interés fiscal en los cuales se basa el Plan de Trabajo Regional, EUROsociAL+ por su parte, ha incentivado un uso más eficiente de los presupuestos públicos como principal herramienta para la redistribución de la riqueza y la ejecución del gasto social. De esta forma ha apoyado la gobernanza democrática de los países de la región dentro de lo cual una prioridad ha sido fortalecer las capacidades institucionales en el manejo de los presupuestos públicos por resultados y potenciar su función redistributiva.

Por último, hay que señalar que, este trabajo se enmarca en la acción que desarrollan en colaboración el COSEFIN y EUROsociAL+ para mejorar las prácticas en materia de presupuestos por resultados en la región. Para ello, se ha facilitado el intercambio de experiencias y buenas prácticas con otros países, como con el Ministerio de Economía y Finanzas de Perú y con el Ministerio de Hacienda de Argentina, así como con las instituciones representantes de los países centroamericanos que aglutina el COSEFIN. Buscando así, en última instancia, cimentar una red de intercambios latinoamericana en materia de presupuestos por resultados, que permita avanzar de forma conjunta en la evolución e implementación de una moderna y eficiente gestión gubernamental por resultados.

Donald Guerrero Ortiz
Ministro de Hacienda de la República Dominicana

Índice

1. Antecedentes.....	7
2. La gestión por resultados	9
3. El Presupuesto por Resultados.....	15
4. Diagnósticos previos de la región.....	21
5. Análisis de Experiencias Internacionales	23
5.1. Holanda	24
5.2. Perú	28
5.3. Chile	33
5.4. México	37
6. Análisis de resultados del cuestionario sobre PxR	43
6.1. Consideraciones metodológicas.....	43
6.2. Ponderación de dimensiones.....	45
6.3. Fuentes de información	45
6.4. Metodología de cálculo	46
6.5. Análisis regional	47
6.6. Resultados por dimensión e indicadores que les componen	48
6.7. Perspectiva horizontal	50
7. Conclusiones	61
8. Referencias	63
Anexo 1. Cuestionario Aplicado.....	65

Gráficos

Gráfico 1. Nivel de cumplimiento de criterios por país y tipo de cálculo	48
Gráfico 2. Valoración respecto a la meta por dimensión del IpxR	49
Gráfico 3. Países con respuesta positiva en indicadores de “Rendición de Cuentas” ...	51
Gráfico 4. Países con respuesta positiva en indicadores de “Generación de Estadísticas”..	52
Gráfico 5. Porcentaje de países con respuesta positiva en “Gestión Financiera”, por sub-categoría.....	53
Gráfico 6. Países con respuesta positiva en indicadores de “Presupuesto y Gestión Financiera”.....	54
Gráfico 7. Países con respuesta positiva en indicadores de “Planificación por Resultados”	55
Gráfico 8. Porcentaje de países con respuesta positiva en dimensión “Plan-Presupuesto”, por indicador.....	56
Gráfico 9. Porcentaje de países con respuesta positiva en dimensión “Perspectiva Mediano Plazo”, por indicador	57
Gráfico 10. Porcentaje de países con respuesta positiva en dimensión “Programa Presupuestario”, por indicador.....	58
Gráfico 11. Porcentaje de países con respuesta positiva en dimensión “Perspectiva de Género”, por indicador	59
Gráfico 12. Porcentaje de países con respuesta positiva en dimensión “Seguimiento y Evaluación”, por indicador	60

Figuras

Figura 1. El Ciclo de la Gestión de las Políticas Públicas	10
Figura 2. Subsistemas y componentes de un Sistema Integrado de Administración Financiera	11
Figura 3. La cadena de resultados.....	12
Figura 4. Componentes del presupuesto basado en resultados	17
Figura 5. Línea temporal de implementación del PpR en Perú.....	30
Figura 6. Instrumentos del PpR	31
Figura 7. Chile: introducción de los distintos requisitos para implementación de PpR. ...	35
Figura 8. Alineación del proceso presupuestario para resultados.....	39
Figura 9. Componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño	40

Cuadros

Cuadro 1. Estructuración de programas en Perú: dimensiones y contenidos considerados	31
Cuadro 2. Principales retos	33

1. Antecedentes

La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP, F.S.P) lidera un Consorcio que gestiona la subvención para la ejecución del Programa EUROsocial+, el cual apoya políticas públicas nacionales en América Latina dirigidas a mejorar los niveles de cohesión social entre otras iniciativas. El FIIAPP considera fundamental un uso más eficiente, y con mayor impacto, de los presupuestos públicos como principal herramienta para la redistribución de la riqueza y la ejecución del gasto social. Con ese fin se pretende fortalecer las capacidades institucionales en el manejo de los presupuestos públicos por resultados en la Región Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRD).

Por su parte del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (COSEFIN) han instaurado los procesos presupuestarios como uno de sus siete ejes temáticos de la Matriz de Interés Fiscal (MIF). Uno de los productos de dicho eje fue un plan de trabajo diseñado para la formulación de presupuestos por programa, el cual sugirió la elaboración de un diagnóstico detallado que incorpore a todos los países de la región.

Este informe contiene el diagnóstico para la región Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRD) el cual pretende describir la situación actual de la región y de cada uno de sus países en cuanto al grado de avance en la implementación de un modelo de presupuestos por resultados. Adicionalmente, este diagnóstico permitirá a cada país comprender cuáles son sus áreas más débiles o que muestran mayor rezago, ya que de forma paralela se entregó un informe individual a cada uno. También servirá como insumo para la elaboración de una guía orientadora que fije la metodología y las directrices básicas para implementar presupuestos por resultados en los países de la región.

2. La gestión por resultados

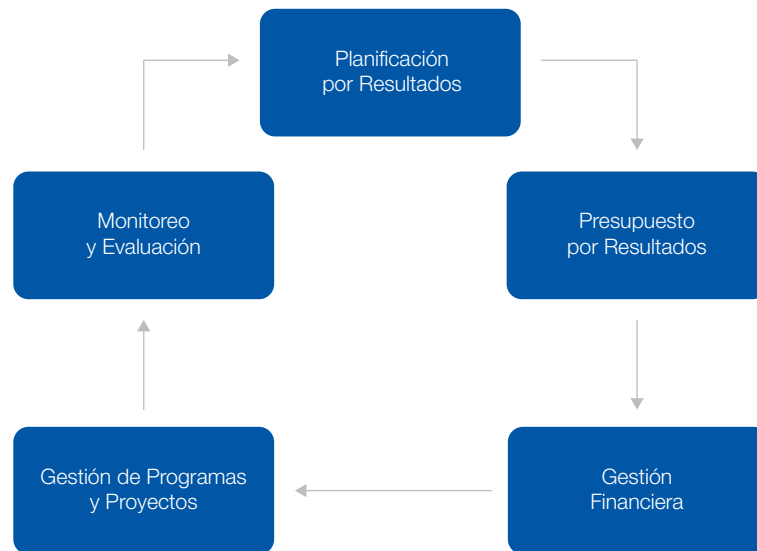
El presupuesto por resultados como herramienta para mejorar el desempeño de los servicios públicos que el ciudadano valora, no puede verse de forma aislada, ya que, depende y a su vez complementa, otras áreas de la administración pública. Por ejemplo, no se puede tener un sistema de presupuestos por resultados sin una planificación estratégica que defina los resultados que se desea alcanzar. Del mismo modo, el presupuesto por resultados requiere de un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente el ejercicio presupuestario sobre el alcance de metas y objetivos trazados en la etapa de planificación, y que, por ende, permita la toma de decisiones informada con miras a que el gasto público impacte positivamente a la población. Por este motivo un diagnóstico sobre presupuesto por resultados (PxR) requiere necesariamente extenderse más allá del tema presupuestario con miras a incorporar otros elementos clave para el éxito del propio PxR y la gestión pública. El PxR debe ser visto como una parte de un conjunto de reformas más amplio que buscan focalizar la gestión pública más en resultados entregados y menos en procesos internos con miras a mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público.

A ese marco de gestión más amplio algunos le denominan gestión para resultados y consiste en "...una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país".¹ El concepto de valor público se refiere a los resultados que el sector público busca alcanzar, es decir cambios sociales que el Gobierno realiza en respuesta a las necesidades o demandas sociales.

El enfoque de GpRD normalmente se analiza a través de cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas que interactúan entre sí (Figura 1).

1. Gestión para resultados en el desarrollo en América latina y el Caribe: avances y desafíos. García López, Roberto y Mauricio García Moreno. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC (2010)

Figura 1. El Ciclo de la Gestión de las Políticas Públicas



Fuente: Construyendo Gobiernos Efectivos, BID 2015.

La planificación por resultados debe definir los resultados que se esperan de las intervenciones de los entes públicos y conlleva la definición de metas que permiten el seguimiento de la gestión. Por otra parte, la temporalidad de la planificación también es relevante por cuanto los objetivos/resultados, si son verdaderamente estratégicos, no se obtiene en el corto plazo, por lo que la visión mínima de la planificación debe ser el mediano plazo.

Esa visión de mediano plazo deberá estar integrada a una de largo plazo que se deriva de un ejercicio de consenso nacional sobre los grandes desafíos que el país debe enfrentar en el largo plazo y que permiten trazar las grandes líneas estratégicas en las que basará su desarrollo. Para lograr ambas definiciones se requiere partir de un ejercicio de diagnóstico que analice la situación actual en lo social y económico y que se sustente en información completa y veraz para lo cual se requiere contar estadísticas confiables a través de un sistema nacional de estadísticas que cuente con el financiamiento adecuado y sea independiente.

Un elemento adicional que debe resolver la planificación por resultados es el cómo se lograrán los resultados esperados dada la situación actual. Esto se realiza a través del análisis de diversas alternativas que se materializan en programas y proyectos. Para esto se puede utilizar la metodología de marco lógico o de cadena de resultados, la cual consiste en ordenar las relaciones de causa-efecto entre los objetivos estratégicos, los programas que se llevarán a cabo, los productos que deben entregar las unidades ejecutoras y los procesos e insumos que se requerirán.²

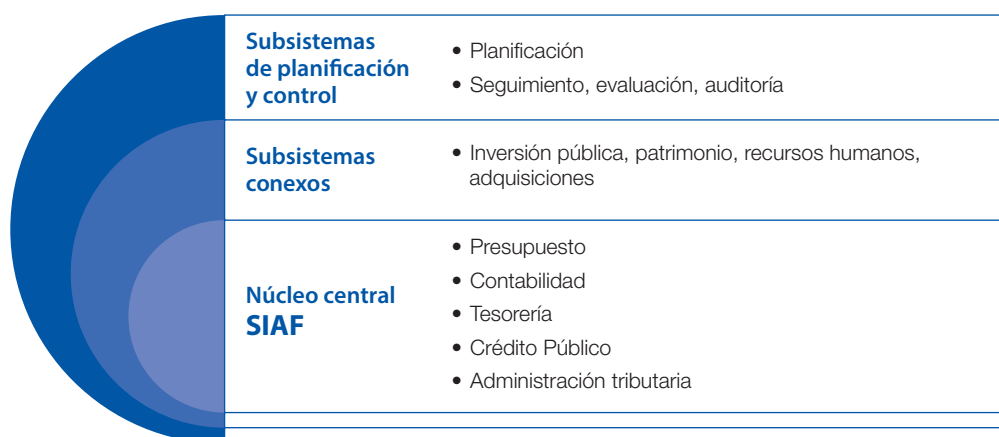
La Gestión Financiera de los gobiernos consiste en los elementos administrativos de las entidades públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación para concretar los objetivos y las metas del sector público. Está conformada por los principios, las normas, los organismos, los recursos, los sistemas y los procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias tanto para la captación como para el gasto de

2. Construyendo Gobiernos Efectivos. Logros y Retos de la gestión pública para resultados en LAC. Editado por Kaufmann, Sanginés y García Moreno, BID 2015.

recursos³. De esta forma, debido a su rol clave en el proceso de asignación y uso de los recursos públicos y en la gestión macroeconómica, una gestión financiera moderna puede ayudar a mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia del gasto público⁴.

Una forma común de analizar la gestión financiera es a través del grado de desarrollo del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el cual está compuesto por los subsistemas de la administración financiera, Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Crédito Público; estos deben estar integrados entre sí dado que, aunque cumplen funciones diferentes, los movimientos en uno, impactan a los demás. Existen otros subsistemas que si bien es cierto pueden comportarse como autónomos, en el modelo ideal de SIAF, también deben integrarse a los subsistemas principales, estos son: gestión tributaria, recursos humanos, patrimonio, adquisiciones e inversión pública. Finalmente, el modelo ideal de SIAF también contempla un subsistema de planificación y control, el cual, contrario a los anteriores, requiere una visión global con el objetivo de permitir la planificación, seguimiento, evaluación de resultados y las funciones de auditoría. El siguiente esquema ilustra la composición del SIAF.

Figura 2. Subsistemas y componentes de un Sistema Integrado de Administración Financiera



Fuente: Gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe. BID

Adicionalmente a estos componentes de la gestión financiera hay una serie de reformas importantes que han venido cobrando relevancia en Latinoamérica y que se han convertido en parte de las buenas prácticas, estas son: la cuenta única del tesoro (CUT), indicadores de desempeño de la gestión financiera pública, la implementación de estándares internacionales en la contabilidad pública, el registro de pasivos contingentes y la búsqueda del mejoramiento de los sistemas de adquisiciones públicas.

De las anteriores reformas, probablemente la más relevante es la relacionada con las adquisiciones públicas debido a la importancia de los insumos y bienes duraderos para la producción de bienes y servicios (en este caso públicos) y por la importancia relativa que tienen las compras públicas en una economía.

3. Makón, M. 2000. Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

4. Gestión Financiera Pública en América Latina, la clave de la eficiencia y la transparencia. Editado por C. Pimenta y M. Pessoa. FMI – BID. 2015.

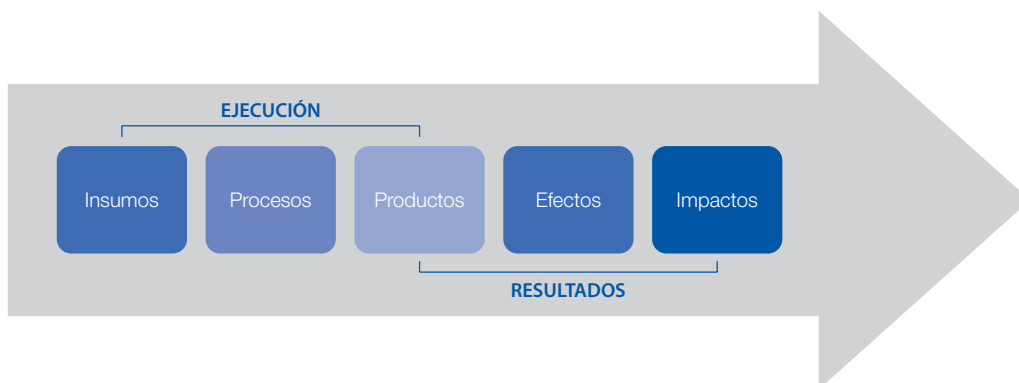
La Gestión de programas y proyectos tiene que ver con la producción bienes y servicios por parte de las entidades públicas, que, en un modelo óptimo de gestión por resultados, permite obtener los resultados establecidos en los procesos de planificación. La gestión de programas y proyectos es la base de la ejecución de los proyectos del gobierno y por ende debe conformarse con personal capacitado, establecerse planes bien estructurados con sus respectivas metas de producción (de bienes y servicios) e indicar los responsables de cada proceso.

Entre las prácticas que se destacan en una buena gestión de proyectos se tienen: i) la evaluación ex ante de los proyectos. ii) El establecimiento de contratos de gestión y desempeño acordados entre la autoridad del ministerio o la secretaría y los gerentes públicos, a fin de fijar explícitamente la cantidad, las condiciones y la calidad de los bienes y servicios que se producirán. iii) Sistemas de información que den cuenta de la cantidad, la calidad y los costos de lo que se produce anualmente. iv) Disponer de mecanismos de consulta a las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de incorporar la voz de los ciudadanos al momento de diseñar o ajustar las estrategias y los productos de la gestión⁵.

El Seguimiento y Evaluación permiten identificar si se han logrado los resultados que se esperaban o en qué etapa se encuentran, por este motivo puede decirse que son los componentes determinantes para la gestión para resultados. El seguimiento se refiere a la acción continua de recolección de información sobre el cumplimiento o avance en las metas y objetivos, la evaluación por su parte no es un ejercicio continuo, sino, más bien se realiza en momentos determinados.

El seguimiento permite obtener información sobre el avance y el logro de los resultados por lo que da la oportunidad de ajustar y corregir desvíos que son frecuentes en todo tipo de gestión con miras a lograr los resultados. El seguimiento en el marco de una gestión para resultados se puede realizar por medio del seguimiento a los componentes de la cadena de resultados de los programas o proyectos. De esta forma se pueden identificar indicadores para los insumos, procesos, productos, efectos e impactos de forma tal que se conozcan los resultados en cada componente. Como se observa en la figura siguiente los insumos, procesos y productos son parte de la ejecución, por lo que dependen en gran medida de la gestión de las instituciones. Los efectos e impactos pueden verse afectados por elementos exógenos al programa por lo que no dependen exclusivamente de la gestión institucional.

Figura 3. La cadena de resultados



Fuente: Gestión de gobiernos subnacionales para resultados, BID, PRODEV, INDES.

5. Gestión para resultados en el desarrollo en América latina y el Caribe: avances y desafíos. García López, Roberto y Mauricio García Moreno. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC (2010).

Sin embargo, es muy importante que el seguimiento no solo se base en los avances en la utilización de insumos y las actividades realizadas, sino que se cubra los resultados de la gestión con miras que la estrategia de gestión por resultados pueda funcionar adecuadamente por medio de la rendición de cuentas y el aprendizaje institucional que la gestión por resultados promueve. Para la ejecución del seguimiento se establecen indicadores de desempeño que además de cubrir los componentes de la cadena de resultados también deben incorporar las denominadas dimensiones del desempeño: eficacia, eficiencia, calidad y economía. Para que se puedan implementar indicadores de resultados es necesario contar con información sobre el estado actual de las áreas que se desean atender por medio de la definición de una línea base, solo así es posible medir el logro o avance en la consecución de los resultados. Por ese motivo el contar con información estadística estándar y elaborada bajo criterios técnicos es fundamental para la implementación de una verdadera gestión por resultados.

La Evaluación es un estudio sobre el diseño, ejecución y/o resultados de un programa, proyecto o política, el mismo puede encontrarse en ejecución o puede haber terminado. Las evaluaciones pretenden brindar información que permita incorporar las lecciones aprendidas en el proceso de toma de decisiones. A diferencia del seguimiento que brinda información sobre el cumplimiento de las metas y objetivos, la evaluación da cuentas del porqué de los resultados o efectos y clarifica el impacto en los beneficiarios de la implementación de un programa, proyecto o política pública.

3. El Presupuesto por Resultados

El presupuesto público es el instrumento utilizado por los gobiernos para expresar su postura de política pública, ya que es por su medio que se asignan los recursos a las diversas dependencias y unidades ejecutoras, al mismo tiempo el presupuesto funciona como mecanismo para distribuir los ingresos (limitados por su naturaleza) entre diversas alternativas de gastos.

Entre los objetivos de los presupuestos públicos que se identifican en la literatura tenemos⁶: i) la disciplina fiscal, la cual se preocupa por el equilibrio entre ingresos y gastos de forma tal que se propicie la estabilidad fiscal y macroeconómica. ii) Eficiencia en la asignación, que se refiere a la capacidad del presupuesto para asignar los recursos públicos a aquellos programas y proyectos donde es posible obtener los mejores desempeños, es decir, las mayores contribuciones a los objetivos de política. iii) Eficiencia operacional, se refiere al desempeño en la entrega de bienes y servicios por parte de las unidades ejecutoras durante la etapa de ejecución del presupuesto.

Con miras a cumplir estos tres objetivos es necesario focalizarse en el desempeño de los programas, proyectos y acciones que se fondean con recursos públicos, de forma que una buena gestión presupuestaria propicia mejoras en la calidad del gasto y la eficiencia en el uso de los recursos.

La figura de presupuestos por resultados (PxR) se ha convertido en un instrumento útil para mejorar la gestión presupuestaria pública en los países. Sin embargo, existen dos requisitos previos para poder implementar un modelo de presupuestos por resultados que deben encontrarse establecidos en la administración pública vigente. En primer lugar, las autoridades deben lograr alinear sus prioridades político-programáticas (establecidas en los planes de gobierno o planes de desarrollo, por ejemplo) con las disponibilidades de recursos para las diferentes áreas de la gestión del Estado, plasmadas en los presupuestos públicos. Para ello las definiciones políticas-programáticas deben estar basadas en diagnósticos y visiones prospectivas que sirvan de guía para la gestión pública y debe existir la posibilidad de modificar o construir arreglos institucionales de modo que esas prioridades político-programáticas se plasmen en el presupuesto anual en la forma de programas, proyectos y acciones.

El otro requisito previo para la implementación de presupuestos por resultados es mantener un mínimo básico de disciplina fiscal que al menos permita formular presupuestos razonablemente balanceados y que los mismos se respeten durante la ejecución presupuestaria. Sin esa disciplina mínima, aunque se avance en la priorización de programas y proyectos, la implementación

6. Gestión de gobiernos subnacionales para resultados. Modulo 3 Presupuestos por resultados, BID.

de los mismos será intermitente y por ende no será exitosa. Es importante aclarar que esta disciplina fiscal no necesariamente conlleva la implementación de presupuestos plurianuales, sin embargo, evidentemente los marcos plurianuales de recursos sí propician una disciplina fiscal en el mediano plazo, como se verá más adelante.

Es importante distinguir entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por resultados. Si bien es cierto ambos presupuestos asignan recursos para ser gastados en insumos con miras a que las entidades públicas produzcan bienes y servicios para la sociedad, el enfoque del presupuesto tradicional tiene que ver más con el control del gasto en los insumos por parte de los órganos públicos vigilando que el proceso sea legal y cumpla con los límites autorizados. Por su parte, el PxR se enfoca en los bienes y servicios producidos, quién los produce, cuánto se produce y qué resultados generan en la sociedad y cuánto cuesta generar esos resultados.

Existen diferentes definiciones y modelos de PxR, una definición que se utiliza frecuentemente se refiere al PxR como un conjunto de procesos e instrumentos capaces de integrar sistemáticamente el análisis sobre los resultados de la gestión pública al proceso de asignación de los recursos. Esta definición entiende los resultados como resultados intermedios o resultados finales o impactos, refiriéndose los primeros a cambios en el comportamiento o estado de los beneficiarios una vez recibidos los bienes o servicios de un programa público y los segundos como un mejoramiento en las condiciones de la población objetivo producto de la ejecución de un programa específico.

Sin embargo, esta definición tiene dos problemas que hacen que no refleje el modelo exacto que se desea describir para la región. El primero es que puede entenderse que la asignación de recursos en el presupuesto se basa exclusivamente en los resultados obtenidos en periodos previos y no en los resultados que se desea obtener, lo cual puede confundir al pensarse que las malas ejecuciones se “castigarán” con una menor asignación de recursos en el próximo periodo presupuestario.

