Presupuesto y gestión pública orientada a resultados

Juan Cristóbal Bonnefoy

Curso-Seminario
“Presupuesto y control de la gestión pública”
Contraloría General de la República
San José, Costa Rica, agosto de 2005

¿En qué cambia nuestra labor?

"La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes.

La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas."

Art. 11, CPR-CR, junio 2000.

Estructura de la Presentación

1. Transición de Modelos de Gestión Pública
2. El Cambio de Paradigma aplicado al Presupuesto
3. Innovaciones presupuestarias en Chile en los últimos 15 años
4. Evaluación de la Gestión: el caso de los indicadores de desempeño

Estructura de la Presentación

1. **Transición de Modelos de Gestión Pública**
2. El Cambio de Paradigma aplicado al Presupuesto
3. Innovaciones presupuestarias en Chile en los últimos 15 años
4. Evaluación de la Gestión: el caso de los indicadores de desempeño

Pilares del Modelo de Gestión Burocrático-Tradicional

control de los insumos (gastos máximos, número de funcionarios, etc.)	cumplimiento detallado de normas y procedimientos definidos centralmente	logro de productos (número de inspecciones, viviendas o atenciones)

¿A partir de la experiencia, en qué consiste “Nueva Gerencia Pública”? (*New Public Management*)

- **La “Nueva Gerencia Pública” busca trasladar la cultura de orientación a los resultados a las organizaciones del sector público mediante la introducción de algunas reformas estructurales en la gestión.**

Pilares del Modelo de Gestión de Nueva Gerencia Pública

Medición de Resultados

Participación Ciudadana y Transpa-rencia

Dimensiones Cualitativas de la Gestión

Ciudadanos pueden evaluar calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos

¿Cuáles son las reformas estructurales de la “Nueva Gerencia Pública”? Ej. OECD

1. Devolver autoridad, otorgar flexibilidad;
2. Asegurar el desempeño, el control y la rendición de cuentas;
3. Desarrollar la competencia y la elección;
4. Proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos;
5. Mejorar la gerencia de los recursos humanos;
6. Optimizar las tecnologías de la información;
7. Mejorar la calidad de la regulación;
8. Fortalecer las funciones de gobierno en el centro.

Modelo de Gestión Pública por Resultados Problemas Prácticos

1. La transición a la gestión por resultados no es sólo un problema de medición, sino de cambio de mentalidad.
2. Problemas en medir la evaluación de impactos de las actividades públicas (relaciones de causa-efecto).
3. Sesgo “eficientista” versus enfoque centrado en la gente.