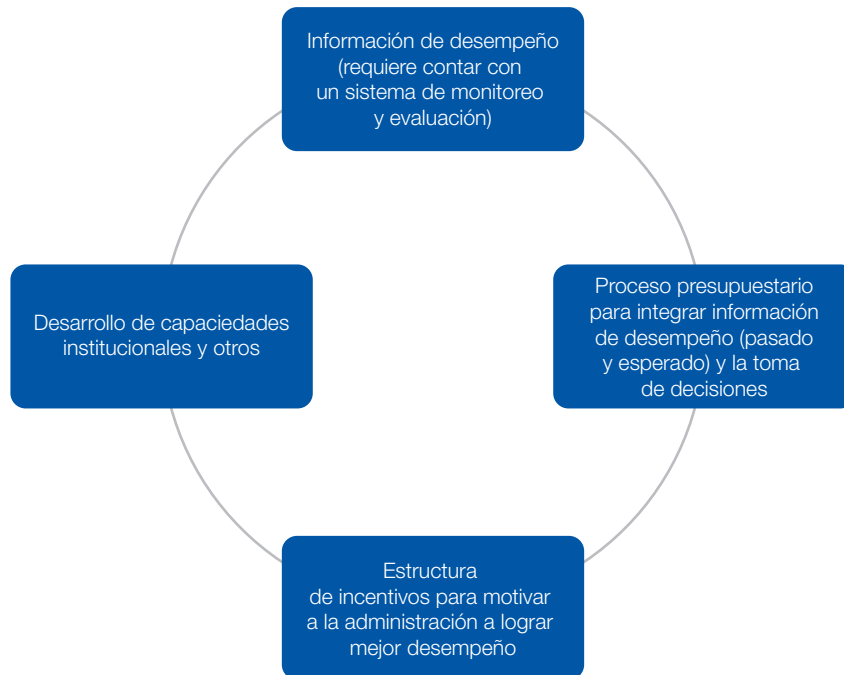
El segundo problema se debe al uso del concepto de resultados, que como se vio, es muy amplio, ya que tiene que ver con el cumplimiento de objetivos de política y de metas de los programas. Además, muchas veces los resultados de los programas más importantes no se presentan en un solo periodo presupuestario y su evaluación es compleja. Por este motivo muchas veces es preferible utilizar el término de desempeño en lugar de resultados, ya que este incluye, además de los resultados, los logros que se presentan en la denominada cadena de generación de valor como, por ejemplo, los asociados a productos y proyectos estratégicos.

De esta forma, una definición más completa es la expresada por Marcel y Guzmán (2010)⁷, quien define al presupuesto basado en el desempeño como el 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, así como condiciones, exigencias e incentivos que motiven y faciliten que las instituciones públicas obtengan dichos desempeños.

El BID señala cuatro componentes del presupuesto basado en resultados los cuales se complementan y se comportan como una especie de sistema en donde se retroalimentan constantemente logrando mejorar los resultados (Figura 4).

7. Idem.

Figura 4. Componentes del presupuesto basado en resultados



Fuente: BID con ajustes propios.

El primer componente, información sistemática sobre el desempeño, es decir sobre la eficiencia y eficacia del gasto público, es la herramienta más relevante de un modelo de PxR. Para esto se requiere contar con un sistema de seguimiento y evaluación, este sistema es a su vez un componente fundamental de la gestión pública por resultados como se indicó anteriormente. Lo que busca es contar con información del desempeño de la gestión pública en sus diferentes etapas. La evaluación de resultados e impactos es compleja por cuanto muchas veces los resultados de un programa público no se generan en un solo período presupuestario, adicionalmente los mismos pueden haberse influenciado, tanto positiva como negativamente, por otras acciones o circunstancias. La evaluación de procesos y productos, aunque no brinda información tan valiosa como la de programas, permite obtener información sobre el desempeño en periodos de tiempo más cortos. Por su parte el seguimiento o monitoreo es parte de procesos internos de gestión de los programas, proyectos o acciones públicas, se brinda de forma regular y se utilizan indicadores de desempeño para su medición.

El segundo componente consiste en la capacidad del proceso presupuestario para integrar la información del desempeño. Como se vio en el primer componente es clave tener la información sobre el desempeño futuro y pasado disponible, sin embargo, si dicha información no se utiliza durante el proceso presupuestario no se podrá consolidar un modelo de PxR. El PxR al igual que el presupuesto tradicional sigue el ciclo presupuestario que consiste en la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto anual; una de las grandes diferencias es que el PxR incorpora en cada una de estas etapas información sobre el desempeño futuro y pasado, lo cual ayuda a enfocarse en los resultados o desempeños esperados.

Para que opere el PxR se requiere que la reconsideración de las prioridades de gasto y el desempeño de los programas se integren formalmente y rutinariamente en el proceso presupuestario.

Esta integración es específica de cada país, ya que depende de los sistemas administrativos y políticos de cada uno, sin embargo, destacan los siguientes elementos comunes⁸: i) Una fase estratégica, en la cual al inicio del ciclo presupuestario se incorporan las prioridades generales de gasto del gobierno. ii) Un proceso de revisión del gasto, con miras a revisar la efectividad y oportunidad de los programas y en donde se puede utilizar la información del desempeño disponible con miras a identificar aquellos programas que se pueden reducir, eliminar o ampliar. iii) Un proceso sistemático en donde se realiza un examen profundo a las iniciativas de nuevo gasto. iv) Reglas para que toda propuesta de gasto presupuestario por parte de los ministerios sea justificada con detalles sobre su eficacia y eficiencia.

La incorporación de la información de desempeño puede conllevar cambios en los procedimientos, reorganizaciones institucionales, nuevas guías y directrices para el desarrollo de las etapas del ciclo presupuestario (en algunos casos cambios legales inclusive) y lo más importante voluntad política, ya que cambios radicales como estos pueden incomodar al status quo político que puede sentir que pierde control sobre el proceso presupuestario, lo cual como se indicó anteriormente no es lo que se pretende y más bien una buena definición político programática ayudaría al cumplimiento de los objetivos políticos cuando estos se alinean con las prioridades de desarrollo de los países.

El tercer componente se refiere a los incentivos para el mejoramiento del desempeño institucional, los cuales son muy relevantes si se establecen correctamente, ya que alinean los intereses institucionales y personales con los objetivos estratégicos del gobierno y sus resultados esperados. De esta forma se incentiva la innovación en las instituciones encargadas de la ejecución lo que permite alcanzar mayor eficacia, eficiencia y calidad en las acciones que emprenden las unidades públicas. Existen diversos tipos de incentivos tanto monetarios como no monetarios y su implementación depende mucho del marco institucional de cada país, al menos al inicio del proceso de implementación de PxR.

El cuarto componente es el desarrollo de capacidades institucionales, mayor libertad para gerenciar y normas de administración financiera flexibles. En realidad, se puede argumentar que se trata de dos componentes separados, sin embargo, en la literatura se utiliza alguno de los dos, por lo que acá utilizaremos ambos. El desarrollo de capacidades institucionales se considera una necesidad con miras a poder implementar los componentes anteriores dada su complejidad y el mejoramiento que se requiere para poder asumir las nuevas exigencias que se espera vayan apareciendo conforme se avanza en la implementación de PxR. De hecho, el desarrollo de capacidades básicas debe considerarse como una de las primeras acciones en la implementación de PxR, un programa de capacitación permanente que dote a las instituciones de capacidades básicas y además permita ir incrementándolas según las nuevas exigencias es una opción para los países.

Con relación a la flexibilidad para gerenciar y en las normas de administración financiera, es importante entender que el PxR trae consigo una mayor rendición de cuentas de los diversos gestores de fondos públicos (instituciones, unidades ejecutoras, etc) sobre los resultados obtenidos, por lo que, es razonable esperar que a dichos gestores se les otorgue un mayor grado de flexibilidad, por ejemplo, para escoger la combinación de insumos requeridos para proveer los servicios más eficientemente. Dicho aumento en la flexibilidad incluyendo las normas de la

8. A Basic Model of Performance-Base Budgeting. Robinson and Last, IMF. September 2009.

administración financiera, debe ser pausado y debe ir de la mano con otras reformas como la disminución de la rigidez del empleo del servicio civil.

De la mano con estos cuatro componentes existen una serie de mecanismos relevantes (también se les denomina componentes en algunos casos) a la hora de implementar un modelo de presupuesto por resultados. Aunque alguna literatura no los menciona como elementos obligatorios para la implementación de PxR, es nuestro parecer que son importantes y su implementación es muy recomendable. Entre los más relevantes tenemos la perspectiva presupuestaria de mediano plazo, los programas presupuestales y la difusión de información.

La perspectiva presupuestaria de mediano plazo se puede descomponer en varias etapas por medio de las cuales se va robusteciendo el modelo y agregando información más detallada sobre las proyecciones de gasto e ingresos. Esta perspectiva de mediano plazo se va materializando, en una etapa inicial, a través de lo que se denomina un marco fiscal de mediano plazo (MFMP). La idea es trascender el periodo anual del presupuesto con miras a prospectar los gastos en los que se incurrirá y los ingresos disponibles, con miras a tener claridad sobre la factibilidad del financiamiento de los programas presupuestarios y poder enmendar o realizar los ajustes necesarios. Del mismo modo se puede estimar si es posible financiar nuevos programas o aumentar la cobertura de los actuales.

A medida que el marco fiscal contempla mayores detalles aumenta su utilidad. Por ejemplo, el denominado marco presupuestario de mediano plazo (MPMP) desagrega las proyecciones de gastos por unidad administrativa y por función, al mismo tiempo que da un mayor detalle de las proyecciones de ingresos. El modelo denominado marco de gasto de mediano plazo (MGMP), además de lo que incorpora el MPMP, incorpora proyecciones de gasto por programa y proyecciones de resultados.

Otro elemento importante de la perspectiva de mediano plazo corresponde a **las leyes de responsabilidad fiscal**, las cuales se han convertido en una buena práctica en materia fiscal. Este tipo de iniciativas, al igual que un MPMP contribuyen a lograr un mínimo de estabilidad fiscal requerido para que se pueda implementar PxR en un país. Por lo general, las leyes de responsabilidad fiscal buscan limitar crecimientos excesivos en algunas variables como, por ejemplo, el gasto o la misma deuda, con miras a mantener las finanzas públicas en una senda sostenible.

En el caso de los programas presupuestarios, algunos autores consideran fundamental el desarrollar un presupuesto por programas e incluso lo catalogan como un paso previo al presupuesto por resultados⁹, esto por cuanto brinda información valiosa que permite una implementación más expedita del PxR. El presupuesto por programas clasifica el gasto por tipos de objetivos y productos lo que permite comparar los beneficios de los programas con sus costos. Sin embargo, es muy demandante contar con un verdadero presupuesto por programas ya que se requiere desarrollar al menos:

- Los objetivos del programa y cómo estos se enlazan con las prioridades nacionales y sectoriales.

9. Construyendo Gobiernos Efectivos. Logros y Retos de la gestión pública para resultados en LAC. Editado por Kaufmann, Sanginés y García Moreno, BID 2015.

- Los productos clave que el programa produce y entrega a la ciudadanía.
- Las actividades o proyectos a través de los cuales el programa logrará cumplir con sus objetivos.
- Los indicadores de desempeño y la evaluación de resultados por programa.
- Los costos de los programas.

Tanto la preparación del presupuesto como su aprobación, ejecución y registro del gasto debe ser basado en programas. Esto incluye ajustar el sistema de contabilidad para que además de las clasificaciones económicas y administrativas, también permita registrar el gasto por programas en forma continua. Adicionalmente todo el gasto debería estar clasificado por programas, sin embargo, el grado de avance de los países no siempre permite cumplir con todas estas condiciones. En el caso de la clasificación por programas del 100% del gasto, algunos países no incluyen los gastos administrativos y generales dentro de los programas o los clasifican como un programa aparte. Aunque dichas prácticas no son lo ideal, las mismas no deberían impedir que un país pueda implementar un modelo básico de PxR.¹⁰

El último elemento es **la difusión de la información a la ciudadanía**. La ciudadanía debe tener acceso a la información del presupuesto en sus distintas etapas (formulación, aprobación, ejecución y evaluación) de forma transparente y oportuna con el objetivo de mejorar la transparencia y capacitar a la ciudadanía en el funcionamiento de la gestión pública de forma que pueda incidir en las políticas y dar seguimiento al cumplimiento de resultados y objetivos de las mismas.

10. A Basic Model of Performance-Base Budgeting. Robinson and Last, IMF. September 2009.

4. Diagnósticos previos de la región

Este diagnóstico viene a llenar un vacío con relación a la región Centroamericana, Panamá y República Dominicana (CAPRD), ya que no existe un documento actualizado que contenga información específica sobre los avances de la aplicación de la metodología de GpRD en la región. El BID por medio del Sistema de Evaluación PRODEV¹¹ (SEP), realiza un diagnóstico de forma periódica de los cinco pilares del ciclo presupuestario mencionado anteriormente para la región Latinoamericana y el Caribe (LAC).

A la fecha existen dos reportes con información de 2007 y otro de 2013 que permiten extraer conclusiones importantes para la región LAC y algunas deducciones para la región CAPRD. Como conclusión general del último diagnóstico (con información de 2013) destaca el hecho que los países de la zona CAPRD muestran un rezago importante con relación a otros países de la región LAC. No obstante lo anterior, cuando se compara la evolución de la situación de los países de 2007 al 2013, en el caso de algunos países de la región CAPRD, se mostraron entre los casos con más avance en algunos de los pilares. Por ejemplo, con relación a la planificación orientada a resultados, República Dominicana y Nicaragua se muestran entre los cuatro países con mayor avance del LAC en el periodo mencionado. En el pilar sobre presupuesto por resultados Honduras y República Dominicana se ubican entre los cuatro con mayores avances, mientras que en gestión financiera pública vuelve a destacar República Dominicana como parte de los países con más avances. No obstante lo anterior, tal y como se mencionó, ningún país de la región CAPRD se ubica dentro del grupo más avanzado en cuanto a GpRD de la región LAC.

A nivel del LAC destacan los casos de Brasil, Chile, Colombia y México; a los cuales el BID califica como de un nivel alto de desarrollo de la GpRD. En el diagnóstico del BID este grupo de países obtiene una calificación de 3,9 de un total de 5 posibles, mientras que el promedio de todos los países obtuvo 2,4. Los pilares del ciclo de gestión en los que obtuvieron las calificaciones más bajas son presupuesto por resultados y la gestión de programas y proyectos, según el informe de 2013.

Si se analiza únicamente el pilar de presupuesto por resultados, de un puntaje máximo de 5, los países de LAC obtuvieron una calificación promedio de 1,9 puntos con la información a 2013. En el periodo 2007-2013 únicamente lograron avanzar 0,4 puntos, ya que en 2007 se ubicaban en 1,5. Los países más avanzados que obtuvieron un puntaje mayor o igual a 3 en 2007 fueron Brasil y Chile. Ya para 2013 se sumó a la lista de países mejor calificados México y Perú.

11. Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV).

De los países de CAPRD, cinco obtuvieron una calificación media (de 1,5 a 3 puntos) y dos se ubicaron en los niveles más bajos (menos de 1,5 puntos). Con la información de 2013, estos países tenían un promedio de 1,6 puntos, 0,3 puntos por debajo del promedio de la región LAC. República Dominicana, Nicaragua y Honduras se ubicaron entre los países que más avanzaron en el pilar de presupuestos por resultados de 2007 a 2013.

De esta forma y con base en el diagnóstico de la región de 2013, se puede concluir que tanto la región LAC como la subregión CAPRD muestra un lento avance en la implementación de PxR, con la excepción de cuatro países (Brasil, Chile, Perú y México). Por lo que surge la interrogante del por qué ha sido tan complicado avanzar en la implementación de PxR, al respecto se pueden señalar tres factores¹²:

- **Factor institucional:** se refiere a una resistencia al cambio que se presenta en las oficinas encargadas de la elaboración del presupuesto, ya que la técnica de PxR consiste en un cambio radical con relación al modelo imperante en la región, el presupuesto incremental.
- **Factor técnico:** el PxR no solo conlleva un cambio radical en la forma de trabajar, sino que también requiere de ciertas habilidades de los funcionarios e instituciones encargados de aplicarlo que por lo general no se encuentran presentes en las oficinas públicas. Por este motivo la capacidad de unidades técnicas de presupuestos también se ha convertido en una barrera para avanzar.
- **Factor político:** es necesario mejorar la evaluación del logro de las promesas políticas para que existan mayores incentivos para su cumplimiento. Del mismo modo es necesario educar a la población para que no solo valore las obras físicas que realicen los gobiernos, sino que se concentren en el logro de los resultados e impactos de los programas.

12. Roberto García López, Secretario Ejecutivo de la CoPLAC-GpRD

5. Análisis de Experiencias Internacionales

La Gestión por Resultados, proceso donde se inserta el Presupuesto por Resultados, fue impulsada inicialmente en los países angloparlantes (Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá), como parte de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), tal y como lo indica Dussauge (2015). No obstante, actualmente se encuentran múltiples países que han adaptado el modelo a sus particulares sistemas de planificación y presupuestación (Hood, 1991).

El desarrollo de modelos de Presupuesto por Resultados se concibe como un proceso de largo plazo y de prueba y error que permite un perfeccionamiento de los mismos sobre la marcha. A lo largo de los últimos 30 años, numerosos países de Asia, Europa y América Latina han diseñado, implementado, evaluado y ajustado sus sistemas internos y han generado lecciones de muy distinta naturaleza para aquellas naciones que recién empiezan los esfuerzos correspondientes. Esta experiencia es altamente valiosa para los formuladores de política por cuanto permite aprender de su día a día, entender las relaciones técnicas y de contexto que prevalecieron en determinado momento y moderar expectativas sobre lo posible en el corto plazo.

El presente capítulo compila la experiencia de cuatro naciones, México, Corea, Chile y Perú, con el fin de ilustrar el proceso, retos y perspectivas que han enfrentado países que han recorrido un largo trayecto. Cada caso desarrolla una serie de incisos que cuentan su historia con el fin de, primero, demostrar que el diseño e implementación de Presupuestos por Resultados es posible en países como los analizados en este documento, pero que es necesario contar con la voluntad política de ir desarrollando sus partes así como de tener la paciencia de algo que rinde frutos en el largo plazo.

Lo bueno de todo esto es que la región no parte de cero. Como se verá en otra sección, cada país de una u otra forma ha construido su propio modelo que, si bien incompleto, refleja avances significativos que precisan ir siendo modificados de una forma planeada. Sea cambiar lo actual, sea añadir nuevas piezas al rompecabezas, lo cierto es que la región mantiene una base de arranque que se valora en términos positivos pero que requiere ser constantemente monitoreada para su constante avance.

5.1. Holanda¹³

Antecedentes

El primer esfuerzo registrado en Holanda en relación con un presupuesto más orientado a resultados data de la década de los 70. En este antecedente se registra la adición de un componente a la Ley Financiera que solicitaba a los ministerios proveer información acerca de sus resultados. Pese a lo anterior la implementación de este mandato no fue tan rigurosamente aplicado y el formato del presupuesto permaneció prácticamente inalterado (Posseth y Van Nispen, 2006).

Debets (2007) menciona **tres reformas** que se convirtieron en pilares para la implementación de un presupuesto por programas en Holanda. La primera de estas reformas fue aplicada en la década de los 80. El objetivo de esta reforma fue el incremento de la transparencia y la eficiencia, a través de designar como responsable del presupuesto al director de políticas. Como segundo pilar, se encuentra la orientación del presupuesto en términos de política y objetivos. A partir de esta reforma algunos de los objetivos del presupuesto se asociaban con indicadores de rendimiento. A finales de 1990 el Ministro de Finanzas promovió el rediseño de los documentos presupuestarios. Específicamente, se cambiaron las partidas presupuestarias por artículos de política. Lo anterior generó cambios en la composición y en la clasificación del presupuesto. Este formato incluye los siguientes elementos: Propuesta legislativa, guía de lectores, párrafo de política, párrafo de gestión, párrafo de la agencia, anexo en profundidad (Posseth y Van Nispen, 2006).

En tercer lugar se destacan las revisiones de política interdepartamentales y los análisis costo-beneficio obligatorios para proyectos especiales (2000). Esta última reforma se asoció con el incremento de la eficiencia y fue conocida como Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB). Como tal, la misma buscaba que los agentes políticos tomaran mejores decisiones ex ante en la distribución del presupuesto, lo que a su vez mejorara la contabilidad ex post. En 2001 Holanda inicia la implementación de esta política orientada por programas. Inicialmente, con esta política se buscaba dotar al parlamento de presupuestos más transparentes y resultó en la búsqueda del mejoramiento de la eficiencia de los programas (Debets, 2007).

Poco más de una década después del lanzamiento del nuevo modelo presupuestario, el país impulsó en 2013 una serie de cambios al modelo inicial en algo que ha venido a ser llamado el "Accountable Budget" y que tuvo como objetivo atacar algunos de los problemas más persistentes observados durante los pasados ejercicios presupuestarios. El Grupo de Trabajo de Oficiales Presupuestarios del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE (2018) y de Jong, van Beek y Posthumus (2013) indican, por ejemplo, que entre los problemas más importantes se destacan la reducida utilidad de los presupuestos y reportes anuales para fines analíticos financieros y la poco convincente rendición de cuentas en materia de resultados. De esta manera, la reforma de 2012 incorporó una serie de cambios que permitían una mayor supervisión presupuestaria por

13. El caso fue desarrollado con base en Posseth, Johan and Van Nispen, Frans (2006), Posseth, Johan and Van Nispen, Frans (2006b), Debets, Raphael y el Public Governance Committee Working Party of Senior Budget Officials (2018)

parte del Parlamento así como lineamientos que incrementaban la capacidad del Ministerio de Finanzas para ejecutar controles internos. Otros cambios incorporados en la reforma fueron:

- Homogeneización de los instrumentos de política financiera y categorías de gastos organizacionales.
- Establecimiento de condiciones más estrictas en cuanto a la identificación de indicadores de desempeño y textos de política en particular sobre el rol y responsabilidad del gobierno. Tal y como lo detallan De Jong et al (ídem), las razones de este cambio se sustentan en el hecho que la información que usualmente se presentaba en los presupuestos tenía como objetivo la “justificación de los recursos” y el “cumplimiento de lo legal” y estaba menos orientada a generar información para la supervisión de los programas o para obtener lecciones que permitieran mejoramiento y aprendizaje.

Diseño e implementación

De acuerdo con Posseth y Van Nispen (2006), parte del éxito de la implementación del presupuesto por resultados en Holanda se debe a que la información de desempeño o rendimiento se no visualiza como algo “bueno de saber” sino como una integración más profunda de información financiera y de política (“necesario de saber”). Estos autores mencionan **tres elementos clave en el VBTB**. Estos se resumen en 1) un vínculo más estrecho entre presupuesto y política, así como entre 2) presupuesto y las cuentas financieras y 3) una mejor comprensión de la relación entre objetivos, recursos y desempeño. Según diversas fuentes, como las consideradas en el presente apartado, la palabra **transparencia** es la clave en el proceso de reforma holandés por cuanto todo apuntaba a generar información que permitiera mejorar la toma de decisiones y fortalecer el vínculo entre recursos y resultados. Además, el fomento de la transparencia se asocia a la mejora de la contabilidad, la rendición de cuentas y la toma de decisiones. Dentro de los elementos que se reconocen como buenas prácticas del modelo holandés a nivel internacional se destacan su buena estructura y apertura del proceso presupuestario; la integridad e independencia entre el Tribunal de Cuentas, la Oficina de Análisis de Política Económica (CPB) de los Países Bajos y la Oficina de Estadísticas (CBS); y un esquema fiscal con acuerdo político acerca de los techos de gastos y condicionamientos macroeconómicos (Debets, 2007).

Como se mencionó anteriormente, el fomento de la transparencia se convirtió en el aspecto central de la reforma al presupuesto público. Dentro de los primeros cambios incorporados que tendieron en dicha dirección estuvo la reducción del 75% de las líneas presupuestarias que contenía el presupuesto antiguo, de manera que se redujo la cantidad de rubros de 800 a 150 (Debets, 2007). Para 2013, el número de ítems se había reducido a cerca de 90 rubros de política y unos 30 de otra naturaleza. Es decir, al pasar del presupuesto por insumos al presupuesto por resultados, el mismo se construye alrededor de objetivos estratégicos y áreas de política relacionadas que se costean sin poner tanto detalle a las líneas de gasto que lo conforman sino a los resultados esperados.

Metodológicamente hablando, la formulación del presupuesto público holandés requería del desarrollo de varios bloques que permitieran construir el armazón total. Un primer bloque se refería al planteamiento de seis preguntas para el desarrollo de programas en un enfoque por

resultados. Estas preguntas se agrupan en interrogantes ex ante y ex post de la siguiente forma (Posseth y Van Nispen, 2006):

Preguntas ex ante:

- ¿Qué se quiere alcanzar?
- ¿Cuáles pasos se necesitan para alcanzarlo?
- ¿Cuánto debería costar?

Preguntas ex post:

- ¿Se alcanzó lo que se pretendía?
- ¿Hemos hecho lo que deberíamos haber hecho para lograrlo?
- ¿Fue el costo el esperado?

Resulta importante hacer notar que, posterior a la reforma de 2012, la formulación de las preguntas ex ante se replanteó de forma que ahora los formuladores de política deben contestar las interrogantes de la siguiente forma:

- ¿Qué es lo que el/la ministro/a pretende alcanzar?
- ¿Cuáles instrumentos financieros va a usar el/la Ministro/a?
- ¿Cuáles son los costos de esos instrumentos?

Otra pieza fundamental del engranaje presupuestario holandés y que representa una innovación en el tema fue la introducción del **Memorandum**, un resumen general del presupuesto del Gobierno que además provee una visión general de las iniciativas políticas enmarcadas en el desarrollo económico. Asimismo, el mismo permite visualizar de manera más clara el alineamiento entre objetivos y metas, para cada uno de los sectores contemplados en el presupuesto (política social, ambiente, seguridad, educación, etc). Dicho proceso de alineamiento se realiza en conjunto con la Inspección de Presupuestos del Ministerio de Finanzas y la división de control del Ministerio de a cargo de cada iniciativa política (Debets, 2007).

A forma de corolario, la implantación del proceso presupuestario holandés tuvo como condicionantes de éxito varios pilares relacionados a su modelo de gestión. El primero fue la capacitación de los funcionarios a través de un curso de dos días. En este curso se cubren temas como el proceso de redacción de memorandos y en general, del documento de presupuesto.

Un segundo pilar de apoyo al modelo presupuestario holandés fue el uso de nuevas tecnologías que permitieran el acceso rápido a la información por medio de sitios web. De esta forma, se facilitaba tanto la labor de formulación presupuestaria para los distintos gestores como los procesos de transparencia que el diseño inicial del PxR procuraba fomentar.

El tercer pilar de relevancia fue el establecimiento de políticas y reglas que permitiera operativizar el nuevo modelo presupuestario. Si bien las aprobaciones legislativas correspondientes y el rediseño del modelo son fundamentos claves para dar un giro a los procesos de asignación de recursos, si los mismos no se complementan con documentación operativa clara y sintética, la implementación terminará siendo complicada. Dentro de este marco normativo se destacan reglas relacionadas con la estricta separación entre ingresos y gastos, la determinación de un techo de gastos reales por cuatro años, la implementación de estabilizadores del gasto automáticos, la especificación de reglas de presupuesto estrictas detalladas y el diseño de un presupuesto basado en tendencias y supuestos económicos, entre otros elementos (Debets, 2007).

Finalmente, el proceso de transición entre el modelo de hoy y el nuevo diseño requirió de un Ministerio de Finanzas poseedor de una estrategia de comunicación clara así como de mecanismos de guía y apoyo a las entidades encargadas de formular los presupuestos.

Retos

No obstante, los avances observados en materia de presupuestación por resultados, el modelo holandés no ha estado exento de problemas de arranque o limitaciones observadas durante su implementación. Por ejemplo, Posseth y Van Nispen (2006) mencionan que la formulación de objetivos “correctos” y la especificación de los correspondientes indicadores fueron parte de los desafíos iniciales más claros. Así, los autores mencionan las dificultades para redactar los objetivos, generales y específicos, de manera clara y concisa. También se observó la recurrente confusión entre actividades, recursos y objetivos mientras era común que la identificación de productos y resultados esperados fuera una tarea complicada. Además de todo lo anterior, un reto frecuente también consistió en transformar los objetivos en indicadores medibles. Posseth y Van Nispen mismos mencionan que, para mediados de la década pasada, poco más de la mitad de los departamentos brindaban información razonable para identificar los efectos esperados de sus acciones.

Otros retos que a lo largo de su historia ha enfrentado el nuevo modelo presupuestario holandés son:

- Existencia de un alto traslape de información en instrumentos de política y cuentas de presupuesto con gran cantidad de información técnica que imposibilita una lectura fácil de los presupuestos (Debets, 2007). Esto conlleva a poca claridad en la contribución de los programas del gobierno a los objetivos de política. La manera en como estos objetivos eran redactados no permitían determinar si estos se habían alcanzado (Debets, 2007).
- En algunos departamentos se exhibían dificultades en la formulación de metas tanto específicas como de indicadores de desempeño (Posseth y Van Nispen, 2006).
- Gran cantidad de objetivos genéricos (127) que se traducen en una cantidad aún mayor de metas específicas (458). Esta situación impedía el establecimiento de una priorización clara. Un 47% de estas metas específicas no eran claras en algún momento, razón que se explicaba por una falta de comprensión de las nuevas reglas de presupuesto (Posseth y Van Nispen, 2006).

- El modelo actual requiere de cambios en el trato que le hace a los distintos temas y programas. Dada la naturaleza tan heterogénea que tienen los objetivos de política, no es posible pensar que una única metodología (y su correspondiente operación) pueda calzar para todos (De Jong et al, 2013)

5.2. Perú¹⁴

Con el objetivo de enfrentar la crisis fiscal y corregir distorsiones del Estado, en los años 70 muchos países desarrollados tomaron una serie de medidas que comprendieron una importante ola de privatización y un cambio en el enfoque del quehacer de la Administración Pública, apareciendo con esto la Nueva Gestión Pública o Nueva Generación Pública. Tal y como se señaló, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2017) el Presupuesto por Resultados (PxR) surge en un contexto mucho más amplio de cambio en la forma de conceptualizar la gestión pública y el rol del estado en la sociedad. Dos de los factores que se consideran fueron relevantes para el surgimiento del PpR son:

- i. Desde una perspectiva general, la crisis del estado tradicional generó la necesidad de reformarlo para responder a los desafíos del nuevo contexto global y a las necesidades y demandas legítimas de los ciudadanos.
- ii. Desde una perspectiva económica, la necesidad sobre todo en los países emergentes y en desarrollo, que la política fiscal se concentre no solo en la disciplina fiscal sino también en la calidad del gasto público y contribuya a la reducción de las desigualdades y al crecimiento económico.

En Perú, el proceso de diseño e implementación del PxR arranca en el año 2007 con la denominada Reforma en el Sistema Nacional de Presupuesto cuyo principal objetivo era asegurar que la población recibiera los bienes y servicios que requieren las personas en las condiciones deseadas a fin de contribuir a mejorar su calidad de vida (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2017). A su vez, el PxR fue visualizado como una estrategia de gestión pública que vinculaba la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población, teniendo como objetivos priorizar y mejorar la elección de gastos y además, mejorar el desempeño en la asignación presupuestaria.

Implementación y componentes

En relación con la reforma presupuestaria en Perú, García & García (2010) definieron la GxR como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones

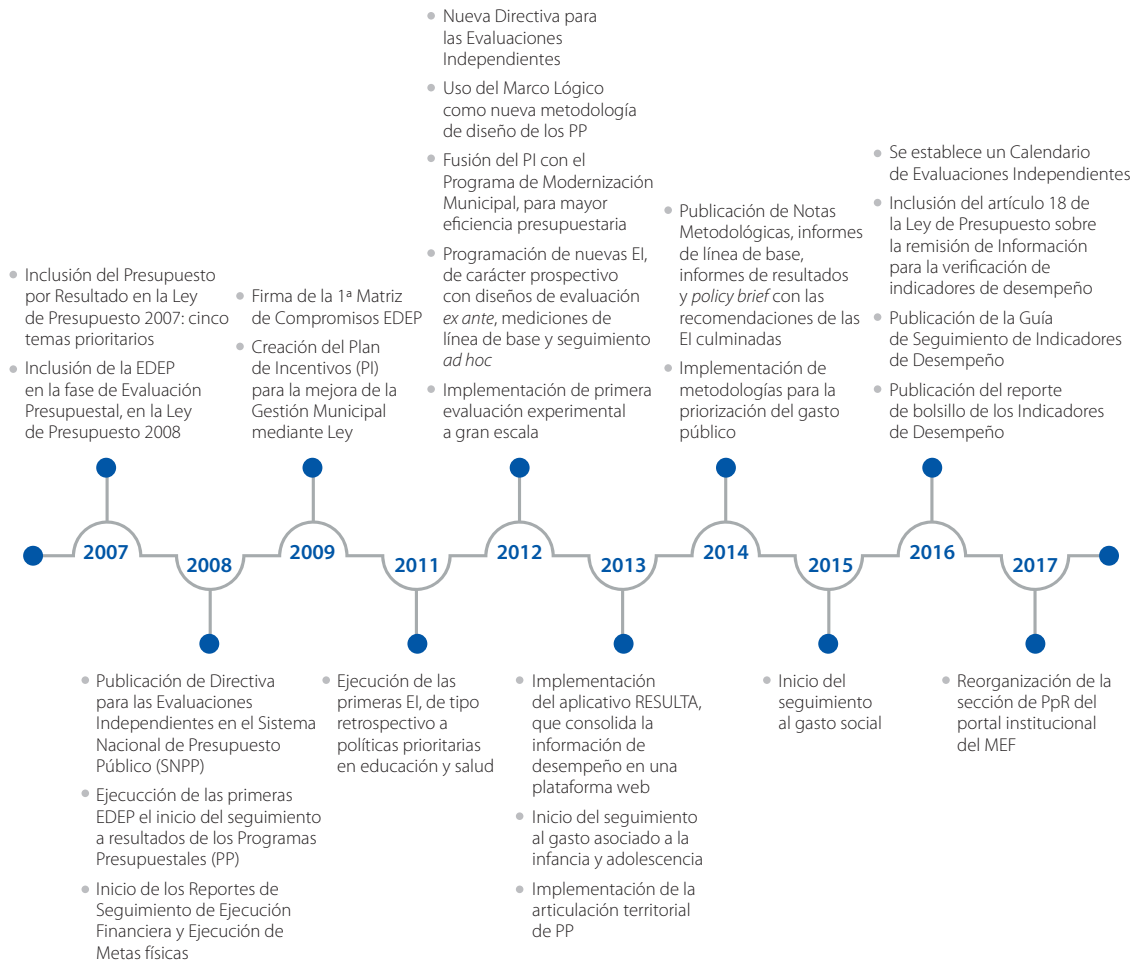
14. El caso se desarrolló sobre la base de la siguiente documentación: Presupuesto por Resultados y sus Instrumentos, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2017); Presupuesto por Resultados, Ministerio de Economía y Finanzas (2017a) y Presupuesto por Resultados, Ministerio de Economía y Finanzas (2017b) con la finalidad de conocer la experiencia de Perú.

públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país. Los mismos autores indican que la GxR se visualizó como un proceso centrado en resultados, no en funciones, en la transparencia y en la rendición de cuentas, para lo cual se tomó como referencia los siguientes instrumentos básicos que debían ser desarrollados a lo largo de la reforma:

- Planes estratégicos.
- Presupuesto por resultados.
- Marco fiscal de mediano plazo.
- Gestión financiera y de riesgos integrada.
- Sistema de adquisiciones públicas.
- Sistema de recursos humanos.
- Contratos de gestión.
- Incentivos.
- Estándares de calidad.
- Indicadores de desempeño.
- Evaluaciones.
- Rendición de cuentas.

El camino hacia la implementación del PxR arranca en 2007 y a lo largo de la última década el mismo se concibe como un proceso en fases. Polastri (2017) destaca la siguiente línea temporal de implementación del PpR en Perú donde destaca como elemento impulsor de la reforma la inclusión de cinco temas prioritarios y las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP). A partir de allí los avances se pueden analizar desde distintas ópticas. En lo técnico, la reforma arranca con la estructuración de programas al tiempo que implementa acciones tendientes a evaluar tales programas. En una segunda fase, el modelo incorpora módulos más avanzados como el Plan de Incentivos y la 1^{ra} Matriz de Compromisos y en los años sucesivos se incorporan aspectos como el uso del Marco Lógico, la articulación territorial y la estrategia de diseminación y uso de resultados. En lo estratégico, resulta importante anotar que tanto la estructuración programática como el seguimiento y evaluación de programas no arranca con todos los sectores al mismo tiempo sino que los prioriza según decisiones de política. Por ejemplo, las primeras evaluaciones se dieron en áreas de salud y educación para, años después, incorporar infancia y adolescencia y el gasto público. La modernización tecnológica y la actualización de metodologías fueron una constante.

Figura 5. Línea temporal de implementación del PpR en Perú

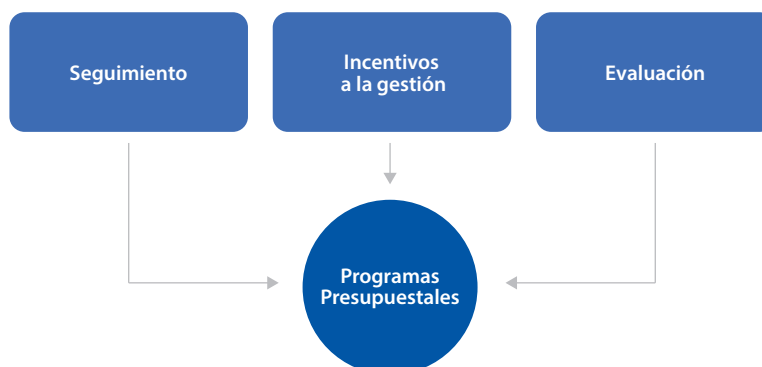


Fuente: Polastri (2017)

La conceptualización del proceso de reforma hacia el PxR en Perú se definió alrededor de cuatro bloques analíticos: a) la estructuración de los programas presupuestales como núcleo técnico sobre el cual apuntaban los otros tres bloques; b) un componente de seguimiento; c) un componente de incentivos a la gestión y d) un componente de evaluación. La figura a continuación muestra dicha interacción.

Como se mencionó arriba, la clave para la implementación del PxR en Perú fue la estructuración de los programas gubernamentales, haciéndose una distinción entre aquellos con y sin vinculación territorial. Sin ellos, el resto de módulos carece de sentido en el enfoque que el PxR les quiere dar. La estructuración se convierte, pues, en la actividad que permite amalgamar el sistema como un todo al tiempo que se considera el paso entre la dimensión del diseño y la puesta en marcha del modelo.

Figura 6. Instrumentos del PpR



Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2017)

Los programas presupuestales (PP) se conciben, según el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (página web) como

...una unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos (bienes y servicios), para lograr un Resultado Específico a favor de la población y así contribuir al logro de un Resultado Final asociado a un objetivo de la política pública. Además es una categoría presupuestaria que constituye un instrumento de PpR.

Los contenidos necesarios en la estructuración de cada programa peruano se detallan en la siguiente tabla. En total, se integran en dicha tarea cinco dimensiones cada una con un listado de contenidos puntual. Tales dimensiones versan entre lo estratégico (como la denominada Aspectos generales del diseño del programa presupuestal) y lo operativo (Productos del Programa Presupuestal). En este proceso de estructuración programática, la clave a su vez es la correcta identificación del producto que el PP deberá generar y entregar a la población.

Cuadro 1. Estructuración de programas en Perú: dimensiones y contenidos considerados

Dimensión	Detalle de contenidos
Aspectos generales del diseño del programa presupuestal	Problema identificado Población objetivo Resultado específico Sector Entidad responsable del PP Niveles de gobierno que participan en la ejecución del PP
Responsables	Nombres e información de contacto de las personas a cargo del programa
Matriz lógica	Descripción Indicadores Medios de verificación Supuestos
Productos del Programa Presupuestal	Detalle del producto Modalidad de entrega Responsable de la entrega Lugar de entrega
Actividades del programa presupuestal	Detalle de las acciones

Fuente: MEF

El seguimiento de los PP consiste en un proceso continuo de recolección y análisis de información de desempeño sobre en qué medida un proyecto, programa o política está logrando los resultados previstos y cómo se está ejecutando. El MEF ha identificado los siguientes objetivos rectores de las funciones de seguimiento: a) Verificar el logro de objetivos a favor de la población y la ejecución de los bienes y servicios previstos; b) Verificar la eficiencia en el uso de los recursos; c) Identificar dificultades en la gestión interna, así como de factores externos, de una organización que dificulten el logro de sus objetivos y d) Mejorar la transparencia frente a los agentes internos y externos.

Para ello, como parte del diseño del seguimiento, el modelo peruano ha definido dos tipos distintos de indicadores.

1. Indicador de desempeño:

- Medida del logro de los resultados esperados de un PP.
- Se ubican a nivel de productos y resultados y es una medida relativa.
- Puede haber más de un indicador de desempeño para resultados y productos.

2. Indicador de producción física:

- Unidad de medida de las cantidades de bienes y servicios provistos por una intervención pública.
- Se ubica a nivel de producto y actividades.
- Todo producto y actividad tiene solo un indicador de producción física.

A los PP al igual que a otros programas, se les ejerce un seguimiento en donde las entidades responsables de dichos programas utilizan información sobre indicadores de desempeño medidos a partir de registros administrativos de las entidades públicas o de las estimaciones realizadas por el INEI a través de sus encuestas, estudios y censos. Asimismo, se les realiza **evaluaciones independientes** (EI), las cuales consisten en un análisis sistemático y objetivo de un programa o política en curso o concluido respecto a su diseño, gestión, resultados de desempeño e impactos, contribuyendo a mejorar la asignación de recursos, diseño y su implementación (ídem).

Otro instrumento del PxR peruano es el Programa de Incentivos a la mejora de la gestión municipal (PI), el cual radica en realizar transferencia condicionada de recursos financieros adicionales a todos los gobiernos locales por el logro de metas semestrales/anuales, con lo cual se contribuye a mejorar la recaudación, impulsar la simplificación administrativa, y mejorar la provisión de servicios. Según Polastri (2017), los objetivos del PI se plantearon en los siguientes términos:

- Mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos.
- Mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto.
- Reducir la desnutrición crónica infantil en el país.
- Simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios y promoviendo la competitividad local.

- Mejorar la provisión de servicios públicos locales prestados por los gobiernos locales en el marco de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Prevenir riesgos de desastres.

Cabe resaltar que los actores involucrados en el PI corresponden al Ministerio de Economía y Finanzas, Entidades Públicas responsables de alcanzar la meta y las Municipalidades. Cabe resaltar lo indicado por el autor mencionado anteriormente en torno a que para el año 2018 se proyectó medir 21 indicadores más, para un total de 385. Asimismo, a 2017, había 364 indicadores medidos, siendo 242 de producto y 122 de resultado, y finalmente para el año 2018 se programó 63 PP con al menos 1 indicador de desempeño en el nivel de resultado específico.

Retos actuales y agenda por venir

Polastri (2017) menciona 3 tipos de retos que enfrenta el PxR en Perú para los siguientes años, mismos que quedan plasmados en la tabla a continuación. El autor destaca, en materia de PP, la necesidad de reducir el número de programas y mejorar la coordinación territorial. En evaluación, se hace necesario mejorar las matrices de compromisos en tanto a nivel de Seguimiento se considera importante avanzar en el monitoreo del avance físico y en el uso de la información derivada para fines presupuestarios. Otras medidas sobre las cuales reflexionar son: a) Implementar las revisiones de gasto con el objetivo de generar ahorros y/o identificar duplicidades; b) Vincular la presupuestación multianual a los PPs; c) Graduar las evaluaciones de impacto a los sectores; d) Diseñar programa de incentivos para los gobiernos regionales y e) Saber graduar los convenios de apoyo presupuestario o los incentivos municipales.

Cuadro 2. Principales retos

Área	Retos y áreas de avance
Programas Presupuestales	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar y reducir el número de PP (89 en el presupuesto 2018). • Mejorar la articulación territorial (51 PP que involucran algún nivel de articulación con gobiernos sub-nacionales). • Evaluar el impacto de las modificaciones presupuestarias sobre los PPs.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Difundir el uso de las evaluaciones, sector público y privado, academia. • Mejorar las matrices de compromisos.
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la calidad y oportunidad en el registro de la información física de los PP. • Potenciar el uso de los indicadores de desempeño y sus metas en el proceso presupuestario. • Continuar trabajando hacia mayores PP con indicadores de resultado específico.

Polastri (2017)

5.3. Chile¹⁵

Chile es el país pionero de PxR en América Latina y, tal como lo plantean Dussauge (2015), citando a Zaltsman (2006) y García y García (2010), su principal reto consiste en seguir siendo líderes regionales, capaces de establecer y sostener esquemas más o menos coherentes, perdurables y utilizados. En Chile, la implementación de un modelo de GxR y su consecuente

15. Este caso toma como base una serie de documentos (Dussauge, 2015; Darville, n.d.; Israel y Venegas, 2016; Marcel 2005; OCDE y Banco Mundial, 2006 y finalmente Arenas de Mesa y Berner, 2010) los cuales ayudaran a entender mejor este tema.

Presupuesto por Resultados tiene como antecedente un conjunto de indicadores de desempeño allá por el año 1993 (Darville, n.d.). En cuestión de una década (2001), esta iniciativa piloto pasa a formar parte de la preparación del presupuesto teniendo como objetivo conocer el comportamiento de las instituciones públicas a partir de mediciones de desempeño en áreas como la eficacia, eficiencia, economía y calidad de servicio y por el ámbito de control en procesos, productos y resultados, teniendo como insumo principal los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

Primeros pasos y esfuerzos posteriores

La siguiente figura, sustentada en Israel y Venegas (2016), presenta la forma en que el país fue introduciendo los distintos módulos de la GxR. De esta forma, durante la primera mitad de los noventa los funcionarios buscaron introducir esquemas de planeación estratégica acompañados de indicadores de desempeño. El objetivo era producir información cuantitativa, que permitiera tanto medir y valorar mejor el funcionamiento de los programas y servicios públicos, como mejorar la eficiencia y control presupuestarios.

Posteriormente, a principios de la década de los 2000, la Dirección de Presupuestos de Chile (Dipres) introdujo un nuevo Sistema de Evaluación y Control de Gestión. Éste tomó como base una versión revisada de las herramientas del decenio anterior y agregó nuevas herramientas de evaluación siendo estas de programas, de impactos y de ejercicio presupuestal, con la idea de reforzar el esquema de presupuestación basada en resultados del Gobierno Central (Dussauge, 2015) indicando a Guzmán (2005); Arenas y Berner (2010) y Dussauge (2012). Una segunda etapa del proceso complementa lo anterior al vincular la información generada por el sistema con el proceso de formulación presupuestaria.

Las dos etapas posteriores avanzaron de forma importante en la constitución de módulos estructurales que permitieron madurar el modelo. Entre 2004 y 2007, Chile introduce el principio de flexibilidad presupuestaria, si bien se discontinuó con el tiempo. El cuarto componente incluyó un conjunto de mecanismos de incentivo a funcionarios e instituciones. En la actualidad se cuenta con tipos de bonos por desempeño o incentivos, siendo estos de tipo individual, colectivo o institucional, cuyo objetivo es movilizar los recursos de las instituciones públicas de manera que su desempeño logre niveles mejores y más adecuados de eficacia, eficiencia, calidad y economía. Además, los responsables de tomar las decisiones de incorporar incentivos son las autoridades presupuestarias o políticos en general.