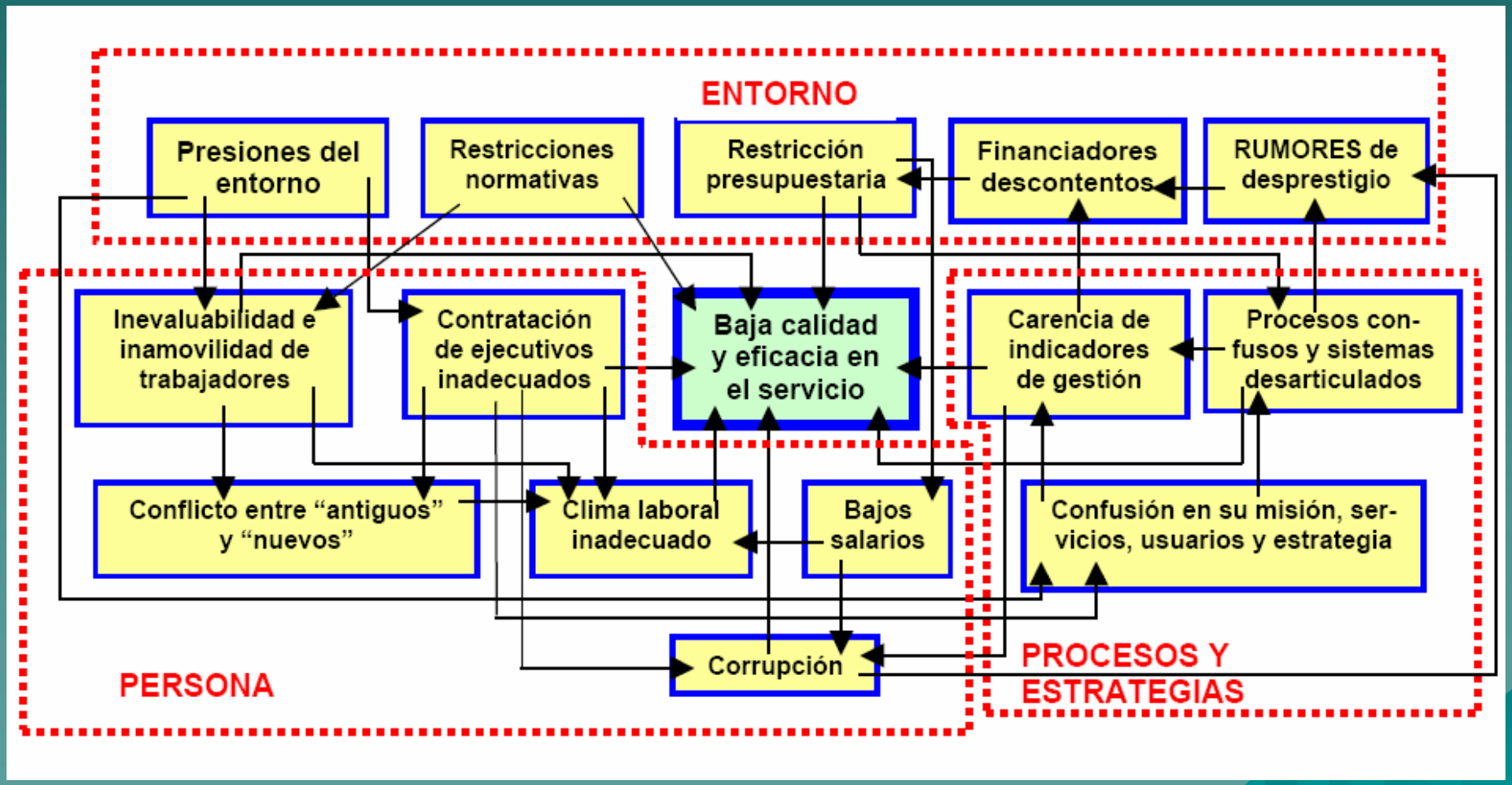
Críticas a la Nueva Gerencia Pública

1. Visión simplista, centrada en la eficiencia;
2. No incorpora las diferencias entre el sector público y privado, especialmente la dimensión constitucional del estado de derecho y no los mecanismos de mercado (*realpolitik*).

Críticas a la Nueva Gerencia Pública

3. Ignora el rol del gobierno en resolver conflictos, definir metas nacionales, controlar el uso de la fuerza e invertir en el futuro de la nación;
4. No integra la búsqueda de valores societales y objetivos de políticas que poco tienen que ver con el servicio o con satisfacer a los consumidores.
5. Convierte al ciudadano en un consumidor con poca responsabilidad por la comunidad.

Pero el problema no es tan simple ...



Estructura de la Presentación

1. Transición de Modelos de Gestión Pública
2. **El Cambio de Paradigma aplicado al Presupuesto**
3. Innovaciones presupuestarias en Chile en los últimos 15 años
4. Evaluación de la Gestión: el caso de los indicadores de desempeño

Dinámica fiscal obliga a examinar la interdependencia de los objetivos de la gestión presupuestaria

Gobernabilidad Fiscal

CUÁNTO: Preservar la solvencia del SP y estabilizar la Demanda Agregada

QUÉ: Asignar recursos de acuerdo a las prioridades gubernamentales (eficiencia distributiva)

CÓMO: Promover la eficiencia técnica en la entrega de los servicios

Mapa Conceptual de las Innovaciones Presupuestarias

Tipos de innovaciones según los objetivos

Objetivos Estratégicos	Objetivos Básicos	Instru-mentos
Objetivos Macro-económicos	Preservar la solvencia del Sector Público Estabilizar la Demanda Agregada	Marco de Programación Plurianual/ Evaluación de Riesgos Fiscales
Objetivos de Políticas	Eficiencia Distributiva: asignar recursos de acuerdo con las prioridades gubernamentales	Medición de Resultados/ Evaluación de Programas
Desempeño Operacional y Accountability	Promover la eficiencia técnica con Participación Ciudadana	Indicadores de Desempeño/ Convenios de Gestión/ Externalización