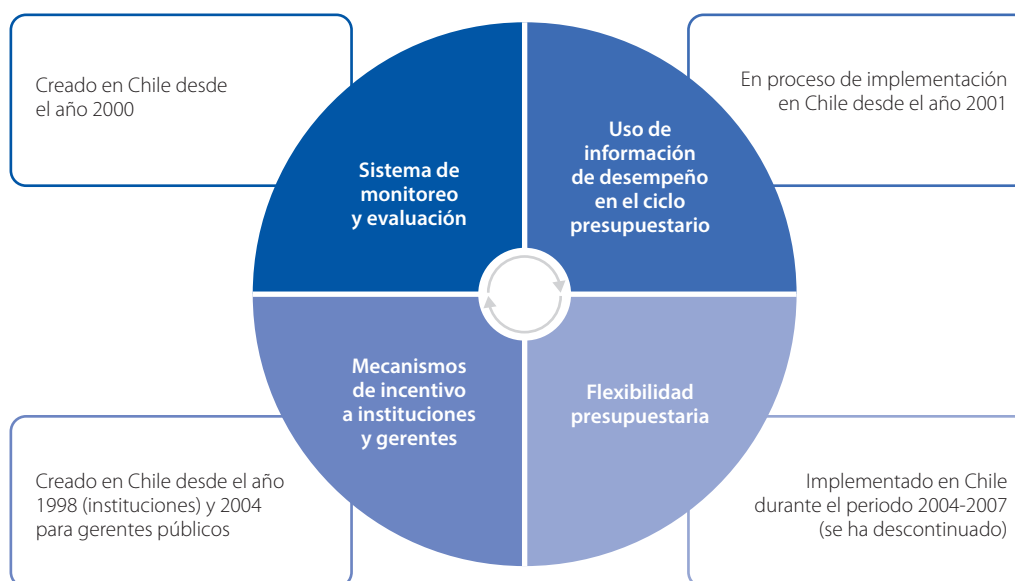
Diferentes autores sintetizan los diferentes mecanismos de incentivos a instituciones y gerentes de la siguiente forma:

- i. Reconocimiento: reconocimiento público de los logros como factor motivador del desempeño que requiere que exista un compromiso básico y la identificación del personal con los logros.
- ii. Devolución de responsabilidades a niveles sub-nacionales: descentralizar o desconcentrar decisiones en el nivel local de un mayor desafío profesional que requiere de un sistema de monitoreo y evaluación bien instalados y funcionando que informen y retroalimenten al nivel central y alta capacidad de gestión en el nivel descentralizado o desconcentrado.

- iii. Incentivos económicos: bonos o instrumentos transitorios de remuneraciones de tipo individual, colectivo o institucional, requiere de un diseño específico que considere el tipo y forma de definir las metas y su período, instrumento de evaluación, la forma de verificación y apelación, el monto del beneficio económico, el proceso de instalación y los actores y sus responsabilidades.

En materia de incentivos, los bonos alcanzan el 7.6% del presupuesto si logra cumplir el 90% de los compromisos; si se cumple entre el 75% y el 89% de los compromisos, el mismo alcanza el 3.3% y no se hace acreedora de bono la entidad que cumpla menos del 75% de los objetivos.

Figura 7. Chile: introducción de los distintos requisitos para implementación de PpR



Fuente: Israel y Venegas (2016)

En materia de evaluación, Marcel (2005) y Darville (n.d.) resumen los diferentes tipos de estudios en la siguiente estructura:

Evaluación de Programas:

1. Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG) (1997).
 - Evaluación de diseño, gestión y resultados.
 - Basado en la metodología de marco lógico.
 - Realizadas por paneles de tres expertos independientes, seleccionados por concurso público.
 - Informe final en 6 meses.

2. Evaluación de Impacto (EI) (2001).
 - Evaluación de los resultados intermedios y finales de programas con base en mediciones de impacto.
 - Metodología considera en recolección de datos, técnicas de medición más sofisticadas y grupos de control.

- Realizadas por consultoras privadas, universidades, seleccionadas a través de licitación pública.
 - Informe final en 1-1/2 años.
3. Evaluación de Programas Nuevos (EPN) (2009).
- Diseña evaluación desde que inicia o planifica.
 - Preferiblemente utiliza el diseño experimental.

Evaluaciones Institucionales:

4. Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG) (2002).
- Evaluación del diseño y gestión institucional, resultados y uso de recursos en la provisión de los productos estratégicos.
 - Se evalúa la posible existencia de duplicidades, inconsistencias, oportunidades para generar sinergias y ahorros.
 - Realizada por una entidad evaluadora externa con una duración aproximadamente de 12 meses.

Los resultados del sistema muestran que, en materia de evaluación, el país somete a consideración a cerca de 80 programas gubernamentales, 17 evaluaciones de gasto institucional, 44 de impacto y 9 nuevos. Entre 2006 – 2012 el presupuesto total evaluado alcanzó a un 56% del gasto público (Darville, n.d.).

Retos actuales y agenda por venir

Marcel (2005) señala que Chile ha acumulado 30 años de experiencia en la evaluación del gasto de Gobierno y el desarrollo de la evaluación ha permitido su consolidación en el cual es parte de un sistema gubernamental más amplio de medición y evaluación del desempeño, siendo motivado por el impacto en la efectividad del gobierno que si bien es un país emergente con limitados recursos públicos, tiene metas desafiantes de política pública.

Según Marcel (2005), algunos de los desafíos que se tienen por venir están: i) convenios de desempeño de Alta Dirección Pública, ii) hospitales autogestionados en red, iii) remuneraciones ligadas a percepción de usuarios (Dirección del Trabajo) y iv) obtener la certificación de procesos bajo norma ISO. No obstante, menciona también que hay desafíos para el mediano y largo plazo siendo estos de funcionalidad organizacional, el rol que deben desempeñar los diferentes ministerios e institucionalización del control de gestión.

Además, Darville (n.d.) menciona que el Sistema de Evaluación y Control de Gestión (SECG) aplicado en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha logrado establecer un sistema para obtener información sobre el desempeño de las instituciones y programas públicos que se compara favorablemente con países de la OECD. Este sistema ha sido desarrollado gradualmente en un período de más de 10 años, ajustándose para incorporar las lecciones aprendidas y las demandas recibidas, especialmente de la Comisión Mixta de Presupuestos. Asimismo, ha permitido disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño

de la gestión presupuestaria, incorporando los conceptos de presupuesto por resultados en las diferentes fases del proceso presupuestario (evaluación, formulación, discusión/aprobación, y ejecución), retroalimentando el ciclo de toma de decisiones.

Destaca a su vez que la información que se genera en dicho sistema es enviada al Congreso a efectos de propiciar la transparencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas. El sistema realiza diferentes evaluaciones entre ellas la evaluación ex post que se focaliza en la medición de resultados intermedios y/o resultados finales, permitiendo entregar información a incorporar en la elaboración del presupuesto, otra forma de evaluación corresponde a la efectividad de los programas con respecto al costo, también está la evaluación ex ante que permite integrarla al proceso de formulación presupuestario siendo insumo para la evaluación ex post. Aunado a lo anterior, se realiza un monitoreo y seguimiento con la finalidad de fortalecer el vínculo entre las metas del gobierno y la gestión institucional.

5.4. México

A partir del estudio de García y García (2010) sobre Gestión por Resultados, México se posiciona como uno de los cuatro países que pertenecen al grupo con capacidades avanzadas en dicha materia en América Latina. Sus mayores fortalezas radicaban, en aquel entonces, en los pilares de gestión financiera, auditoría y adquisiciones, mientras que los otros pilares están en proceso de consolidación. Las áreas de planificación, de monitoreo y evaluación han desarrollado metodologías e instrumentos sólidos y cuentan con personal altamente calificado; no obstante, el vínculo entre la planificación, el presupuesto, uso del seguimiento y la evaluación en la gestión de las políticas públicas son ámbitos en los que el país requiere avanzar. Presupuesto por Resultados aparecía en aquel entonces (2008) como un área con gran rezago pero que empezaba a mostrar avances que permitieran unificar su desempeño con el del resto del modelo. Según lo comentan González y Velasco (2014), los procesos de integración de la gestión por desempeño y el proceso presupuestario en México se nutrieron e inspiraron de la experiencia del gobierno de Chile¹⁶, con variantes. Según estos mismos autores, para implementar el modelo de presupuesto por resultados, México toma como base el modelo chileno con variantes en varios aspectos. El primero, se utilizó la lógica contraria a la de Chile de definir montos de arriba hacia abajo. Segundo, el modelo no incorpora incentivos de desempeño para los funcionarios públicos.

Como país miembro de la OCDE, México impulsa el establecimiento de un modelo de PxR como una forma de mejorar la asignación de recursos y el impacto del gasto en la población. Pérez-Jácome Friscione (n.d.) exalta que la implementación del PxR en otros países ha generado diferentes resultados; sin embargo, es común encontrar los siguientes beneficios:

- Mejora la continuidad en el trabajo de las agencias gubernamentales, reduce la incertidumbre de su administración y ejerce control al establecer objetivos claros impulsando un enfoque hacia el logro de resultados.

16. Es importante resaltar que existe una amplia gama de literatura que discute la gestión del desempeño y el presupuesto por resultados, por lo que para este caso en particular se utilizaron como base los siguientes documentos: García y García (2010), González y Velasco (2014), Meneses y Oliva (2017) y Pérez-Jácome Friscione (n.d.).

- Enfatiza en la planificación, el diseño, la implementación de políticas públicas y la comunicación para que los diferentes actores conozcan los objetivos y las metas previstas y alcanzadas.
- Brinda mayor transparencia mediante la generación de más y mejor información para el público y para las legislaturas respecto de las metas y las prioridades de gasto.
- Permite ubicar y definir de manera más efectiva los recursos necesarios para cada programa y acción pública.
- Facilita la mejora de la gestión institucional, e incrementa la eficiencia de los programas.
- Genera vínculos más fuertes entre la planificación, la programación, la presupuestación, el seguimiento y la evaluación, lo que obliga a una discusión de política pública más integral y coordinada.

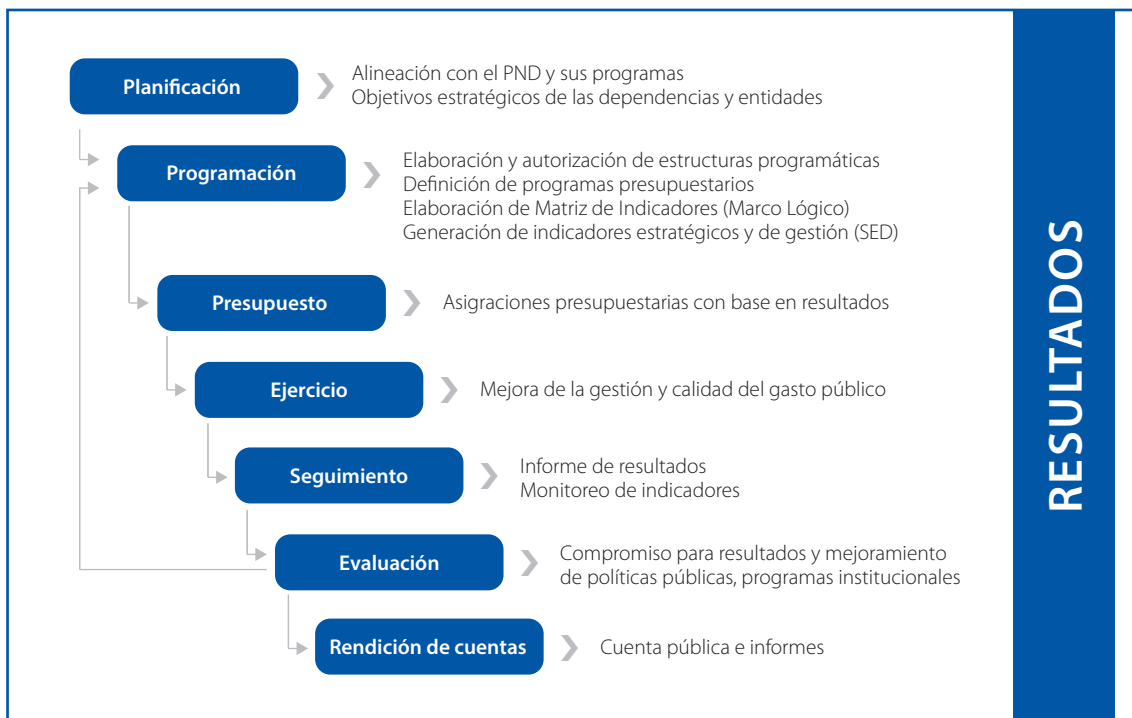
Pérez-Jácome Friscione (ídem) indica que el PxR fue diseñado inicialmente tomando como base **las mejores prácticas a nivel internacional, las necesidades específicas del país y el marco institucional, en donde se consideró incluir inicialmente un sistema de evaluación del desempeño (SED)** que se conforma de diversos procesos que permiten: i) evaluar los resultados de los programas federales; ii) retroalimentar a los administradores de dichos programas, y iii) mejorar la calidad de información que se entrega al Congreso y a la sociedad.

Como tal, el proceso por mejorar la presupuestación gubernamental arranca a partir de 2006 cuando se presentan cambios sustantivos en México en materia normativa y administrativa que obligan a la evaluación de resultados de los programas sociales. Del mismo modo, se hizo necesario alinear los objetivos y las metas de los diversos programas federales con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual determina las prioridades del país en cada período presidencial. Desde el punto de vista mexicano, se podría considerar que ambos factores jugaron un rol de pre-requisitos para el posterior arranque y consolidación del sistema. Se le integran a este proceso de consolidación la existencia de una visión de largo plazo (hacia 2030) que guía el establecimiento de objetivos y metas en periodos de 6 años presidenciables.

Propiamente dentro del ámbito de lo presupuestario, tal parece que las condiciones que aparecen a mediados de la década impulsan cambios en la forma como se organiza el plan de gastos gubernamental. El mismo Pérez-Jácome Friscione (n.d.) destaca la relación entre el PxR y el proceso presupuestario indicando que desde 2008 se procedió a modificar la estructura del programa del presupuesto en México con la finalidad de lograr la alineación de los objetivos y metas. Entre las diversas modificaciones introducidas es necesario destacar dos: la categoría de **“programa presupuestario”** y la definición de **“actividad institucional”**, en donde los primeros permiten identificar directamente los programas y actividades específicos de cada dependencia o entidad, las unidades responsables que participan de la ejecución de los mismos y los recursos presupuestarios asignados a tal efecto. Por su lado, la actividad institucional permite identificar los objetivos que los ejecutores de gasto persiguen a través de las acciones que realizan; lo anterior, buscó fortalecer la vinculación de la planificación nacional con las actividades y programas específicos que se ejecuta. Con ello no solamente se alineó el presupuesto con los objetivos de mediano y largo plazo, sino que también se buscó mantener la congruencia de los objetivos y metas del gobierno.

En la actualidad, el proceso presupuestario se ha orientado al logro de resultados mediante la relación de las siguientes siete etapas: Planificación, Programación, Presupuesto, Ejercicio, Seguimiento, Evaluación y Rendición de Cuentas. La figura a continuación detalle las acciones incluidas en cada una de ellas.

Figura 8. Alineación del proceso presupuestario para resultados



Fuente: Pérez-Jácome Friscione, Dionisio (n.d.).

Además de la creación de los programas presupuestarios y las actividades institucionales, se incluyó la **Metodología de Marco Lógico (MML)** para alinear los programas presupuestarios a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades a los objetivos de los programas derivados del PND y, en consecuencia, a los objetivos del PND. La aplicación de la MML permitió mejorar el diseño y la lógica interna de los programas presupuestarios, además de obligar a la definición de sus objetivos, indicadores y metas sintetizados en una MIR, así como facilitar la evaluación de sus resultados, coadyuvar a estandarizar el lenguaje entre los actores que intervienen en los procesos de planificación y de presupuestación, y facilitar su comunicación. (Ídem).

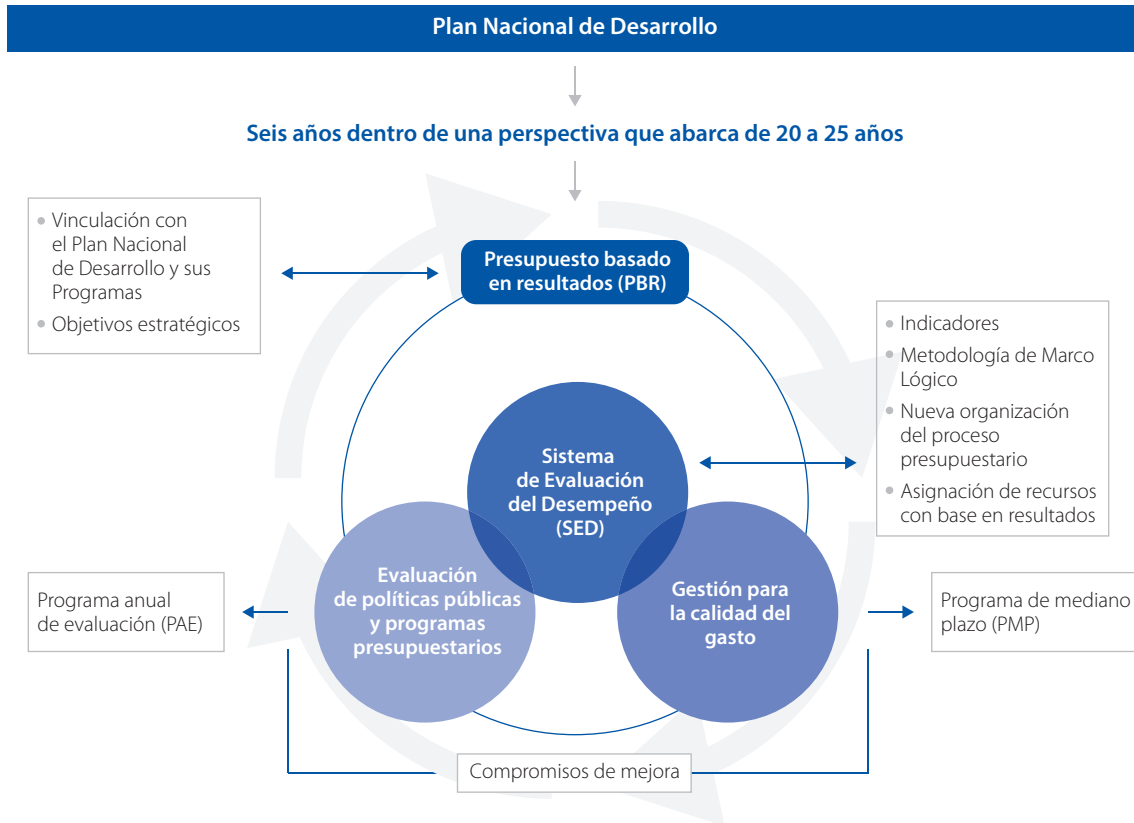
El otro componente clave del sistema es el **sistema de evaluación del desempeño (SED)**, que realiza el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y los programas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal (APF), contribuyendo de esta forma al logro de los objetivos planteados en el PND y los programas que se derivan del mismo. Pérez-Jácome Friscione (n.d.) indica que con la aplicación del SED en la APF se buscaba:

- Propiciar un nuevo modelo gubernamental para la gestión de las asignaciones presupuestarias, orientado al logro de resultados.
- Elevar la eficiencia gubernamental y del gasto público y generar un ajuste en el gasto de operación.

- Contribuir a mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos.
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

A continuación se muestran los componentes del sistema de evaluación del desempeño.

Figura 9. Componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño



Fuente: Pérez-Jácome Friscione, Dionisio (n.d.).

En el marco del SED, el **programa anual de evaluación (PAE)** surge como una respuesta a la necesidad de planear y controlar el proceso de evaluación, asegurando que los programas a evaluar se seleccionen estratégicamente. El PAE establece el calendario de ejecución de las evaluaciones de los programas presupuestarios en operación y de aquellos que comiencen su operación durante cada ejercicio fiscal; determina los tipos de evaluaciones que se aplicarán a los programas presupuestarios, como parte de un proceso integral, gradual y útil para apoyar las decisiones en materia presupuestaria; vincula el calendario de ejecución de las evaluaciones con el calendario de actividades de la programación y presupuestación para el ejercicio fiscal correspondiente, y articula los resultados de las evaluaciones de los programas presupuestarios como elemento relevante del PBR y del SED (ídem).

Por otra parte, la **matriz de indicadores para resultados (MIR)** es una herramienta de planeación estratégica que permite vincular los instrumentos de monitoreo y evaluación con el fin de integrar un sistema de información para la toma de decisiones en función de los resultados esperados y obtenidos integrando de manera general información sobre:

- Planeación y programación, con la alineación de los programas a los objetivos nacionales.
- Programación y presupuestación, con la asignación de recursos por programa presupuestario.
- Control, ejercicio y seguimiento, con el monitoreo de los avances físicos (objetivos-indicadores-metas) y financieros.
- Evaluación-Planeación, con la retroalimentación de los resultados de las evaluaciones para la mejora de los programas.

Retos actuales y agenda por venir

En México, el objetivo del GxR se concibe como *generar capacidad en las organizaciones públicas para que logren los resultados consignados en los objetivos del PND y los programas derivados del mismo* (ídem). En línea con lo anterior, la evaluación del desempeño se ha ido consolidando como uno de los pilares del PBR en México apoyando las decisiones presupuestarias con información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas.

García y García (2010) resaltan que el principal reto de México para fortalecer sus capacidades de la GpRD es coordinar y articular los sistemas de planificación, presupuesto y monitoreo y evaluación. Si bien estos pilares muestran un grado avanzado de madurez, todavía no funcionan de manera sincronizada para mejorar la gestión orientada a resultados. Por otro lado, en la gestión sectorial también se requiere impulsar reformas y mecanismos que posibiliten que los ministerios mejoren su capacidad de producir resultados mediante una gerencia eficaz de los programas, los proyectos y los servicios públicos. Varios de estos programas se ejecutan con la coordinación de los gobiernos (estados), por lo cual es importante fortalecer la capacidad institucional de dichas entidades.

Pérez-Jácome Friscione (n.d.) señala que aunque México ha logrado avanzar constantemente en mejorar la calidad del gasto, es necesario enfocar los esfuerzos a diversas áreas que requieren de mayor fortaleza para lograr los objetivos del SED ampliando el número de evaluadores independientes y objetivos, contribuyendo a que la sociedad se sienta cómoda respecto del contenido de las evaluaciones y, por ende, promover su participación en un esquema de rendición de cuentas; asimismo, pese a que ha habido avances significativos a nivel federal y local, es necesario realizar un mayor esfuerzo a nivel subnacional y municipal. Primordialmente es necesario trabajar en conjunto para que exista un cambio de cultura en los servidores públicos locales.

García y García (2010) refuerzan la necesidad de simplificar los procesos relacionados con PxR. Asimismo, se considera importante fortalecer los mecanismos de asignación presupuestaria que incentiven la eficiencia y la eficacia en la gestión de las instituciones. Mencionan los autores, además, que una de las debilidades de la gestión pública es que no existe aún el mecanismo que asegure que el incumplimiento de las metas y los objetivos detectados por las evaluaciones conlleve a acciones correctivas de carácter técnico, administrativo y financiero.

6. Análisis de resultados del cuestionario sobre PxR

6.1. Consideraciones metodológicas

Para la realización del diagnóstico se procedió con la construcción de un modelo óptimo o ideal para la región, el cual se convierte en el modelo de gestión por resultados al que los países de la región deberían aspirar. Dicho modelo es único y se basa en la experiencia internacional y en la revisión de la literatura que los consultores llevaron a cabo. De esta forma puede variar de otras experiencias debido a que contiene una combinación de características mínimas que se consideran necesarias para la región CAPRP (Centroamérica, Panamá y República Dominicana).

El modelo óptimo que se desarrolló consiste en un modelo de presupuestos por resultados (PxR) con algunas extensiones hacia una gestión más amplia como la gestión por resultados cuando esto se considere necesario, por lo que, no pretende ser un modelo exhaustivo de gestión por resultados para los países.

De esta forma para la construcción del modelo de PxR se seleccionaron 10 componentes mínimos que deben estar presentes en los países. Para cada componente se diseñó un set de indicadores con miras a poder estimar si el componente se encuentra presente en el sistema de gestión pública de los países, de forma tal que, si se cumple con todos los indicadores se puede asegurar que el componente funciona de una forma óptima en el país. Los componentes seleccionados y la principal razón de su inclusión se muestran a continuación:

- **Perspectiva de mediano plazo.** Tiene el objetivo de verificar si el país tiene un marco jurídico y presupuestario adecuado que le permita mantener una solvencia fiscal en el mediano plazo. Sin unas finanzas públicas sanas no es posible implementar un modelo de PxR.
- **Generación de estadísticas.** La generación de estadísticas y su institucionalización son un elemento clave dentro de un modelo óptimo de PxR por cuanto permiten la toma de decisiones y planificación con respecto al futuro del país, al mismo tiempo permiten dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos.
- **Planificación.** La planificación es una parte clave de los procesos de gestión por resultados por cuanto es por su medio que se definen los resultados que se esperan de las intervenciones de los entes públicos. Por otra parte, la temporalidad de la planificación también es relevante por cuanto los objetivos/resultados, si son verdaderamente estratégicos, no se logran obtener en el corto plazo, por este motivo existe la planificación de largo plazo la

cual debe estar integrada a la planificación de mediano plazo con miras a que los objetivos y resultados del mediano plazo conlleven al logro de resultados más significativos para un país.

- Relación Plan-Presupuesto. La capacidad del proceso presupuestario para integrar la información de los resultados (pasados y esperados) y el desempeño es clave para implementar PxR.
- Programas Presupuestarios. Aunque no es un requisito indispensable para la implementación de PxR, la estructuración del presupuesto por programas es sumamente relevante ya que permite organizar las acciones de las entidades públicas para que se orienten a proveer bienes y servicios con el objetivo final de lograr un resultado en la población al que va dirigido.
- Perspectiva de Género. Se ha demostrado que uno de los instrumentos más efectivos para el logro de políticas de Estado es el presupuesto del gobierno, ya que por medio de él se canalizan las prioridades de política pública y, en un esquema óptimo, se da un proceso de rendición de cuentas. Al ser la igualdad de género una de las prioridades de la región y uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se consideró oportuno medir el avance de la región en este.
- Gestión Financiera. Temas como la inflexibilidad del gasto, la capacidad de ejecutar el presupuesto y de realizar adquisiciones de forma ágil y transparente, el grado de avance del sistema integrado de administración financiera que permita registrar y dar seguimiento a los programas presupuestarios y a la ejecución física de los mismos; son de mucha relevancia para poder implementar un PxR.
- Seguimiento y Evaluación. De los componentes más relevantes para la implementación del modelo de presupuesto por resultados es el contar con un sistema de seguimiento y evaluación de los programas presupuestarios. Es a través de él que se puede contar con la información del desempeño con miras a poder integrarla de forma ágil al proceso presupuestario. Además permite corregir los desvíos que frecuentemente se presentan en la ejecución.
- Incentivos a la Gestión. Si se considera que el capital humano es lo más relevante de las organizaciones los incentivos se convierten en una parte determinante de un modelo de PxR. Cuando los intereses institucionales y personales se alinean a los objetivos estratégicos de la planificación y sus resultados esperados se logra establecer las condiciones óptimas para el logro de estos objetivos y se incentiva la innovación en las instituciones encargadas de la ejecución.
- Rendición de Cuentas. La rendición de cuentas ante órganos de control y la ciudadanía permite transparentar la gestión e impulsar la participación ciudadana en la priorización de los objetivos del gobierno.

La metodología utilizada permite un diagnóstico que incorpora varios tipos de comparaciones con miras a comprender el grado de avance de cada país (en un reporte individual dirigido a cada país) y de la región en PxR en general y por cada uno de los 10 módulos o componentes. De esta forma se diagnostica el avance de la región en PxR en general y por cada uno de los componentes descritos.

Este estudio tiene la característica de que la recolección de la información se realizó por medio de un cuestionario sin realizar visitas in situ que permitieran ahondar en el tema o verificar algunos aspectos. Por este motivo el cuestionario debía mantener una estructura amigable y mantenerse en un máximo de preguntas, que, aunque al final de cuentas resultó extenso, no sobrepasase un límite que desincentivara la obtención de respuestas por parte de los países. De hecho, que el porcentaje de respuestas fue muy elevado con la excepción de un país que remitió información parcial en algunos componentes.

Para la elaboración del cuestionario se utilizó como principal insumo la Base de Datos de Indicadores para la Gestión para Resultados en el Desarrollo publicada por el BID en 2016, la cual se complementó con otra literatura y se adaptó a la situación particular de la región. En el Anexo 1 se adjunta el cuestionario remitido a los países, el cual consta de 70 preguntas, algunas con subdivisiones de donde se extraen un total de 94 indicadores.

6.2. Ponderación de dimensiones

Para proceder con el cálculo del Índice correspondiente, el ejercicio asignó ponderaciones diferenciadas según se considera, a partir de criterio de experto, son las dimensiones de mayor relevancia en términos de los objetivos del presente trabajo. De esta forma, las mayores ponderaciones se asignaron a los módulos sobre Plan-Presupuesto, Programas Presupuestarios, Seguimiento y Evaluación e Incentivos. Menores porcentajes (5%) se distribuyeron a Generación de Estadísticas, Planificación, Presupuesto y Gestión Financiera y Rendición de Cuentas.

Cuadro 3. Distribución de las ponderaciones por dimensión

Valoración bruta	Ponderación General
Perspectiva de Mediano Plazo	10.0%
Generación de Estadísticas	5.0%
Planificación	5.0%
Plan-Presupuesto	15.0%
Programa presupuestario	15.0%
Perspectiva de Género	10.0%
Presupuesto y Gestión Financiera	5.0%
Seguimiento y Evaluación	15.0%
Incentivos	15.0%
Rendición de cuentas	5.0%
Total	100%

6.3. Fuentes de información

La única fuente de información utilizada es aquella emanada de la herramienta denominada "Cuestionario para la elaboración de un diagnóstico regional sobre la implementación de presupuestos por resultados". La estrategia de recolección fue coordinada en cada país por el Ministerio de Finanzas/Hacienda respectivo si bien no se descarta que otras entidades como los institutos de estadística y los Ministerios de Planificación hayan hecho contribuciones sustantivas.

6.4. Metodología de cálculo

La estimación del valor del índice global (i.e. nivel de cumplimiento de los 94 criterios en los 7 países) es un proceso en varias etapas. La primera etapa consiste en multiplicar el total de “indicadores cumplidos por dimensión por país” por su correspondiente peso ponderado. Posteriormente, los puntajes ponderados de las 10 dimensiones se suman y permiten obtener un puntaje total por país, mismo que se contrasta con el puntaje ponderado óptimo (i.e. multiplicación del puntaje perfecto por dimensión por su correspondiente ponderación). Si un país cumpliera con todos los 94 indicadores, entonces obtendría un puntaje ponderado total de 875 puntos. Solo un país sobre el cual no se logró contar con toda la información requerida, por su condición especial, aspiraría a un puntaje total de 855 puntos.

De esta forma, el puntaje total ponderado (*PTP*) del país *j* para las 10 dimensiones *i* se calcula de la siguiente forma:

$$PTP_j = \sum_{i=1}^{10} PTA_{i,j} * P_i$$

Donde

PTA es el puntaje total alcanzado por el país *j* en la dimensión *i*

P es el ponderador de la dimensión *i*

La valoración equivalente en términos porcentuales (*PEP*) corresponde a la nota obtenida por el país pero mostrada sobre base 100 y representa la división del puntaje del país entre el puntaje óptimo ponderado

$$PEP_j = \frac{\sum_{i=1}^{10} PTA_{i,j} * P_i}{\sum_{i=1}^{10} PTO_i * P_i} = \frac{PTP_j}{875}$$

Salvo un país (información incompleta) que se calcula con 855 puntos.

Para toda la región, el puntaje global regional (en términos porcentuales) se estima como un promedio simple de las 7 calificaciones obtenidas anteriormente.

$$PGR = \frac{\sum_{j=1}^7 PEP_j}{7}$$

6.5. Análisis regional

Resultados agregados

Según fue descrito en la sección metodológica, el Índice de Presupuesto por Resultados (IPxR) tiene en total 94 ítems y 10 dimensiones, mismos que fueron evaluados para 6 países de la región. En el caso particular de un país, por falta de información, se evaluó 72 ítems.

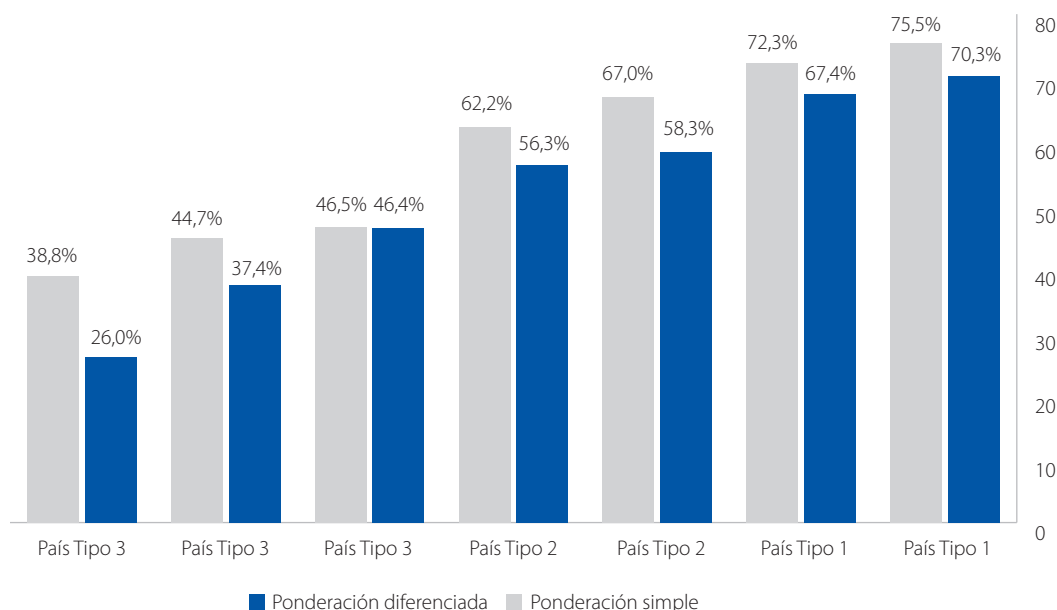
De tal manera, si se suman todos los indicadores cumplidos por los 7 países, se alcanza un puntaje simple de 372,5 puntos de los 636 posibles. Puesto en términos porcentuales, la región cumple con un **58,6%** de ese modelo de referencia. Este nivel de cumplimiento, sin embargo, varía de manera importante cuando el cálculo se hace con ponderaciones diferenciadas. De esta manera, de los 875 puntos (855 puntos para el país que se recabó menos información) que representarían el máximo puntaje ponderado si todos los indicadores se cumplieran a cabalidad, la región totalizó 451,3 puntos, equivalente al **51,7%** de cumplimiento. En otras palabras, la región cumple poco más de la mitad de las condiciones y parámetros establecidos en el modelo desarrollado en el presente documento.

Una valoración más individual, a partir de lo mostrado en el siguiente gráfico, refleja tres grupos de países. En el primero de ellos con países cuyos puntajes son los más elevados (Tipo 1) cualquiera que sea la forma de obtener dichos porcentajes. De esta forma, por ponderación simple, sus valoraciones se ubican entre el 70% y el 75% del puntaje de referencia ("puntaje óptimo") mientras que por ponderación diferenciada sus notas se ubican entre el 67% y el 71% de cumplimiento. Un segundo grupo lo componen aquellas naciones con porcentajes que van del 60% al 69% (Tipo 2). Finalmente, serían 3 los países con notas por debajo del 60% (Tipo 3). Este último grupo, de hecho, se separa de manera importante del resto al experimentar cumplimientos por debajo del 47% del puntaje óptimo.

Cuando se aplica una ponderación diferenciada como la descrita en la sección metodológica, entonces las notas de cumplimiento cambian de manera importante con una tendencia general a caer en relación con la ponderación simple.

Lo anterior implica que, asignar un peso mayor a las categorías directamente relacionadas al Presupuesto por Resultados "castiga" a todos los países. Este decrecimiento, sin embargo, no es uniforme por entre los países. Lo anterior básicamente muestra una relación inversa entre posicionamiento en el ranking y la magnitud del descenso en la nota obtenida, con aquellos países en mejor posición siendo menos afectados por la variante metodológica. Esto es, en realidad, esperable pero lo importante es que permite desarrollar dos reflexiones iniciales. La primera es que los países con mejores notas suelen ser sólidos en el cumplimiento de todas las áreas y por lo tanto el cambio de metodología no implica una fluctuación extrema. Lo segundo, y quizás más importante, es el hecho que el descenso en la nota de todos los países podría ser un reflejo que el desempeño en las áreas centrales del Presupuesto por Resultados (i.e. aquellas con ponderaciones menores) es comparativamente menor a las otras áreas, de forma que un aumento del peso relativo se estaría dando en aspectos que no son cumplidos a cabalidad, haciendo caer la nota.

Gráfico 1. Nivel de cumplimiento de criterios por país y tipo de cálculo



Fuente: autores con base en información provista por países

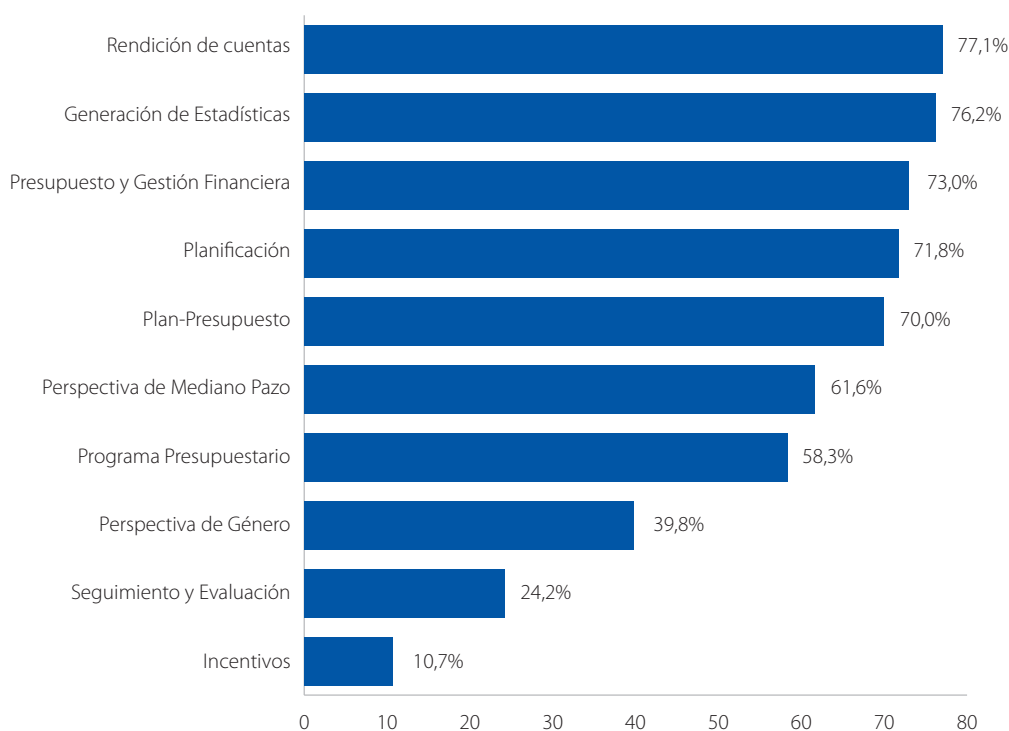
El ejercicio también consideró un tercer grupo de ponderadores para medir si los resultados anteriores dependían de la forma en que se distribuyen tales porcentajes. En esta ocasión, la estimación puso mucho énfasis en aquellos componentes directamente presupuestarios, incluyendo los de naturaleza macro. Así, Perspectiva de Mediano Plazo, Plan-Presupuesto y Programas Presupuestarios fueron asignados 20% de peso mientras la Perspectiva de Género tuvo un 10% por ser un tema de relevancia para el presente trabajo. Las demás dimensiones tuvieron 5%. Dos resultados merecen ser comentados. Lo primero es que todos los países mejoraron su situación respecto a la ponderación diferenciada anterior. A nivel regional, el promedio de cumplimiento pasó de 51,7% al 60% con ganancias en los países que van desde los 12 puntos porcentuales a los 2,5 puntos. Todas las naciones mejoraron su desempeño, una indicación que los países de la muestra se desempeñan mejor en las dimensiones que componen el núcleo presupuestario que en aquellas que son ámbitos complementarios al funcionamiento del mismo (Rendición de Cuentas, Seguimiento y Evaluación, etc). En segundo lugar, sobre el orden de los países según cumplimiento, el ranking se mantuvo igual excepto que los dos países con mejor cumplimiento intercambiaron sus puestos.

6.6. Resultados por dimensión e indicadores que les componen

Los resultados por dimensión de nuevo permiten clasificar el desempeño de cada categoría en tres posibles grupos. Un primer grupo se refiere a aquellas dimensiones donde la nota ponderada de cumplimiento excede el 70%. Allí se ubican 5 de las 10 dimensiones, siendo particularmente relevantes los avances en Rendición de Cuentas (77,1% con 6 países contemplados), Generación de Estadísticas (76,2%) y Presupuesto y Gestión Financiera (73,0%).

Ninguna dimensión supera el 80% de cumplimiento. El segundo grupo comprende aquellos aspectos con notas entre 50% y 69%. Acá se ubican dos categorías (Perspectiva de Mediano Plazo y Programas Presupuestarios). Finalmente, el tercer grupo muestra las zonas de mayor rezago relativo con notas de cumplimiento por debajo del 40%. Si bien cualquier dimensión en este nivel es ya de por sí crítica, se rescata el débil nivel de desempeño regional en la instauración de Incentivos que remuneren el buen desempeño y el establecimiento de sistemas de Seguimiento y Evaluación. Sobre el primero, sólo un país tiene un cumplimiento parcial del mismo. Sobre el segundo, ningún país supera el 47% de cumplimiento.

Gráfico 2. Valoración respecto a la meta por dimensión del IpxR



Fuente: autores con base en información provista por países

Una valoración más detallada de cada dimensión se presenta en el siguiente cuadro donde se muestran los porcentajes de cumplimiento por país. Cada nación ha sido coloreada con los colores típicos del semáforo de forma que un “verde” indica que se encuentra entre los mejores 2-3 países de la región, el “amarillo” denota un posicionamiento intermedio y el “rojo” refleja los últimos lugares. En algunos casos, por igualdad de notas, más de 3 países reciben un color determinado. En otros, como en Incentivos, todos los participantes excepto un país tiene color rojo por experimentar avance al 0%. Resulta importante acotar que la asignación de un “verde” no debe interpretarse como un cumplimiento cabal de la dimensión, sino que refleja únicamente el orden o posición relativa dentro de la región. En ese sentido, cada dimensión tiene su propia lógica y la asignación de colores es producto de esa consideración y de los valores que tengan los países.

La tabla a continuación puede analizarse desde una perspectiva vertical (país) y otra horizontal (dimensión).

Cuadro 4. Porcentajes de avance por dimensión y por tipo de país.

Dimensiones	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 3	Tipo 1
Perspectiva de Mediano Plazo	56,3%	37,5%	100,0%	75,0%	75,0%	37,5%	50,0%
Generación de Estadísticas	91,7%	50,0%	66,7%	100,0%	50,0%	100,0%	75,0%
Planificación	55,6%	66,7%	77,8%	94,4%		36,1%	100,0%
Plan-Presupuesto	80,0%	50,0%	100,0%	80,0%	60,0%	20,0%	100,0%
Programa presupuestario	66,7%	58,3%	66,7%	66,7%	83,3%	16,7%	50,0%
Perspectiva de Género	50,0%	50,0%	57,1%	14,3%	50,0%	0,0%	57,1%
Presupuesto y Gestión Financiera	83,3%	52,8%	88,9%	83,3%	38,9%	83,3%	80,6%
Seguimiento y Evaluación	30,8%	0,0%	38,5%	30,8%	23,1%	0,0%	46,2%
Incentivos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	75,0%
Rendición de cuentas	100,0%	62,5%	75,0%	50,0%		75,0%	100,0%

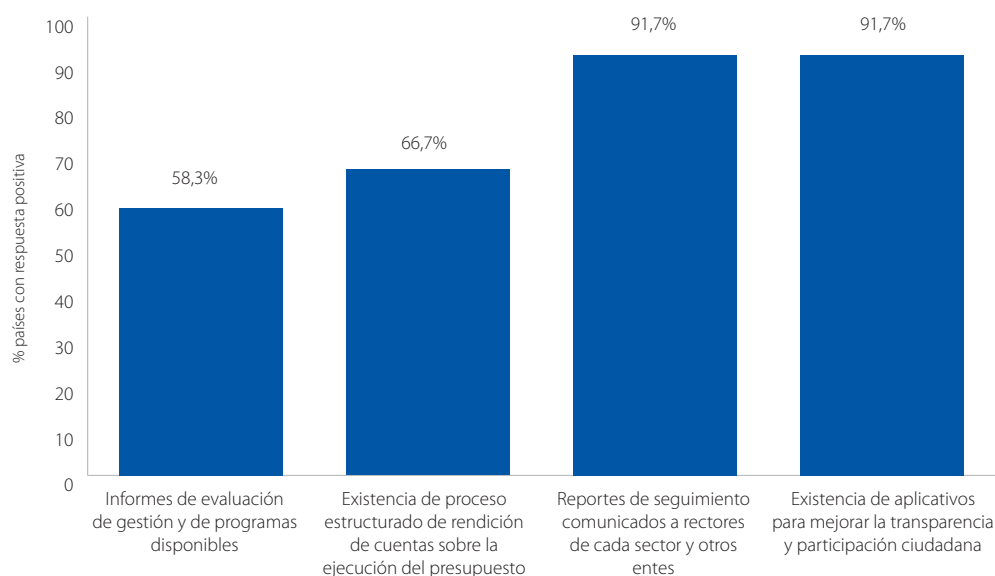
Fuente: Elaboración de los autores a partir de información del cuestionario

Perspectiva horizontal

La perspectiva horizontal, como ya se mencionó, centra su análisis en el desempeño regional a partir de las dimensiones analíticas ya expuestas. La primera de ellas, por orden de cumplimiento, es la **Rendición de Cuentas** (77,1% de progreso para toda la región). La información emanada del cuestionario merece dos comentarios. La primera es que, no obstante, su posicionamiento privilegiado, existen amplias disparidades de progreso entre los países de la región. De esta forma, mientras dos países muestran un cumplimiento total de la dimensión, en otro caso dicho porcentaje asciende al 50%.

El segundo comentario se deriva del comportamiento de los distintos indicadores que integran la dimensión. Según se visualiza en el siguiente gráfico, la región muestra fortalezas en la preparación de informes de seguimiento y el establecimiento de aplicativos para mejorar transparencia. Sin embargo, en factores de naturaleza más estratégica como la existencia de evaluación de programas y la definición de procesos estructurados para la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria, la práctica es menos frecuente. Por ejemplo, en materia de evaluación de gestión y programas, 3 de los 6 países con información disponible confirmaron tener tales prácticas en pie, en tanto 1 de ellos apenas está por implementarlo. En cuanto a procesos estructurados de análisis de la ejecución presupuestarios, son 4 los países con modelos de este tipo. Por el contrario, los otros dos indicadores (reportes de seguimiento y aplicativos) aparecen con respuesta positiva en todos los países, y su nivel de cobertura regional no fue valorada al 100% debido a que en un país apenas se están implementando en el presente año.