Cambio del Paradigma en el Ambito del Presupuesto

Presupuestación Tradicional		**Nueva Gestión Financiera**
Proceso presupuestario	→	Políticas e instituciones presupuestarias
Reglas	→	Incentivos
Insumos	→	Resultados/ Impacto
Cumplimiento formal	→	Desempeño
Control centralizado	→	Responsabilidad descentralizada
Opacidad burocrática	→	Transparencia y rendición de cuentas

Estructura de la Presentación

1. Transición de Modelos de Gestión Pública
2. El Cambio de Paradigma aplicado al Presupuesto
3. **Innovaciones presupuestarias en Chile en los últimos 15 años**
4. Evaluación de la Gestión: el caso de los indicadores de desempeño

Chile: Creación de Valor Público e Integración de los instrumentos al proceso presupuestario

Chile: Implementación de los Distintos Instrumentos de Control de Gestión

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Definiciones Estratégicas												
Indicadores de Desempeño												
Evaluación de Programas Gubernamentales												
Evaluaciones de Impacto												
Evaluación Comprehensiva del Gasto												
Balance de Gestión Integral												
Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable)												
Programas de Mejoramiento de la Gestión												
Introducción ISO 9001:2000 a PMGs												
Pago por Desempeño Individual												
Pago por Desempeño Institucional												
Pago por Desempeño Grupal (Colectivo)												
Suscripción de convenios de desempeño con Altos Directivos Públicos												
Compromisos de Modernización de los Servicios Públicos (posteriormente se convierten en PMGs)												

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de documentos oficiales.

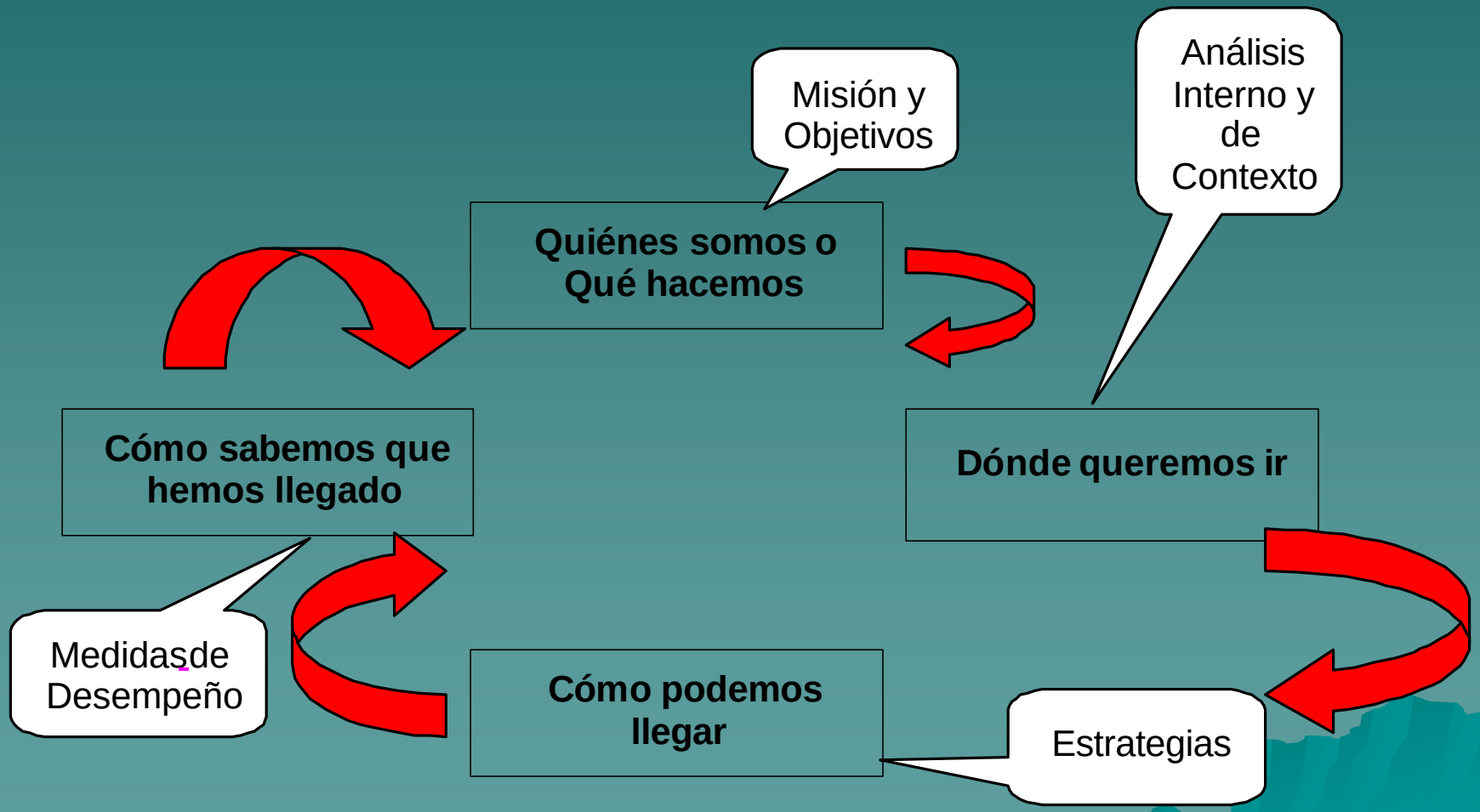
Ámbito de los Instrumentos de Evaluación en Chile