Gráfico 3. Países con respuesta positiva en indicadores de “Rendición de Cuentas”



Fuente: Elaboración de los autores a partir de información del cuestionario

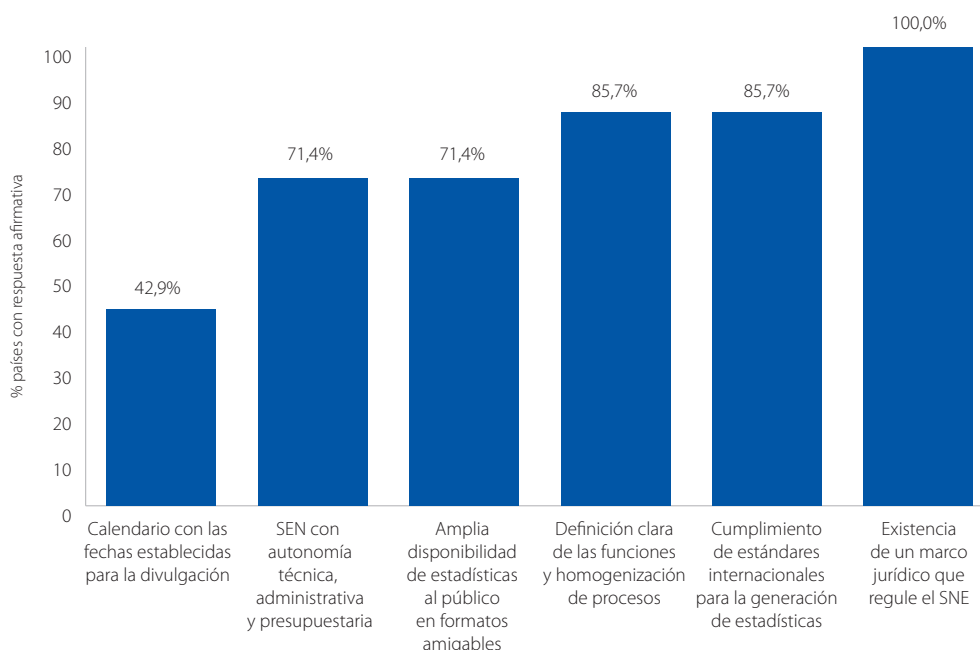
La segunda dimensión con mayor nivel de cumplimiento es la Generación de Estadísticas con un 76,2% de avance. Tres países reflejan niveles de progreso superiores al 90% de los indicadores para ella definidos en tanto un país, quien rezaga la lista, tiene un nivel de cumplimiento del 50%. Quizás un aspecto que llama la atención es que los dos países líderes, se ubican en posiciones intermedias en este rubro. Tanto el porcentaje de avance global en materia de Generación de Estadísticas como la posición que ocupan ciertos países podría mejorar en el corto plazo a partir de cambios administrativos que modificarían el panorama hoy vigente. Por ejemplo, en el caso de un país del Tipo 1, reporta incumplimiento de los indicadores relacionados con la existencia de un “calendario con las fechas establecidas para la divulgación” y con la “amplia disponibilidad de estadísticas al público en formatos amigables”. El otro país del Tipo 1, por su lado, tampoco posee un calendario de divulgación y la condición jurídica del futuro Instituto Nacional de Estadísticas, que daría autonomía completa al ente, está bajo discusión con un proyecto de Ley ya presentado.

El análisis individual muestra justamente lo comentado en el párrafo arriba. El indicador relacionado al calendario de divulgación, en lo puntual, muestra el menor porcentaje de todos. Es decir, dentro de la Generación de Estadísticas, es este aspecto el menos cumplido por los países de la región. Otros dos indicadores con porcentajes bajos de cumplimiento son el de otorgamiento de autonomía técnica, administrativa y presupuestaria a los institutos de estadística y el aumento en la disponibilidad de información al público en formato amigable. Sin embargo, cualitativamente sus situaciones tienen naturaleza distinta. Por ejemplo, de los tres países que no obtuvieron puntaje completo en el tema de autonomía, dos tienen algún nivel de avance, especialmente legislativo, y sólo uno no presenta avance alguno. La disponibilidad de información al público es un área posiblemente de raíces administrativas, salvo límites establecidos por Ley.

Quizás un aspecto positivo en el tema de Generación de Estadísticas es que las fortalezas y avances regionales están justo en aspectos medulares de naturaleza estructural o en aquellos que son condición sine qua non para el avance de otras áreas. Todos los países afirman tener

un marco legal establecido; además, con la excepción de un país en el tema de estándares internacionales, y otro, en la definición de funciones y homogenización de procesos, en general se posee un fundamento institucional/organizacional apropiado para reformas más profundas o para obtener ganancias rápidas en dimensiones administrativas.

Gráfico 4. Países con respuesta positiva en indicadores de “Generación de Estadísticas”



Fuente: Elaboración de los autores a partir de información del cuestionario

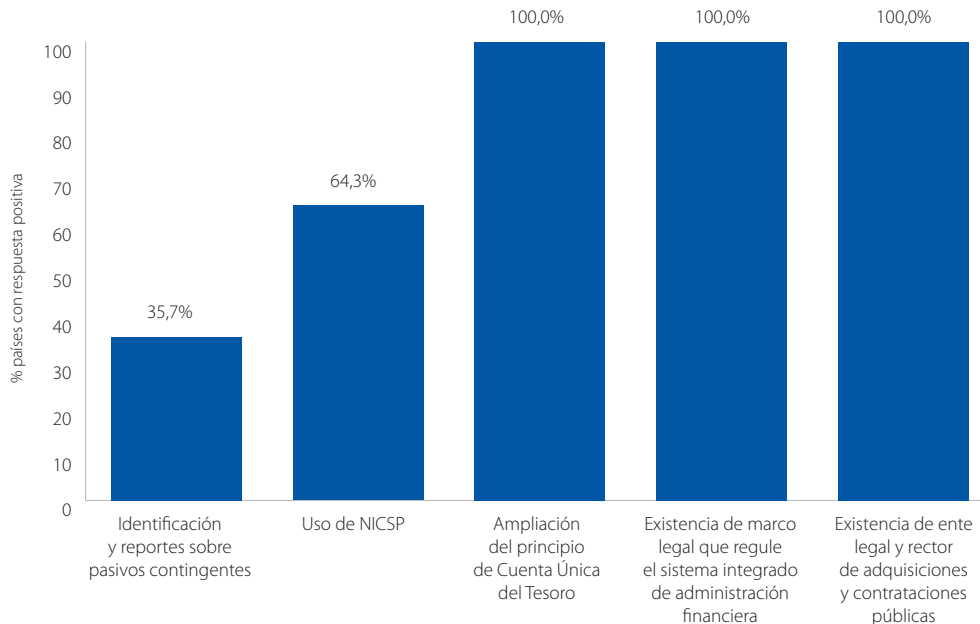
La dimensión sobre **Presupuesto y Gestión Financiera** (73% de cumplimiento) se caracteriza por concentrar 4 países con cumplimientos entre 80% y 90%, un país de cumplimiento medio y una nación que cumple con la mitad de los indicadores. Entre aquellas naciones con mejor desempeño en el tema no parece existir un patrón más o menos consistente sobre los aspectos en que menos se cumple. Es decir, en general el incumplimiento es muy país-específico. Llama también la atención la existencia de varias calificaciones con “0.5”, es decir, situaciones donde el país muestra algún avance importante pero el rubro no ha sido plenamente implementado. El uso de las NICSP y el sistema de pasivos contingentes en dos casos, son dos ejemplos.

Dos países del Tipo 3 se ubican a la zaga en materia de cumplimiento en esta dimensión, muestran fortalezas concentradas a nivel temático. En un caso, el avance se concentra principalmente en el área de adquisiciones y contrataciones públicas, mientras que el otro, cumple a cabalidad el ámbito de la existencia de un marco legal que regule el sistema integrado de administración financiera. Para el resto de temas, ambas naciones experimentan carencias importantes.

Individualmente, 18 indicadores fueron incluidos en esta dimensión, siendo una de las categorías con mayor cantidad de criterios. Para fines analíticos, la misma se ha estructurado alrededor de cinco sub-categorías, algunas de ellas con varios criterios adicionales para una comprensión más profunda de su composición. A nivel de sub-categoría, todos los países reportan contar con aplicación de Cuenta Única del Tesoro, un marco regulatorio del Sistema de

Administración Financiera y un ente legal que regule compras públicas. Por su lado, el uso de las NICSP se da en todos los países excepto en dos del Tipo 3, mientras la existencia de un sistema de pasivos contingentes, la menos común de las sub-dimensiones, sólo se da en dos países.

Gráfico 5. Porcentaje de países con respuesta positiva en “Gestión Financiera”, por sub-categoría



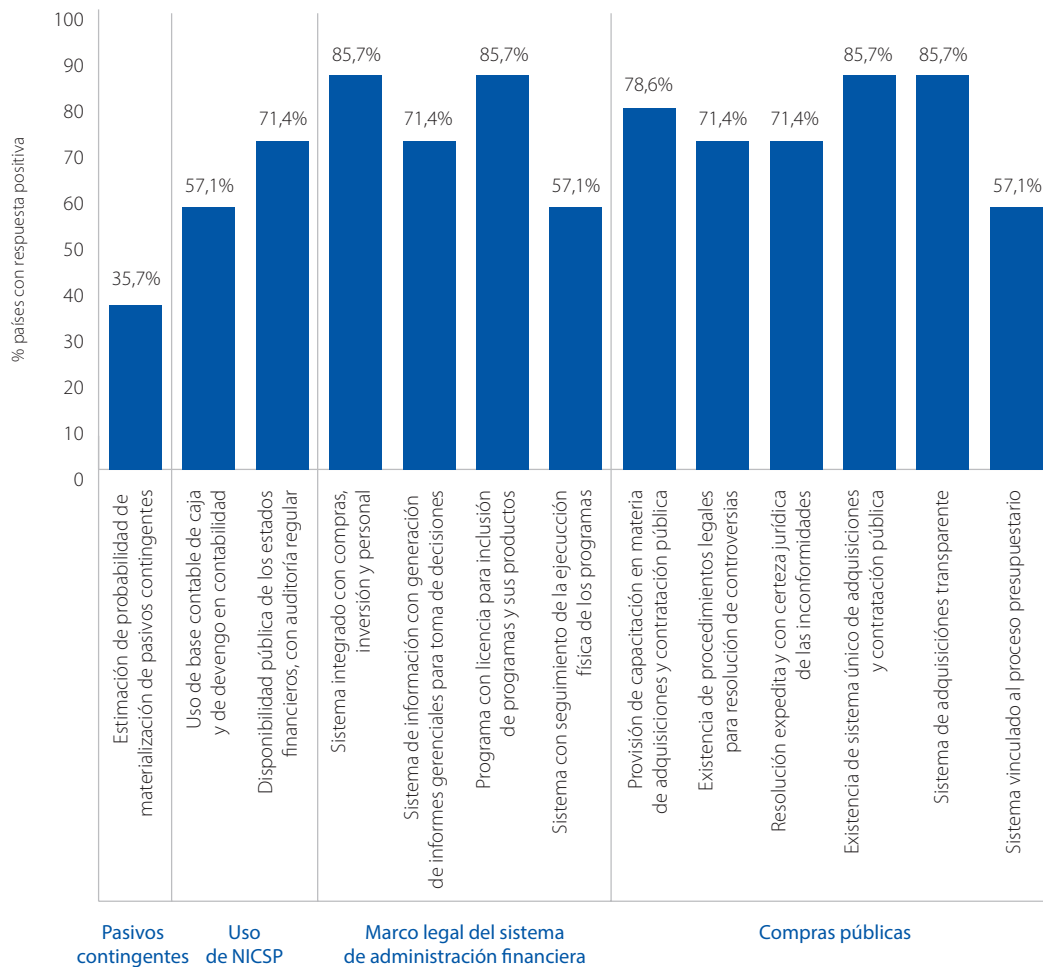
Fuente: Elaboración de los autores a partir de información del cuestionario

Si bien el cumplimiento de las sub-dimensiones parece ser razonablemente bueno, lo cierto es que cuando se interroga sobre el cumplimiento de sus componentes micros aparecen una serie de detalles y conclusiones que merecen ser valorados. El gráfico a continuación detalla el porcentaje de países que dicen cumplir con cada uno de los micro-indicadores.

Tal y como lo refleja la gráfica a continuación, aunque todos los países cuenten con determinada sub-categoría, algunas de las preguntas internas vinculadas a esa sub-categoría podrían no reflejar cumplimiento total de la región. Esta situación podría interpretarse de dos formas. La primera es que posiblemente haya aspectos que la ley no posee y que deban ser introducidos para su correspondiente modernización. La segunda es que podría aún existir una brecha entre la promulgación de la ley y su operacionalización/implementación total.

Dos ejemplos permiten visualizar lo anterior. En el caso de la legislación sobre administración financiera, su existencia es generalizada entre todos los países, pero algunos componentes que le deberían acompañar, como los sistemas para la toma de decisiones y el de seguimiento físico, sólo aparecen en determinados participantes. Algo parecido sucede en el tema de compras públicas donde aún quedan retos pendientes en aspectos como resolución de conflictos, capacitación generalizada y transparencia. De forma más integrada, los mayores vacíos se encuentran en aspectos de implementación más que de naturaleza legal. Por sub-categoría, los sistemas de pasivos contingentes y el funcionamiento de las NICSP tienen las menores tasas de cobertura por entre los países de la región; retos en transparencia y existencia de sistemas informáticos estratégicos son transversales a todas las áreas.

Gráfico 6. Países con respuesta positiva en indicadores de “Presupuesto y Gestión Financiera”



Fuente: Elaboración de los autores a partir de información del cuestionario

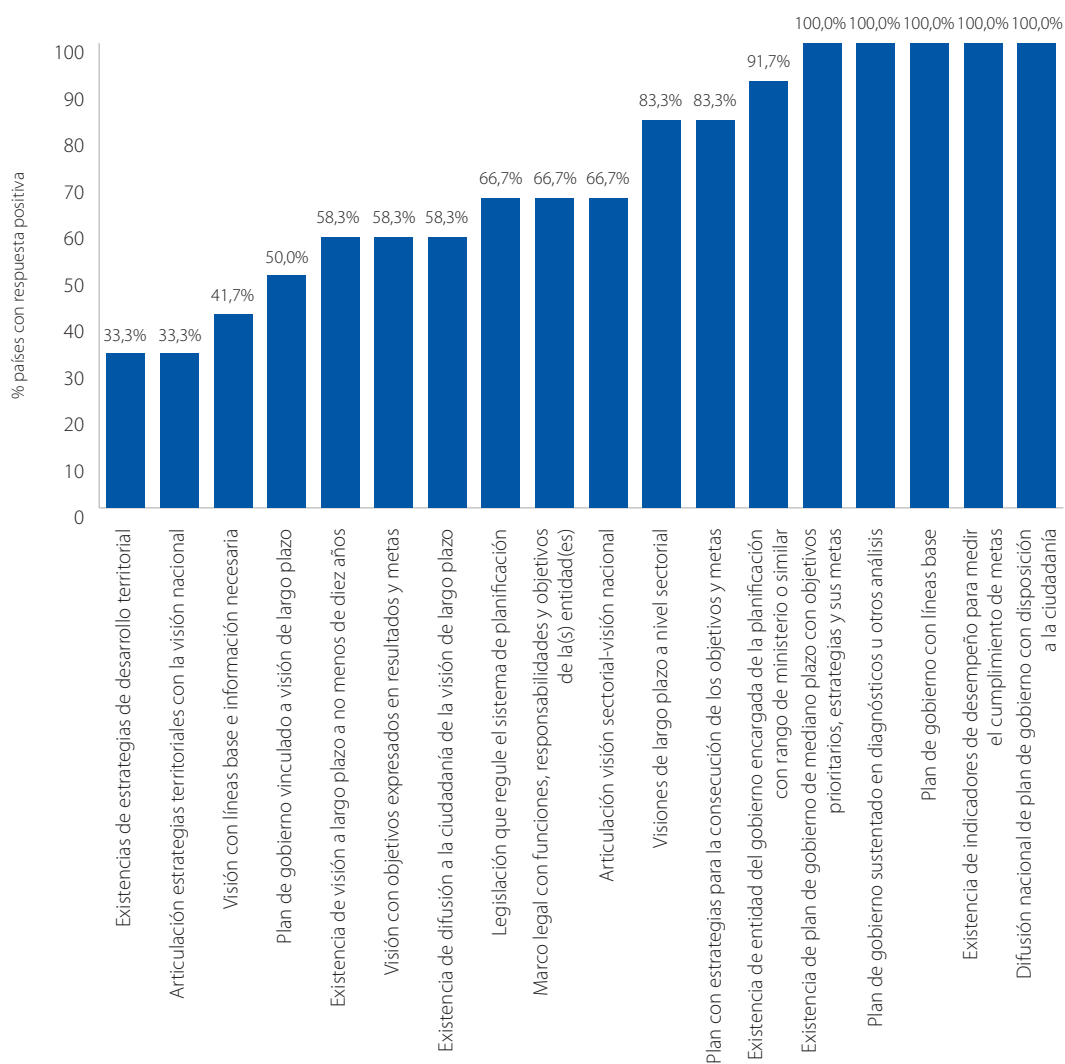
Por su lado, la existencia de un conjunto de medidas orientadas a la **Planificación por Resultados** (71,8% de cumplimiento) encuentra en dos países a sus mayores exponentes y otro adicional ubicado en tercer lugar con un nivel de cumplimiento aceptable. Esta dimensión es de extremos. Un país Tipo 1 reporta cumplimiento cabal de todos los indicadores mientras que otro del Tipo 2 se encuentra muy cercano, con sólo un indicador (Marco legal con funciones, responsabilidades y objetivos de la(s) entidad(es)), incumplido. Las carencias de los países varían desde la ausencia de visiones y políticas de largo plazo hasta brechas en la falta de planificación territorial (incumplimiento casi transversal en la región). Un país del Tipo 3 tiene carencias en prácticamente todos los ámbitos de la dimensión excepto en el módulo sobre la existencia de un *plan de gobierno de mediano plazo con objetivos prioritarios, estrategias y sus metas*.

La valoración individual muestra, como en otros casos, una vasta heterogeneidad de situaciones. La dimensión sobre Planificación se ha estructurado alrededor de preguntas que buscan capturar tres bloques analíticos: marco legal, estructura institucional en pie y existencia de políticas y planes de diversa naturaleza y objetivos. En total, 5 de los 18 indicadores considerados en esta dimensión aparecen en todos los países de la región: a) existencia de plan de gobierno de mediano plazo; b) plan de gobierno sustentado en diagnósticos u otros análisis; c) plan de gobierno con líneas base; d) existencia de indicadores de desempeño para medir el cumplimiento de metas y e)

difusión nacional del plan de gobierno con disposición a la ciudadanía. Es decir, la región muestra progresos importantes en cuanto a la manifestación política de los intereses gubernamentales vía políticas y planes. La única excepción, como se mencionó antes, es la planificación territorial y de alguna forma, como se analizará posteriormente, la dimensión de género.

La pregunta que se plantea acá es si tales iniciativas están insertas en un marco legal e institucional apropiado. Si bien el cuestionario no validó calidad y pertinencia de esas dimensiones, si es posible extraer dos elementos para la reflexión. Por ejemplo, de los 6 países con información disponible, en dos casos (países del Tipo 3) afirman no tener legislación que regule el sistema de planificación, de manera que, aunque existen entidades encargadas de tales funciones, en esos países se hacen en un vacío legal importante. Segundo, existe ausencia de ejercicios completos de políticas con visión de largo plazo. Esto se visualiza en dos momentos. Primero, en 4 países se tiene algún tipo de esfuerzo de políticas a plazos no menores a los 10 años. Sin embargo, casi todos esos esfuerzos carecen de 1-2 elementos sustantivos para su implementación, especialmente en lo referido a existencia de líneas base y comunicación amplia de las visiones.

Gráfico 7. Países con respuesta positiva en indicadores de “Planificación por Resultados”



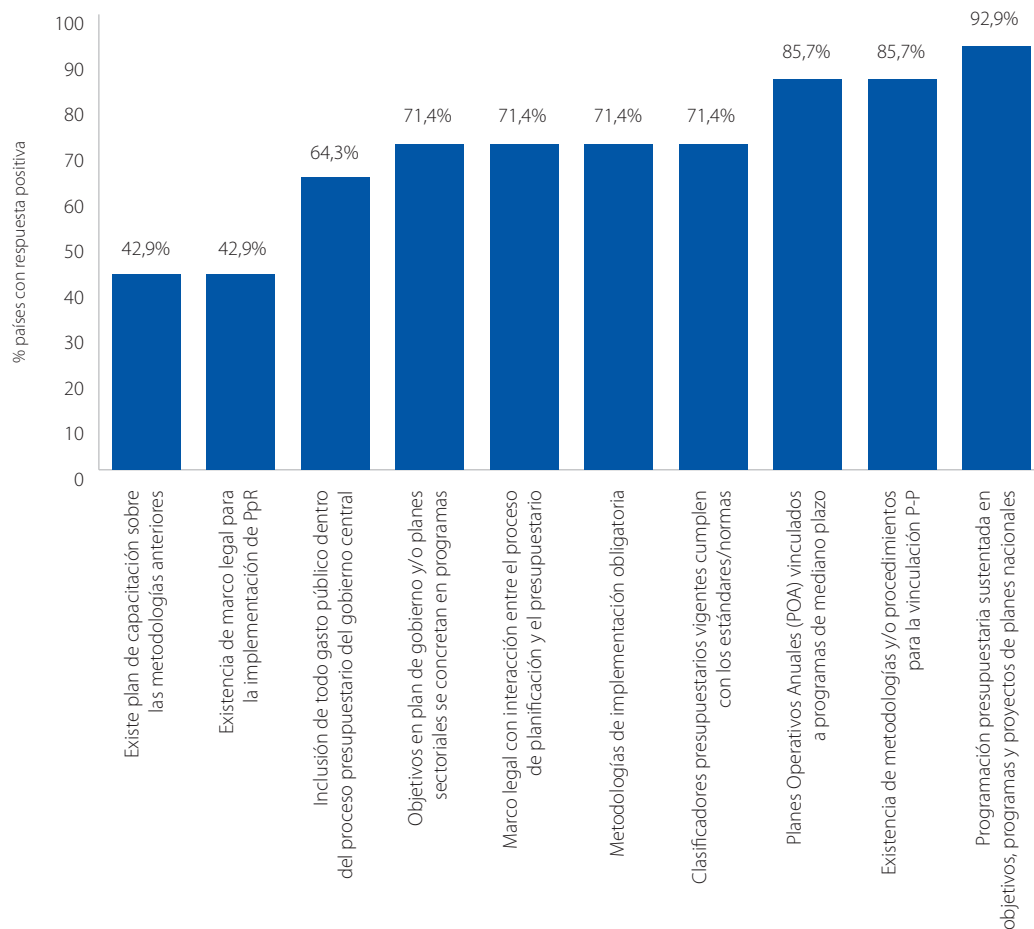
Fuente: Elaboración de los autores a partir de información del cuestionario

La dimensión **Plan-Presupuesto**, que vincula dos áreas del ciclo de la Gestión por Resultados, tiene un nivel de cumplimiento del 70%. Es decir, el nivel de cobertura de sus componentes está a mitad de camino en la región de análisis.

Por país, los dos países Tipo 1, vuelven a ser las naciones con mejor desempeño con puntajes perfectos en ambos casos. Al otro lado del espectro, dos países del Tipo 3, cumplen con la mitad o menos de los indicadores, siendo particularmente importante el primero de ellos porque su porcentaje de cumplimiento llega al 20%.

El nivel de cobertura regional de los indicadores del Plan-Presupuesto, reflejado en el siguiente gráfico, muestra avances importantes en mejores prácticas como la programación presupuestaria objetivos y programas, la existencia de metodologías de vinculación entre las dos áreas y la preparación de Planes Operativos. Capacitación y marco apropiado para el Presupuesto por Resultados son los dos rubros con menor nivel de cumplimiento regional: sólo 3 de 7 países tienen planes de capacitación y también 3 de 7 tienen marcos legales para el desarrollo de la PxR. Otros aspectos sobre los cuales formular una agenda de trabajo tienen un origen técnico: estructuración por programas y metodologías de vinculación Plan-Presupuesto, entre otras.

Gráfico 8. Porcentaje de países con respuesta positiva en dimensión “Plan-Presupuesto”, por indicador

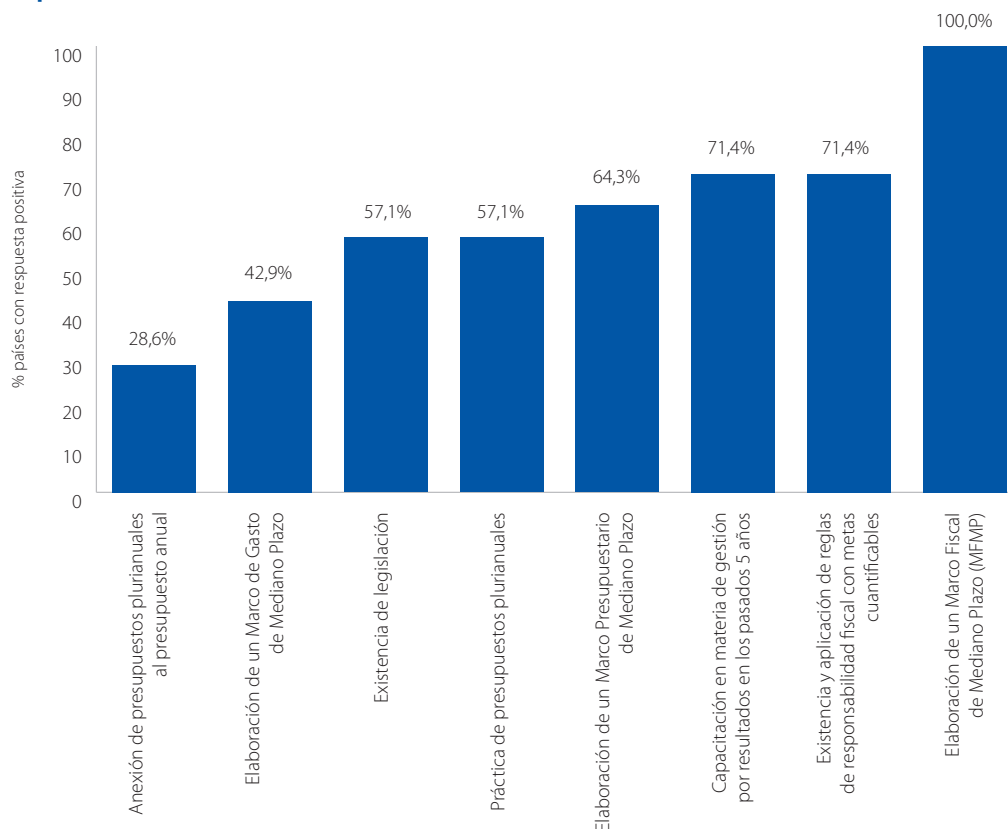


Fuente: Elaboración de los autores a partir de información del cuestionario

La **Perspectiva de Mediano Plazo**, que representa el bloque más macro en el cuestionario, tuvo un nivel de cumplimiento del 61,6%. Incluyendo esta dimensión, todas las demás muestran cumplimiento cada vez más deficientes. Tres países destacan como los de mayor avance en contraposición a dos. Un dato interesante es que esta es una de las tres dimensiones donde el país con mejor cumplimiento total, obtiene los resultados más bajos. Los países de tabla media, muestran concordancia en la ausencia de presupuestos plurianuales y en la elaboración de un Marco de Gasto de Mediano Plazo. Finalmente, dos países del Tipo 3 cumplen esencialmente dos áreas, a saber, la formulación de un Marco Fiscal de Mediano Plazo y la existencia de Reglas Fiscales. En el resto de indicadores, los rezagos son la constante.

La evaluación por indicador señala que en todos los países existe la práctica de desarrollar un Marco Fiscal de Mediano Plazo. No se valora, eso sí, si sus contenidos y ejercicios de proyección son los apropiados, más la existencia como tal del mismo es un paso adelante. Resulta interesante, sin embargo, hacer notar que los otros sub-productos conexos (Marco Presupuestario y Marco de Gasto) son ejercicios menos frecuentes en los países. De hecho, el Marco de Gasto sólo aparece resultado en 3 de los 7 países. Dos aspectos adicionales son representativos para comentar. El primero es que la elaboración de presupuestos plurianuales es práctica moderadamente regular en la región, pero con la consideración que no suelen aparecer anexados al presupuesto anual puesto en discusión nacional. Lo segundo es que la falta de legislación específica sigue siendo una laguna en 3 países, siendo la misma un pilar fundamental para el ordenamiento del modelo de PxR como un todo. Falta avanzar, asimismo, en el establecimiento de Reglas Fiscales en dos países.

Gráfico 9. Porcentaje de países con respuesta positiva en dimensión “Perspectiva Mediano Plazo”, por indicador

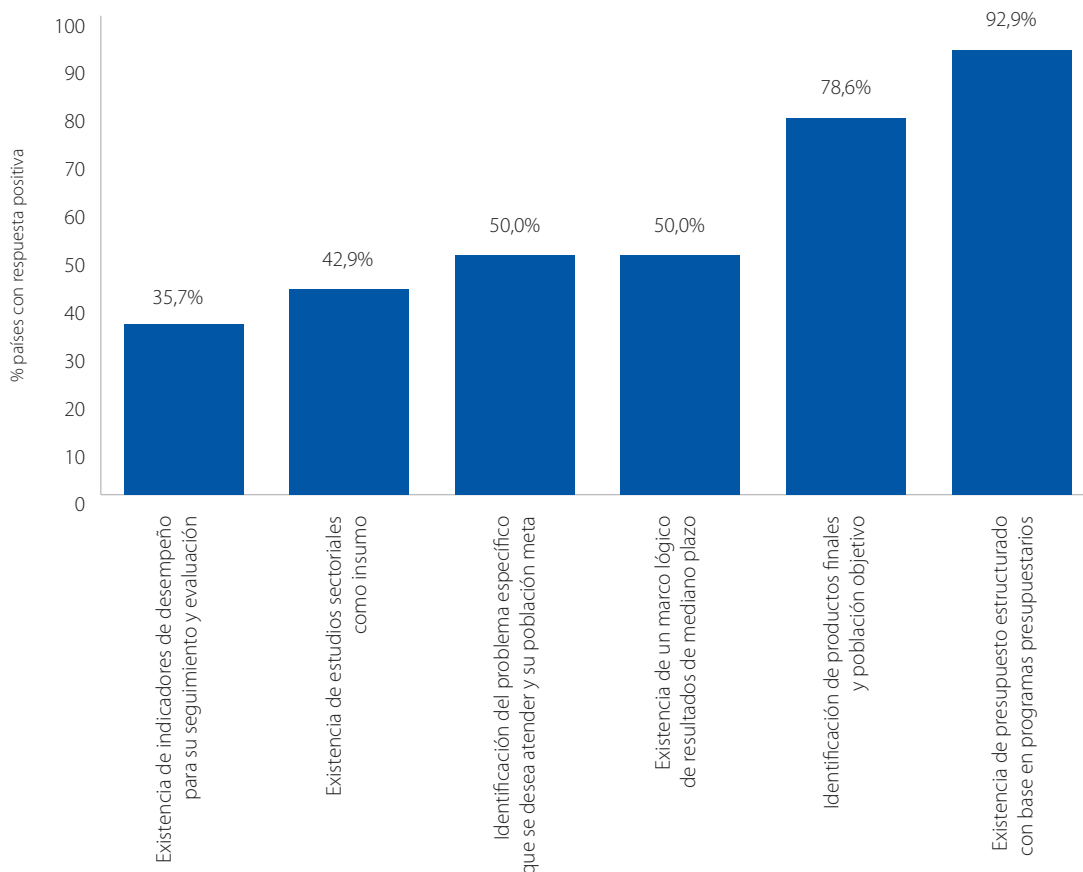


Fuente: Elaboración de los autores a partir de información del cuestionario

La dimensión denominada “Programa Presupuestario” (58.3% de cumplimiento regional) es liderada por una nación que únicamente no cuenta con “estudios sectoriales” en la formulación de los planes de desarrollo o similares. Del resto de naciones, ninguna supera el 70% de cumplimiento de manera que, en promedio, todas ellas incumplen al menos 3 indicadores.

Al intentar identificar las áreas de mayor necesidad regional, prácticamente todos los países mantienen presupuestos estructurados por programas, lo cual es su principal fortaleza en esta dimensión. No obstante, la información parece reflejar la existencia de dos características en la mayoría de estos presupuestos. La primera es que no siempre los programas se sustentan en suficiente evidencia. En total, un 43% de los países (3 en total) preparan estudios sectoriales. La segunda es la débil orientación por resultados: únicamente el 36% de los países reportan contar con indicadores de desempeño para seguimiento y evaluación. Finalmente, en dos áreas la cobertura se encuentra en la mitad de los países: identificación del problema puntual que se espera atacar con el programa y la existencia de un marco lógico.

Gráfico 10. Porcentaje de países con respuesta positiva en dimensión “Programa Presupuestario”, por indicador



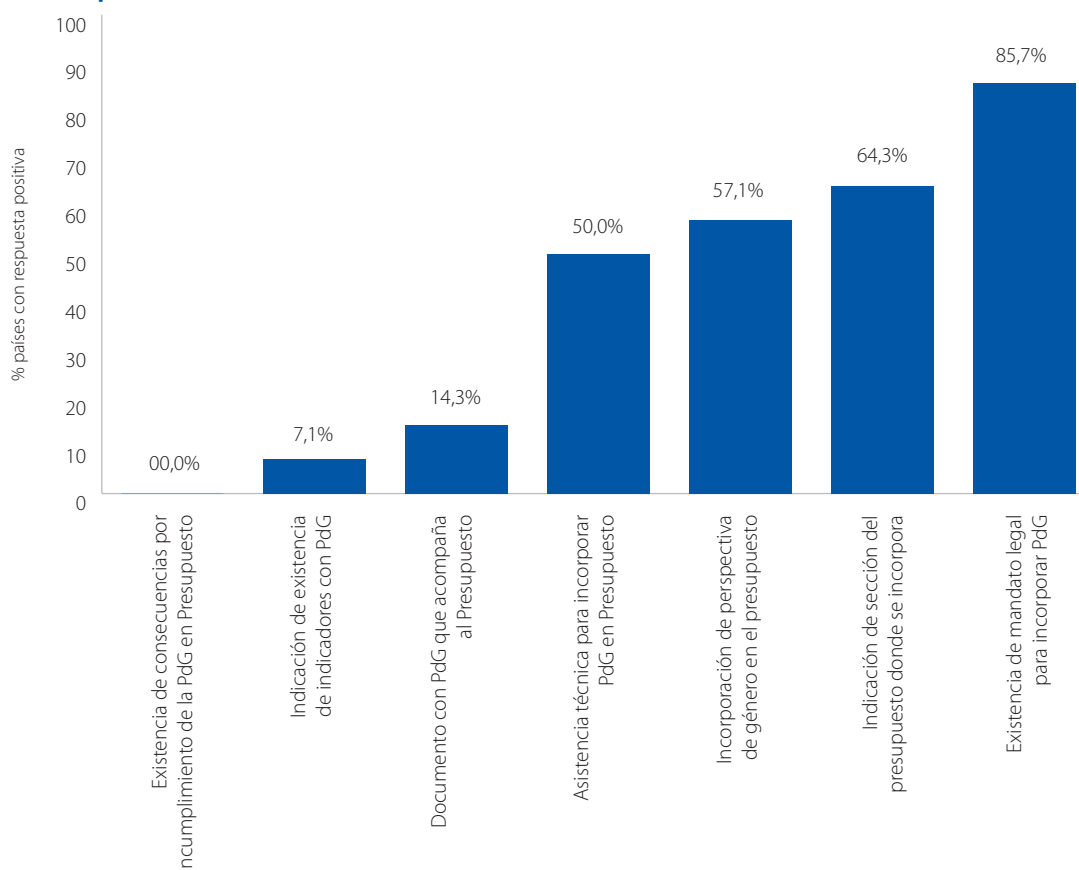
Fuente: Elaboración de los autores a partir de información del cuestionario

Perspectiva de Género (39,8%) es una dimensión de naturaleza transversal de interés particular para el presente trabajo y por lo tanto fue considerado como módulo independiente dentro del cuestionario. Es la primera dimensión donde existe un indicador con cero por ciento de cumplimiento.

Ningún país de la región muestra niveles de cumplimiento en esta sección por encima del 60%. Los dos países del Tipo 1 experimentan los mejores desempeños (57.1%) seguidos por otro grupo de tres (50%). Los menores avances en la incorporación de la dimensión de género se dieron en dos países del Tipo 3, este último con cumplimiento nulo.

De los 7 indicadores propuestos, tres de ellos tienen tasa de respuesta positiva excesivamente baja. Ningún país ha definido consecuencias por el incumplimiento por incumplimiento de la Perspectiva de Género en sus presupuestos, sólo uno tiene en estos momentos indicadores de desempeño en la materia y otro acompaña el presupuesto con un documento con consideraciones de género. Únicamente un indicador, la existencia del mandato legal para incorporar la perspectiva de género en la formulación presupuestaria, aparece en 6 de los 7 países, con el agravante que, al no existir penalidad alguna por incumplimiento, la fuerza de dicho marco regulatorio se reduce considerablemente.

Gráfico 11. Porcentaje de países con respuesta positiva en dimensión “Perspectiva de Género”, por indicador

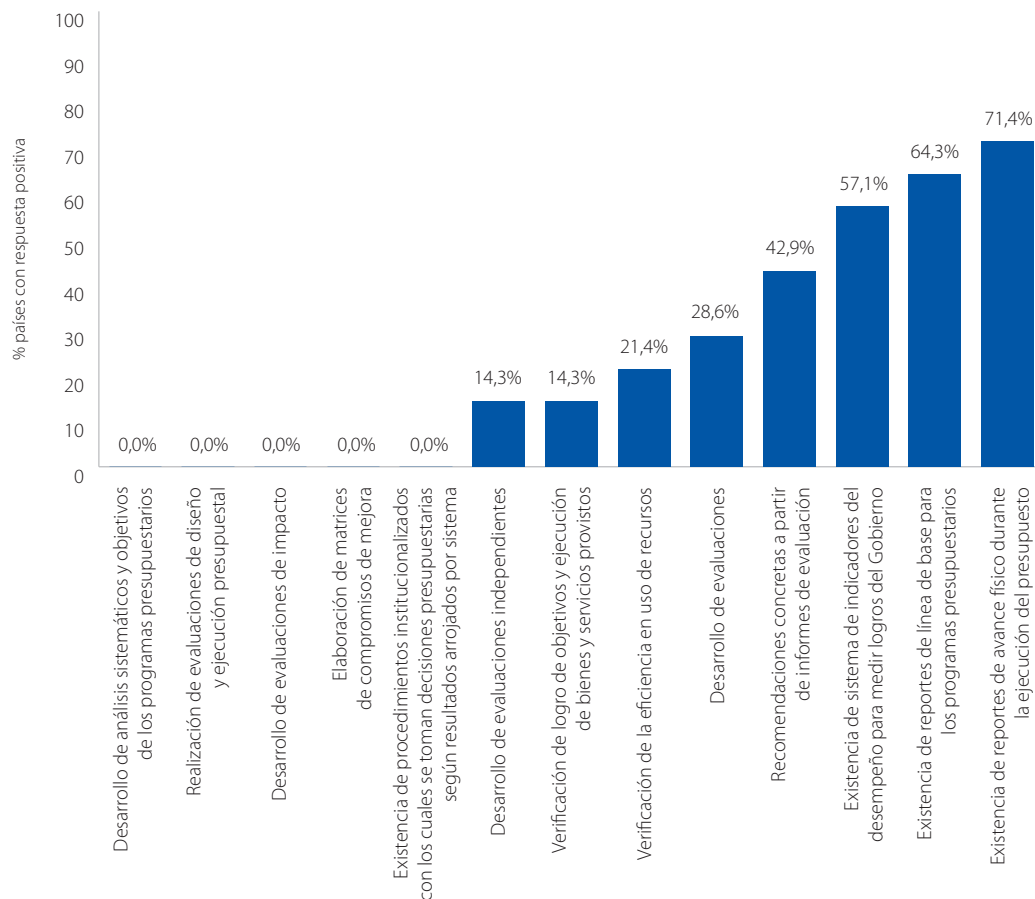


Fuente: Elaboración de los autores a partir de información del cuestionario

Otra de las dimensiones con bajo nivel de cumplimiento es la de Seguimiento y Evaluación (29,2%), misma que se encuentra compuesta por 13 indicadores. A la cabeza de la región aparece el país con mejor cumplimiento total con un porcentaje de cumplimiento de apenas el 46,2% del total de indicadores. Tres países adicionales, se ubican en un segundo grupo con cumplimientos de entre 30% y 40% del total. Sobresale asimismo el nulo cumplimiento de dos países del Tipo 3, según la información compilada.

Por medición específica, 5 de los 13 indicadores tienen cumplimiento nulo de todos los países. Estas 5 métricas tienen dos características. La primera, ausencia de mecanismos de evaluación (de cualquier naturaleza, sea de impacto, de diseño o presupuestal). Segundo, carencia de prácticas institucionalizadas tales como la preparación de matrices de compromiso, desarrollo de análisis sistémicos y objetivos del presupuesto y existencia de procedimientos para que las decisiones de asignación de recursos se hagan en relación con los resultados del sistema. De hecho, si se consideran los indicadores con tasas de respuesta positiva inferiores al 50% (ver gráfico abajo), lo que se va a notar es una persistente carencia de componentes y mejores prácticas en el ámbito de la evaluación. Si bien en materia de seguimiento los países parecieran haber hecho avances relevantes (los dos indicadores más diseminados en la región, reportes sobre avance físico y reportes de línea base, pertenecen a esa área), lo cierto es que cuando se trata de la función evaluadora, la región pasa de incumplimiento total a un máximo de 3 países cumpliendo determinado indicador.

Gráfico 12. Porcentaje de países con respuesta positiva en dimensión “Seguimiento y Evaluación”, por indicador



Fuente: Elaboración de los autores a partir de información del cuestionario

Por último, la dimensión sobre **Incentivos** (10,7% de cumplimiento) tiene poca información que ofrecer por cuanto sólo un país indicó contar con un mecanismo de premios ligados al desempeño. De los 4 indicadores considerados en la dimensión, este país cumple dos a cabalidad y otros de forma parcial, todo lo cual le lleva a un 75% de avance. Ningún otro país reporta información.

7. Conclusiones

Para analizar el avance en PxR es útil utilizar un marco más amplio que cubra otras áreas de la gestión pública, una alternativa es la denominada gestión por resultados que incluye la planificación estratégica y la gestión financiera entre otros. Este diagnóstico no comprendió todas las aristas de la gestión por resultados, sino solo aquellas directamente relacionadas con el presupuesto por resultados con miras a no perder el enfoque del trabajo.

Del diagnóstico se desprende que la región se encuentra rezagada en la implementación de PxR, a pesar de que en la mayoría de países se tiene por objetivo implementar ese modelo. Esto se determina al comparar la región con relación a un modelo óptimo, la misma apenas alcanza una nota de 51,7%. Si el análisis se subdividiera en dos bloques, uno que concentre las dimensiones directamente relacionadas al tema presupuestario y otro que integre los aspectos de apoyo o complementarios a su implantación, entonces el desempeño regional agregado indicaría que la región muestra mayor avance en el primero de ellos, mientras las dimensiones complementarias presentan distancias muy relevantes respecto al punto de comparación.

Individualmente hablando, la región es rica en amplitud de historias y casos. Cada país tiene aspectos que resaltar, retos por delante y puntos de partida distintos. Ciertamente la disparidad es la constante en el desempeño de la muestra. Así, por ejemplo, la calificación más baja fue 26%, mientras que la más alta fue 70,3%.

También existe mucha disparidad en los avances que presenta cada componente de PxR. El componente que alcanza la menor calificación, incentivos a la gestión, obtuvo una calificación de 10,7%; mientras que el componente que obtuvo la mayor calificación fue la rendición de cuentas con un 77,1%.

Los dos componentes con el peor avance, incentivos y seguimiento y evaluación son fundamentales para la implementación de un modelo de PxR, lo cual constata el poco avance que muestra la región. En el caso de los incentivos seis de los siete países muestran un avance nulo en este componente.

Por otra parte, la incorporación de la perspectiva de género se realiza de una forma muy básica en el mejor de los casos, mientras que hay países que muestran un rezago muy notorio en este campo.

A pesar de que una mayoría de países afirman que su presupuesto se encuentra estructurado con base en programas presupuestarios, de la respuesta que brindaron en otras preguntas

queda la duda si efectivamente se trata de programas presupuestarios entendidos como “las unidades de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos (bienes y servicios), para lograr un Resultado Específico a favor de la población y así contribuir al logro de un resultado final asociado a un objetivo de política”. Este es un tema fundamental, ya que sin bien es cierto puede existir un modelo de presupuesto por resultados sin la existencia de programas presupuestarios estrictamente definidos, su efectividad para la obtención de los resultados que la población valora se vería seriamente reducida.

Se logró identificar tres grupos de países dentro de la región: los avanzados (2), los intermedios (2) y los de menor avance (3); lo cual permite realizar agrupaciones para los futuros productos de la consultoría (Guía para la Implementación de PxR) y para programas regionales de asistencia técnica entre otras alternativas.

8. Referencias

- Dirección General de Calidad del Gasto Público. Presupuesto por Resultados. Ministerio de Economía y Finanzas. Perú, Setiembre 2017.
- García López, Roberto y García Moreno, Mauricio (2010). La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe.
- González Gómez, Javier y Velasco Sánchez, Ernesto (2014). La evolución del presupuesto basado en resultados en México, 2004-2012: transferencia e implantación de una política pública. Revista CLAD Reforma y Democracia núm. 58, febrero, 2014, pp. 101-134.
- John M. Kim and Nowook Park. Performance Budgeting in Korea. 2007.
- Korea Institute of Public Finance. Performance – Oriented Budgeting in Korea: Evidence and Lessons. 2008.
- Korea Institute of Public Finance. Performance Budgeting in Korea: Overview and Lessons. n.d.
- Meneses Jimarez y Oliva Zárate (2017). Notas sobre el presupuesto basado en resultados.
- Ohio State University & Korea Institute of Public Finance. Performance – Oriented Budgeting in Korea: Overview and Current Issues. 2011.
- Pérez-Jácome Friscione, Dionisio (n.d.). Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México.
- Polastri Clark, Rossana 2017. Perú: Presupuesto por Resultados. Ministerio de Economía y Finanzas. Perú, Noviembre 2017.
- Presupuesto por Resultados y sus Instrumentos. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2017).
- Posseth, Johan and Van Nispen, Frans (2006) Performance Budgeting in The Netherlands: From Policy Budget to Accounting for Policy. Paper to be delivered at the 2nd Transatlantic Dialogue, A Performing Public Sector, Leuven June 1-3, 2006.
- Posseth, Johan and Van Nispen, Frans. Performance Budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic. En: OECD Journal on Budgeting Volume 6 – No. 4, 2006.
- Debets, Raphael. Performance Budgeting in the Netherlands. En: OECD Journal on Budgeting Volume 7 – No. 4, 2007.
- Public Governance Committee Working Party of Senior Budget Officials (2018) OECD Best Practices for Performance Budgeting. OECD GOV/PGC/SBO(2018)7.

Anexo 1. Cuestionario Aplicado

Introducción e indicaciones

Como parte de la asistencia técnica para fortalecer al Grupo de Trabajo de Presupuestos Públicos (GTPP) del COSEFIN en la discusión regional orientada a la formulación de presupuestos por programas con enfoque de resultados e implementación de instrumentos financieros de mediano y largo plazo se pretende la elaboración de un diagnóstico regional comparado del estado de situación de la implementación del presupuesto por resultados en los distintos países de la región o de las iniciativas de reforma que están en marcha.