Niveles de toma de decisiones/ instrumentos	**MACRO (Ministerios) Ámbito: políticas y programas públicos**	**MESO (Servicios públicos) Ámbito: gestión**	**MICRO (Funcionarios) Ámbito: desempeño individual y grupal**
Sistema de seguimiento de programación gubernamental	X	X	
Evaluación de programas gubernamentales	X	X	
Evaluación en profundidad	X	X	
Evaluación comprehensiva del gasto	X	X	
Indicadores de desempeño		X	X
Programas de mejoramiento de gestión		X	X
Balance de gestión integral	X	X	

Estructura de la Presentación

1. Transición de Modelos de Gestión Pública
2. El Cambio de Paradigma aplicado al Presupuesto
3. Innovaciones presupuestarias en Chile en los últimos 15 años
4. **Evaluación de la Gestión: el caso de los indicadores de desempeño**

La medición del desempeño es parte de un largo proceso de planificación



Beneficios de la evaluación a través de indicadores de gestión

1. Apoya el proceso de planificación (definición de objetivos y metas) y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.
2. Posibilita la detección de procesos o áreas de la institución en las cuales existen problemas de gestión tales como:
   - uso ineficiente de los recursos,
   - demoras excesivas en la entrega de productos,
   - asignación del personal a las diferentes tareas,etc.

Beneficios de la evaluación a través de indicadores de gestión

3. Posibilita a partir del análisis de la información entre el desempeño efectuado y el programado, realizar ajustes en los procesos internos y readecuar cursos de acción eliminando inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios:
   - eliminar tareas innecesarias o repetitivas,
   - tramites excesivos, o
   - se definan los antecedentes para reformulaciones organizacionales.

Beneficios de la evaluación a través de indicadores de gestión

4. Aun cuando no es posible establecer una relación automática entre resultados obtenidos y la asignación de presupuesto, contar con indicadores de desempeño sienta las bases para una asignación más fundamentada de los recursos públicos.
5. Establece mayores niveles de transparencia respecto del uso de los recursos públicos y sienta las bases para un mayor compromiso con los resultados por parte de los directivos y los niveles medios de la dirección.

Elaboración de Indicadores de Gestión: Desafíos de Implementación

1. Ambigüedad en la definición de la misión organizacional
2. El impacto en el proceso presupuestario
3. Ausencia de un enfoque de largo plazo en la gestión por resultados
4. Ausencia de mecanismos de participación ciudadana a favor de la gestión por resultados
5. Disponibilidad de información administrativa

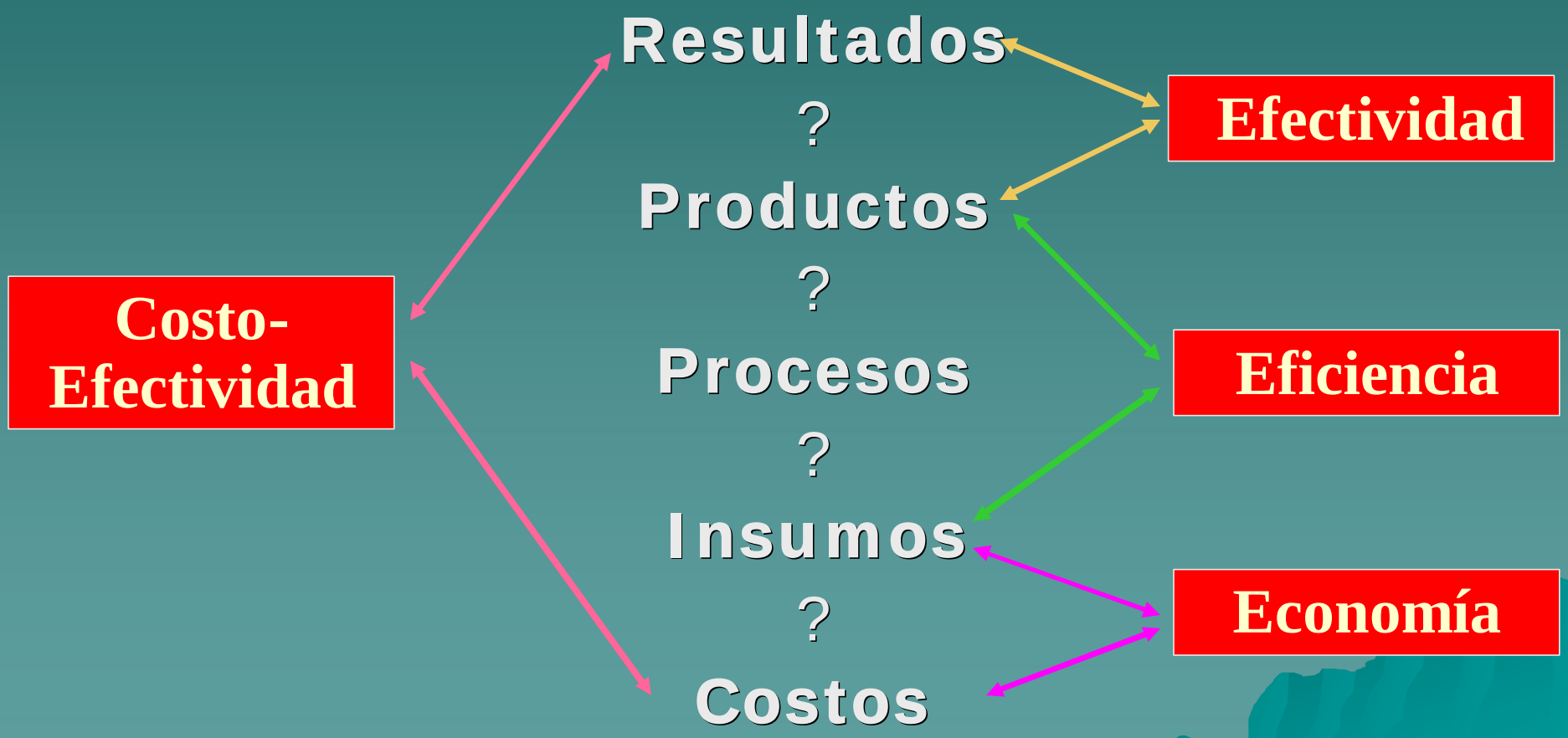
Elaboración de Indicadores de Gestión: Desafíos de Implementación

6. Problemas de causa-efecto
7. La evaluación de funcionarios y las normas contractuales y de salarios
8. Los problemas de nomenclatura en la medición de resultados
9. Institucionalización de la función de evaluación de resultados

¿Cuáles son las Dimensiones del Desempeño?

Eficiencia	Eficacia
Relación entre dos magnitudes físicas: producción de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. Ejs: Costo unitario de producción o costo promedio.	El grado de cumplimiento de los objetivos planteados. ¿En qué medida la institución está cumpliendo con sus objetivos fundamentales?
Economía	**Calidad del Servicio**
Capacidad de la institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de su misión institucional. Ejs: Capacidad de autofinanciamiento, ejecución del presupuesto y recuperación de préstamos.	Capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios. Son atributos de la calidad: oportunidad, accesibili-dad, precisión y continuidad, comodidad y cortesía en la atención.

Problemas de Nomenclatura en la Gestión por Resultados: Interrelaciones entre Insumos, Productos y Resultados



Ciclo básico del proceso de construcción de indicadores de gestión

1.**Identificación y/o Revisión de:**
Misión:
Productos Clientes

Objetivos Estratégicos

2. **Establecer las medidas de desempeño claves**

Eficacia	**Resultados Finales**
Eficiencia	**Intermedios**
Economía	**Procesos**
Calidad	**Productos**

3. Asignar las responsabilidades

4. Establecer los indicadores en cada nivel de la organización

4. Establecer los referentes comparativos

5. Construir las fórmulas

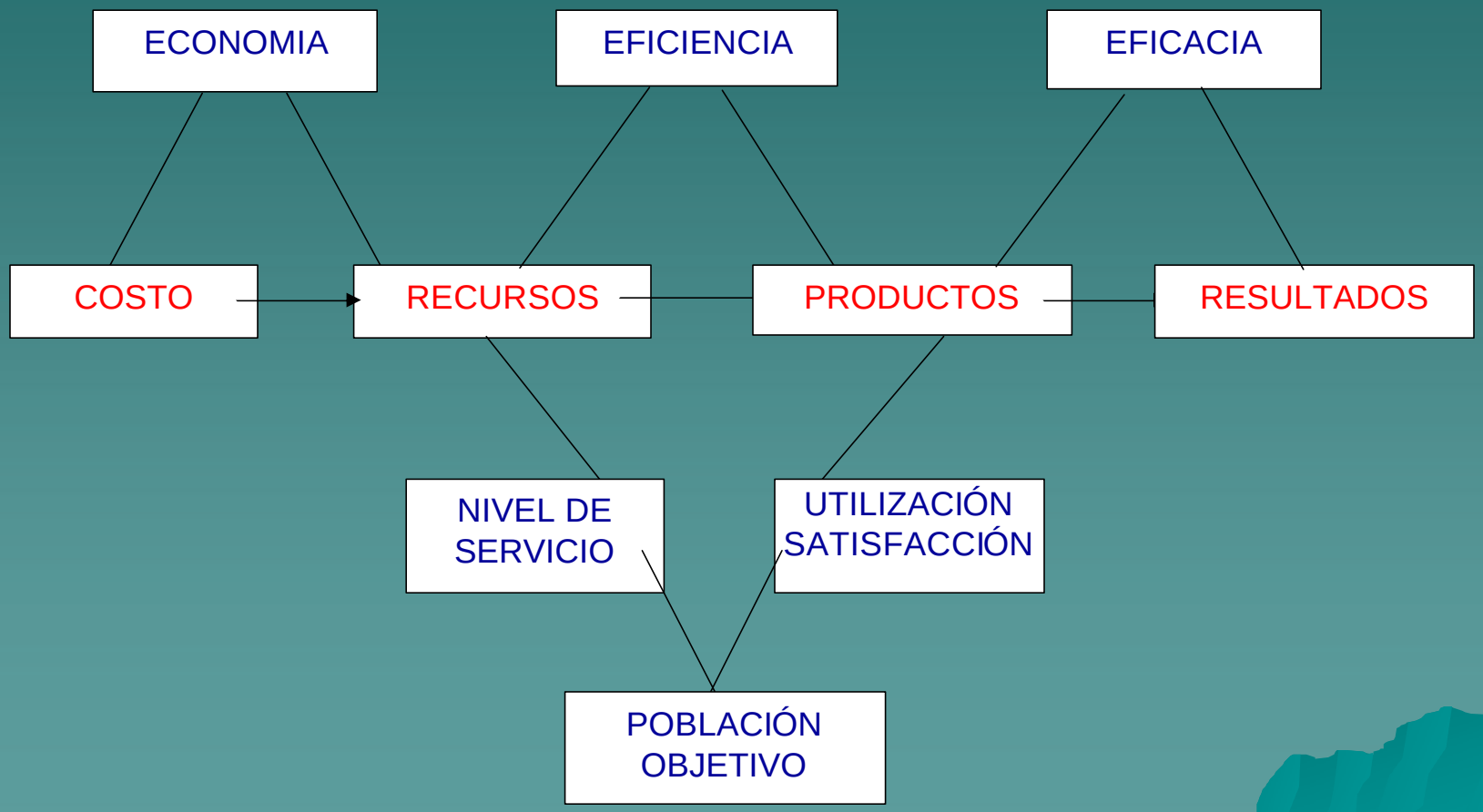
6. Recolectar los datos y generar sistemas de información

7. **Validar los indicadores**

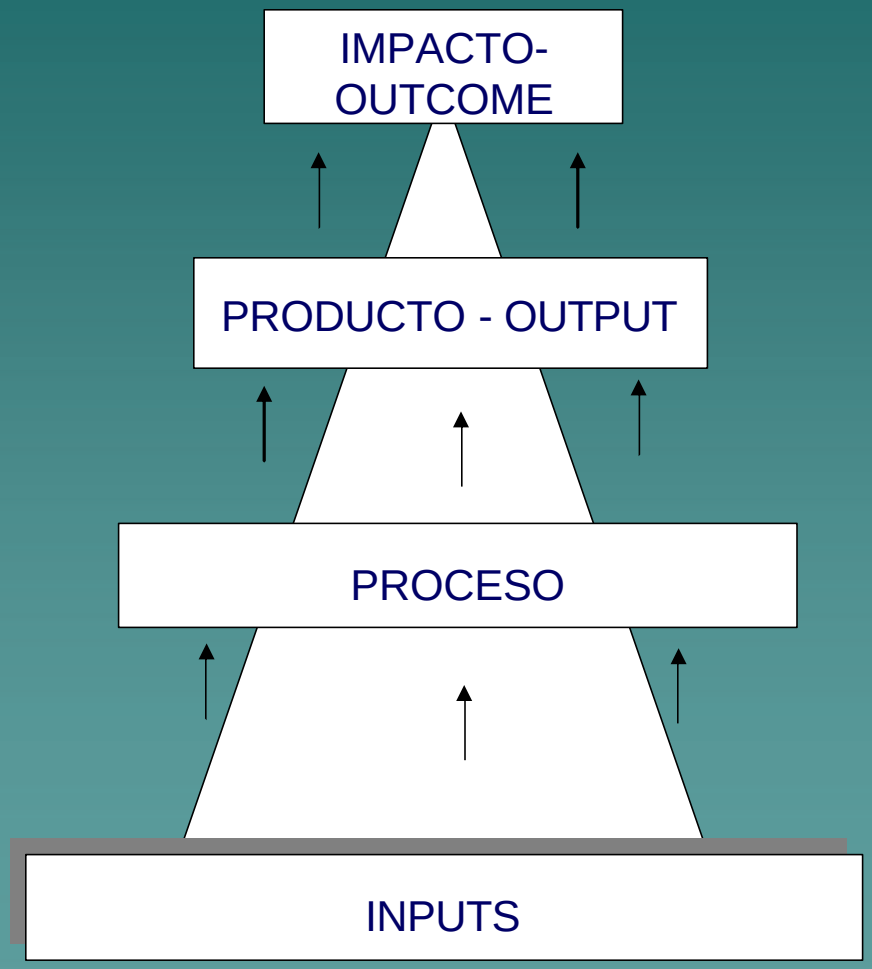
8. Analizar e Interpretar los Resultados

9. Comunicar e Informar

Interrelaciones desde la perspectiva del proceso productivo, entre economía, eficacia y eficiencia



Medidas por ámbito de desempeño y preguntas que se abordan



¿Cómo están cambiando las condiciones que estamos interviniendo?

¿Cuántas unidades de productos y servicios estamos generando?

¿Con qué rapidez lo estamos haciendo?

¿Cuánto nos cuesta?

¿Cuántos recursos invertimos, cuanto personal trabajó en el proceso?

Derribando la Torre de Babel: un ejemplo práctico

Inputs (Insumos)

$$ de la campaña

Actividades

-diseño y pruebas de los avisos

-producción de los avisos

-compra del tiempo de aviso comercial

Productos

-avisos realizándose en la Televisión

Resultados

Inmediatos

Intermedios

Finales

-la gente ve los avisos

-las percepciones de la gente se ven afectadas

-el comportamiento se ve afectado

-menor incidencia de enfermedades relacionadas

Costa Rica: Plan Nacional de Desarrollo

PLAN ANUAL OPERATIVO

MISION:

PRODUCTOS FINALES → USUARIOS

OBJETIVOS DE MEJORA

METAS

INDICADORES DE DESEMPEÑO

No todo lo que pueda ser contado cuenta ...

y no todo lo que cuenta puede ser contado ...

Conclusiones

1. Todas las instituciones públicas en América Latina se mueven en la misma dirección
2. Pero parten de puntos de partida diferentes y con velocidades diferentes
3. Tomará más tiempo en las instituciones que son más reacias al cambio y/o que tienen una tradición burocrática enraizada
4. Los beneficios del cambio son significativos