Cuando se habla de presupuesto por resultados es bueno acotar que no existe un modelo único en el mundo y muchas veces este forma parte de una estrategia más amplia del sector público dirigida al mejoramiento de la eficiencia y la eficacia de sus inversiones y a la mejora en la entrega de productos que la sociedad valora. Sin embargo, se pueden identificar una serie de instituciones y elementos que integran lo que se denomina Gestión por Resultados y que son claves para que el mismo pueda funcionar adecuadamente. La existencia o no estos macro y micro componentes permite evaluar el grado de cercanía o lejanía del país en el establecimiento de un modelo adecuado.

Este cuestionario se convierte en un insumo clave para la elaboración del diagnóstico regional. Como tal, el mismo se estructura alrededor de 10 secciones las cuales se consideran las áreas más relevantes con que todo sistema de presupuestos por resultados debe contar, tanto desde la perspectiva macro (i.e. los fundamentos del sistema) como la micro (i.e. elementos operativos del mismo). Mediante la evaluación de cada una de las áreas se puede esbozar una perspectiva del avance general de un país en la implementación de un sistema de gestión por resultados o de los procesos de reforma que están en marcha. Para lograr este fin, el cuestionario fue estructurado de forma que la mayoría de las preguntas deben ser respondidas afirmativa o negativamente con poco margen de interpretación, esto por cuanto el objetivo es conocer la existencia del inventario de componentes y no tanto si funcionan adecuadamente o no. Algunas respuestas, eso sí, se pueden complementar con comentarios adicionales.

En cada área se definieron preguntas que van desde la institucionalidad y marco legal hasta preguntas más específicas sobre el funcionamiento del componente bajo estudio. Para la elaboración del cuestionario se tomó como referencia una gama variada de literatura, en particular la Base de Datos de Indicadores para la Gestión para Resultados en el Desarrollo publicada por el BID en 2016. En algunas de las secciones, previo a las preguntas, se incluyó una pequeña definición conceptual del tema con miras a guiar al entrevistado en el concepto que se desea evaluar.

Instrucciones para el llenado del cuestionario

Para completar el cuestionario se ha considerado lo siguiente:

- Complete las preguntas indicando “sí” o “no”, a menos que se especifique otra opción en la pregunta.
- Si lo desea, puede complementar su respuesta con explicaciones adicionales únicamente cuando lo considere necesario. Por ejemplo, si se pregunta si en el país se encuentran en funcionamiento los estándares de información A, B y C, si el país cuenta con A y B pero no con C (aunque en A y B sea extraordinario), la respuesta debe ser “NO”.
- Puede complementar su respuesta indicando en qué etapa se encuentra un aspecto que aún no esté implementado y/o definir las razones por las cuales el mismo no está en operación.
- El cuestionario tiene dos componentes: la Sección A que incorpora los macro-componentes del sistema asociados con existencia de legislación adecuada, institucionalidad y existencia de buenas prácticas que conformen los sustentos del modelo. Posteriormente, el cuestionario se concentra en valorar los micro-componentes, mismos que se dedican a analizar la operación de lo que hoy existe. El cuestionario deberá ser llenado en ambas secciones.
- La unidad o dirección de Presupuestos Públicos es la encargada de completar el cuestionario para lo cual se puede apoyar en las instancias de gobierno que considere oportuno dependiendo de la especificidad de las pregunta.

Sección A: Macro-componentes del sistema de PxR

La primera parte del cuestionario considera los macro-componentes del sistema de PxR, entendidos estos como aquellos bloques que brindan los fundamentos legales e institucionales sobre los cuales se asientan la operación del modelo. Como tal, los macro-componentes tienen dos dimensiones: la presupuestación de mediano plazo y la generación de estadísticas estándar e independientes que permitan evaluar los resultados y definir los puntos de partida.

Perspectiva presupuestaria de mediano plazo

1. ¿Existe legislación que defina la necesidad de avanzar y operar un modelo de presupuestación orientada a resultados? Detallar en un anexo la misma.
2. ¿Cuáles son las instituciones encargadas de administrar la PxR? Detallar en un anexo la lista de entidades
3. ¿El personal de su institución ha recibido capacitación en materia de gestión por resultados en los pasados 5 años? En caso afirmativo, indique los tres cursos más recientes, el total de funcionarios que asistió y su duración (en horas)
4. ¿Se elabora un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) consistente con el plan de gobierno?

- El MFMP incluye para las proyecciones agregadas de ingresos y egresos, proyecciones del PIB, inflación, los precios de los principales bienes de exportación y/o importación y el límite de la deuda pública. El MFMP cubre al menos la totalidad del gobierno central, está articulado con el presupuesto anual y sus proyecciones se actualizan anualmente.
5. ¿Existen reglas de responsabilidad fiscal con metas cuantificables y se aplican?
 6. ¿Se elabora el Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP)?
 - El MPMP incluye todos los aspectos del MFMP, pero desagregados a nivel de funciones de gobierno (por ejemplo, servicios públicos generales, orden público y seguridad, asuntos económicos, protección del medio ambiente, salud, entre otros) y de unidades administrativas. Cubre la totalidad del gobierno central, está articulado con el presupuesto anual, hace explícito un plan de ahorro e inversión pública y sus proyecciones se actualizan anualmente desagregándose por gastos de obligaciones permanentes y nuevas obligaciones programáticas.
 7. ¿Se elabora el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)?
 - El MGMP incluye todos los aspectos del MPMP, pero además cuenta con proyecciones de gasto por programa y proyecciones de resultados. Además, el MGMP cubre la totalidad del gobierno central, está articulado con el presupuesto anual y sus proyecciones se actualizan anualmente.
 8. ¿Se practican los presupuestos plurianuales?
 - ¿Se adjuntan como anexo al presupuesto anual?

Generación de Estadísticas

La generación de estadísticas y su institucionalización son un elemento clave dentro de un modelo óptimo de Presupuesto por Resultados (PxR) por cuanto permiten la toma de decisiones y planificación con respecto al futuro del país, al mismo tiempo permiten dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos.

1. ¿Existe un marco jurídico que regule el Sistema Nacional de Estadísticas (SEN)?
2. ¿En el SEN se definen claramente las funciones y se homogenizan los procesos de las entidades encargadas de generar las estadísticas nacionales?
3. ¿Cuál es el presupuesto de la entidad rectora del Sistema de Estadísticas Nacionales? Favor complete la siguiente tabla

Año	Presupuesto	Monto como % del presupuesto del gobierno
2017		
2018		
2019		

4. ¿La entidad rectora del SEN tiene autonomía técnica, administrativa y presupuestaria para realizar sus funciones?
5. ¿Se cumple con estándares internacionales (del FMI, Naciones Unidas, Banco Mundial, OIT, etc.) para la generación de estadísticas, según certificación de algún organismo que así lo acredite?
 - a. De ser afirmativa su respuesta, indique con cuáles estándares se cumple.
6. ¿Se tiene un calendario con las fechas establecidas para la divulgación de las principales estadísticas?
7. ¿La mayor parte de las estadísticas (el 80%) se encuentran a disposición del público en formatos amigables que permitan el análisis de los datos?
 - a. De ser afirmativa su respuesta, indique los enlaces a las páginas web en donde se puede ubicar la información.
8. ¿Cada cuando recibe capacitación el personal de la institución rectora del SEN?

Sección B: Micro-componentes del sistema de PxR

Los micro-componentes se refieren a los distintos eslabones que forman parte de un complejo mayor denominado Ciclo de la Gestión por Resultados dentro del cual la Presupuestación por Resultados es un factor esencial. Esta segunda sección se interesa tanto por el funcionamiento individual del componente como en sus vínculos con los otros eslabones del ciclo de Gestión de Resultados.

Planificación

La planificación es parte fundamental de los procesos de gestión por resultados por cuanto es por su medio que se definen los resultados que se esperan de las intervenciones de los entes públicos, adicionalmente una buena planificación también incluye la definición de cómo se llegará a obtener esos resultados, es decir por medio de qué programas o proyectos se logrará. La planificación también conlleva la definición de metas que permiten el seguimiento de la gestión. Por otra parte, la temporalidad de la planificación también es relevante por cuanto los objetivos/resultados, si son verdaderamente estratégicos, no se logran obtener en el corto plazo, por este motivo existe la planificación de largo plazo la cual debe estar integrada a la planificación de mediano plazo con miras a que los objetivos y resultados del mediano plazo conlleven al logro de resultados más significativos para un país.

De esta forma los países que desean mejorar su gestión pública no solo deben contar con un sistema de planificación robusto, sino que adicionalmente dicho sistema debe relacionarse y servir de guía al proceso de presupuestación pública.

9. ¿Existe una ley y reglamentos (marco legal) que regulan el sistema de planificación?

10. ¿Existe una entidad del gobierno encargada de la planificación con rango de ministerio o similar?
11. ¿En el marco legal se establecen las funciones, responsabilidades y objetivos de la(s) entidad(es) responsable(s) de los procesos de planificación y se estipulan las consecuencias del incumplimiento de sus responsabilidades en materia de planificación?
12. ¿El país cuenta con una visión de largo plazo que plasme los objetivos del país para un periodo de al menos diez años?
 - a. ¿La visión cuenta con objetivos expresados como resultados esperados e impactos en la población y metas cuantificables que pretende lograrse en el largo plazo?
 - b. ¿La visión cuenta con líneas base para la definición de las metas con las fuentes de información a utilizar?
 - c. ¿Se realiza difusión a la ciudadanía de la visión de largo plazo de forma que la misma se encuentre disponible en internet u otros medios?
13. ¿El país cuenta con visiones de largo plazo para los sectores más relevantes (visiones sectoriales)?
 - a. ¿Se articulan estas visiones sectoriales con la visión nacional de largo plazo?
14. ¿El país cuenta con estrategias de desarrollo territorial?
 - a. ¿Se articulan las estrategias territoriales con la visión nacional de largo plazo?
15. ¿Se cuenta con un plan de gobierno de mediano plazo con objetivos prioritarios, estrategias y sus metas?
 - a. ¿El plan de gobierno se sustenta en diagnósticos o análisis de la situación de la población basados en información sólida?
 - b. ¿El plan cuenta con líneas base para la medición del cumplimiento y definición de metas?
 - c. ¿Se cuenta con indicadores de desempeño para medir el cumplimiento de las metas del plan?
 - d. ¿El plan cuenta con estrategias para la consecución de los objetivos y metas?
 - e. ¿El plan de gobierno se encuentra vinculado a la visión nacional de largo plazo?
 - f. ¿Se realiza una difusión nacional del plan de gobierno de mediano plazo y se encuentra a disposición de la ciudadanía?

Relación Planificación Presupuesto

16. ¿Los objetivos plasmados en el proceso de planificación de mediano plazo (plan de gobierno y/o planes sectoriales) se concretan en programas?
17. ¿Qué porcentaje de los objetivos se concreta en programas?

18. ¿Los Planes Operativos Anuales (POA) se vinculan a los programas de la planificación de mediano plazo?
19. ¿En el marco legal de la planificación se establecen las relaciones/interacciones entre el proceso de planificación y el presupuestario?
20. ¿Existen metodologías y/o procedimientos para la vinculación de la planificación con el presupuesto?
 - a. ¿La implementación de estas metodologías/procedimientos es obligatoria para todas las unidades y entidades del gobierno?
 - b. ¿Se brinda capacitación sobre las metodologías de forma constante a los funcionarios encargados de implementarlas?
21. ¿La programación presupuestaria se realiza en base a los objetivos, programas y proyectos definidos en los planes nacionales?
 - a. De no realizarse con base en los planes nacionales, indique con base en qué se realiza la programación presupuestaria.
22. ¿Existe un marco legal que incentive la implementación de PpR?
23. ¿Los clasificadores presupuestarios vigentes (económico y funcional) cumplen con los estándares/normas establecidos por la Clasificación de las Funciones del Gobierno (COFOG) de las Naciones Unidas y con el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP) del Fondo Monetario Internacional?
 - a. ¿Con cuál versión del MEFP se clasifica el gasto público? Para cumplir con determinada versión del MEFP, los clasificadores utilizados deben cumplir con todas las definiciones, normas y conceptos de la respectiva versión.
24. ¿Se incluye la totalidad del gasto público dentro del proceso presupuestario del gobierno central?
 - a. Si no se incluye la totalidad, ¿indique qué porcentaje se incluye?

Programas Presupuestarios

Se entiende por programas presupuestarios: las unidades de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos (bienes y servicios), para lograr un Resultado Específico a favor de la población y así contribuir al logro de un resultado final asociado a un objetivo de política¹⁷.

Muchas veces los países definen que el PpR se aplicará solo a una porción del presupuesto, esto por cuanto existen programas administrativos o bienes intermedios sobre los cuales no

17. Presupuesto por Resultados: El gasto público puesto al servicio de la población. Ministerio de Economía y Finanzas Perú Cooperación Alemana GIZ

es posible estructurar programas presupuestarios con enfoque de resultados. En este caso debe indicarse en qué porcentaje con relación al total del presupuesto se cumple el requisito solicitado.

25. ¿El presupuesto (gasto) se encuentra estructurado con base en programas presupuestarios? ¿Qué porcentaje del presupuesto se encuentra estructurado con base en programas presupuestarios?
 - a. ¿Qué porcentaje del presupuesto (gasto) se encuentra estructurado con base en programas presupuestarios sustantivos?
Los programas sustantivos son los que entregan productos finales (bienes y servicios) a la población (Ej. educación, salud, seguridad, etc.), no productos intermedios o programas de apoyo (Ej. contabilidad nacional, servicios administrativos, etc.)
26. ¿Previo a la definición de un programa presupuestario, se identifica el problema específico que se desea atender, sus causas y la población objetivo a la cual se dirige el programa?
27. ¿Se cuenta con estudios sectoriales como insumo para la definición de los programas presupuestarios y sus metas?
28. ¿Los programas presupuestarios dan cuenta de los productos finales que genera cada entidad pública y que se entregarán a la población objetivo?
29. Los programas presupuestarios detallan los insumos, productos y resultados esperados, ¿es decir existe un marco lógico de resultados de mediano plazo?
30. ¿Cada programa cuenta con indicadores de desempeño para su seguimiento y evaluación?

Perspectiva de Género

31. ¿Existe algún mandato legal, política u otro tipo que incentive la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos?
 - a. De ser afirmativa su respuesta, indicar en qué consiste ese mandato y cómo se regula.
32. ¿En la actualidad se incorpora la perspectiva de género en el presupuesto?
 - b. De ser afirmativa su respuesta, indicar en qué parte del presupuesto se incorpora la perspectiva de género.
 - c. De ser afirmativa su respuesta, indicar qué indicadores de resultados se están utilizando para incorporar la perspectiva de género en el presupuesto.
 - d. De ser afirmativa su respuesta, explicar si la incorporación de la perspectiva de género consiste en la elaboración de presupuestos sensibles al género (se estima el impacto por género de las políticas presupuestarias con miras a generar conciencia y eventuales reformas en el gasto público) o sólo se contempla el presupuesto dedicado a la igualdad de género (se mide y evalúa el presupuesto específico destinado a la igualdad).

- e. De ser afirmativa su respuesta. ¿Se elabora un documento específico sobre la perspectiva de género que acompaña la presentación del Presupuesto del Estado para su aprobación?
 - f. De ser afirmativa su respuesta. ¿Existen consecuencias para la aprobación del presupuesto del Estado de no acompañarse de un documento que incorpore la perspectiva de género?
 - g. De ser negativa su respuesta, indicar si existen planes para incorporar la perspectiva de género y en qué consisten los mismos.
33. ¿Se ha recibido asistencia técnica para la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto?
- h. De ser afirmativa la respuesta, indicar en qué consistió la asistencia y quién la brindó.

Relación Presupuesto - Gestión Financiera

34. ¿Qué porcentaje del gasto presupuestario se encuentra pre-destinado a ciertos sectores o programas (ya sea definidos como un porcentaje del PIB o del gasto, o un porcentaje de ciertos impuestos), es decir no dependen del desempeño o del proceso de asignación del gasto presupuestario porque deben ser asignados debido a que una ley o la Constitución lo establecen?
- i. El porcentaje se debe calcular sumando los montos pre-destinados por ley en el último presupuesto presentado dividido por el monto total de ese presupuesto. Para responder esta pregunta no se debe tomar en cuenta el gasto por concepto de interés o amortización de la deuda pública ni los programas o proyectos financiados con recursos externos en el numerador ni en el denominador.
35. Calcule la desviación entre el presupuesto inicial aprobado y el gasto final ejecutado de los últimos tres ejercicios presupuestarios de los que se tengan cifras definitivas.
- j. Para calcular la desviación se toma la diferencia entre el presupuesto aprobado y gasto ejecutado al final del periodo presupuestario, ese resultado se divide entre presupuesto aprobado. Para responder esta pregunta no se debe tomar en cuenta el gasto por concepto de interés o amortización de la deuda pública ni los programas o proyectos financiados con recursos externos en el numerador ni en el denominador.
36. ¿Se identifican los pasivos contingentes del Estado y se realizan reportes sobre ellos regularmente?
- k. ¿Se incluye alguna estimación de la probabilidad de materialización de los pasivos contingentes en las proyecciones fiscales que se realizan?
37. ¿El manejo de la caja del gobierno se gestiona aplicando el principio de Cuenta Única del Tesoro (CUT)?
38. ¿Se utilizan las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público para realizar los registros contables y emitir los estados financieros?

- l. ¿Se utilizan tanto la base contable de caja como la de devengado para llevar la contabilidad?
 - m. ¿Los estados financieros se encuentran a disposición de la ciudadanía y se auditan externamente de forma regular?
39. ¿Se cuenta con un marco legal que establezca y regule el sistema integrado de administración financiera?
- n. ¿El sistema integrado de administración financiera incluye la información de las adquisiciones, compras públicas, inversión pública y el sistema de personal? De no incluir todas indique cuáles sí se incluyen.
 - o. ¿Qué porcentaje de las entidades públicas (incluyendo las corporaciones públicas no financieras) utilizan el sistema de administración financiera del gobierno central?
 - p. ¿El sistema integrado permite la generación de informes gerenciales para la toma de decisiones en materia de planificación y seguimiento de la gestión financiera?
 - q. ¿El sistema permite la inclusión de programas presupuestarios y sus productos?
 - r. ¿El sistema permite dar seguimiento a la ejecución física de los programas?
40. ¿Existe un marco legal y ente rector que regule los procesos de adquisiciones y contrataciones públicas?
- s. ¿Se brinda capacitación y asesoría a las unidades ejecutoras del sector público y al sector privado con relación a los procedimientos de adquisiciones y contratación pública?
 - t. ¿Existen procedimientos legales para la resolución de controversias o inconformidades (ej: apelaciones) producto de contrataciones/adquisiciones en los cuales la resolución final (instancia máxima) corresponde a un órgano externo a la entidad contratante (ej: Contraloría)?
 - u. ¿Las inconformidades se resuelven expeditamente y existe certeza jurídica sobre los plazos máximos para resolver?
 - v. ¿Existe un único sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones públicas que cuenta con sustento jurídico (una ley que lo regula)?
 - w. ¿El sistema es transparente, permite conocer el estado y etapa en el que se encuentran las adquisiciones?
 - x. ¿El sistema está vinculado al proceso presupuestario en sus distintas etapas de registro?

Seguimiento

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define el seguimiento (o monitoreo) de la siguiente manera:

Seguimiento: Función continua que utiliza una recopilación sistemática de datos sobre indicadores específicos de desempeño para proporcionar a los administradores y a las partes interesadas de una intervención para el desarrollo, datos sobre el avance y el logro de los objetivos, así como la utilización de los fondos asignados en un punto determinado del tiempo.

41. ¿Se cuenta con reportes de línea de base para los programas presupuestarios?

42. ¿Se cuenta con un sistema de indicadores del desempeño que hace seguimiento del progreso y del logro de los objetivos y metas del gobierno?
43. ¿Se cuenta con reportes de avance físico (producción física) durante la ejecución del presupuesto?
 - No confundir este sistema con el seguimiento financiero y físico que generalmente se realiza en las instituciones públicas a los proyectos de inversión.

Evaluación de los programas presupuestarios

“La evaluación de la efectividad del gasto es el elemento central del PpR y lo que lo diferencia del presupuesto tradicional. Dicha evaluación consiste en analizar el desempeño de las instituciones, los programas y los proyectos en el uso de los recursos públicos, es decir, analizar los resultados que obtuvieron.”

Definición de la OCDE:

Evaluación: Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones.

44. ¿Se llevan a cabo estudios evaluativos que permiten identificar y explicar los resultados de la acción gubernamental?
45. ¿Se llevan a cabo análisis sistemáticos y objetivos de los programas presupuestarios estén estos en curso o concluidos?
46. ¿Se realizan evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal sobre los programas?
47. ¿Se realizan evaluaciones de impacto de los programas?
48. ¿Se realizan evaluaciones por actores independientes de los que diseñan y ejecutan las acciones que son objeto de evaluación (evaluaciones independientes)?
49. ¿Qué porcentaje del gasto es evaluado?
 - y. No tomar en cuenta el gasto por el servicio de la deuda pública, asignaciones no programables ni las acciones centrales.
50. ¿Se verifica el logro de los objetivos en las poblaciones objetivo y la ejecución de bienes y servicios previstos?
51. ¿Se verifica la eficiencia en el uso de los recursos?

52. ¿Los informes finales de evaluación se traducen en recomendaciones concretas para la mejora en la gestión del programa evaluado?
53. Las matrices de compromisos de mejora del desempeño convierten las recomendaciones de la Evaluación en compromisos puntuales de mejora en la gestión del programa, proyecto o intervención evaluada. En ellas se definen acciones para la mejora y plazos de cumplimiento. ¿Se elaboran este tipo de matrices en el caso de su país?
54. ¿Existen procedimientos institucionalizados mediante los cuales las decisiones presupuestarias se toman considerando los resultados que arroja el sistema de seguimiento y evaluación del desempeño del gasto público?

Incentivos a la gestión

55. ¿Existe un plan o programa de incentivos para la mejora de la gestión a nivel de programas o regional (gobiernos locales)?
56. ¿Los planes o programas de incentivos consisten en transferencias de recursos financieros condicionados al cumplimiento de metas u objetivos?
57. ¿Se utilizan incentivos monetarios individuales vinculados a cumplir objetivos y metas?
58. ¿Se utilizan incentivos NO monetarios individuales o colectivos directamente vinculados al cumplimiento de metas u objetivos?

Rendición de cuentas

59. ¿Los informes de evaluación de la gestión pública y de los programas presupuestarios se encuentran a disposición de la ciudadanía?
 60. ¿Los reportes de seguimiento (progreso) se comunican a los rectores de cada sector, al Congreso y al ente contralor oportunamente y se ponen a disposición de la ciudadanía?
 61. ¿Se cuenta con un proceso estructurado de rendición de cuentas sobre la ejecución del presupuesto? Si la respuesta es afirmativa, amplíe con explicaciones acerca de las características del proceso.
 62. ¿Se cuentan con aplicativos para mejorar la transparencia y participación ciudadana, tales como mapas de inversión, observatorios fiscales, presupuestos participativos, gobierno abierto, portales, etc?
- z. Indique con cuáles de los anteriores se cuenta o en caso de que no se muestre en la lista mencionarlo.

www.eurosocial.eu

EUROSOCIAL es un programa financiado por la Unión Europea que, a lo largo de sus 10 años de trayectoria, ha venido ofreciendo un espacio para el aprendizaje entre pares, así como el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de Europa y América Latina. EUROSOCIAL tiene como fin contribuir a la mejora de la cohesión social en los países latinoamericanos, mediante la transferencia del conocimiento de las mejores prácticas, que contribuya al fortalecimiento institucional y a la implementación de políticas públicas. Su acción parte desde la convicción de que la cohesión social debe ser considerada como fin en sí misma y, al mismo tiempo, como medio para reducir brechas porque la desigualdad (económica, territorial, social, de género) constituye un freno a la consecución de cualquier Objetivo de Desarrollo Sostenible. EUROSOCIAL cuenta con una innovadora metodología para implementar la cooperación internacional, partiendo de un diálogo institucional horizontal, flexible, complementario y recíproco, focalizando su acción en las áreas de políticas sociales, gobernanza democrática y equidad de género.

Consortio liderado por:

