



ANALISIS DE LA INTEGRACIÓN DE INFORMACIÓN RESULTADOS EN EL CICLO DEL PRESUPUESTO FEDERAL

**CONEVAL
BIBLIOTECA DE LAS REVOLUCIONES DE
MEXICO**

Expositor: Fernando Rojas Hurtado

28 Mayo 2014

CONTENIDO

TRES DECADAS DE EXPERIENCIA OCDE CON INTEGRACION DE INFORMACION DE RESULTADOS EN EL PRESUPUESTO

I- LA EXPECTATIVA INICIAL

II- BALANCE DE LA EXPERIENCIA DE LA OCDE

III- PROPUESTAS RECIENTES

**IV- DESARROLLOS PARALELOS Y
COMPLEMENTARIOS**



I- LA EXPECTATIVA INICIAL

LA EXPECTATIVA INICIAL

1949 – COMISION HOOVER INTRODUCE
CONCEPTO EN EL PRESUPUESTO FEDERAL

1950-1970 PPBS – CONCEPTO NOMINATIVO
FORMAL DE PROGRAMA Y PRESUPUESTO BASE
CERO

1980s– CONCEPTO DE CALIDAD: SATISFACCION
DEL CLIENTE-REINVENCION GOBIERNO

1990-2010 – INTENTOS SISTEMATICOS DE
INTEGRACION–TENSION CON CONCEPT CALIDAD

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE CALIDAD Y SU CONEXIÓN CON GBR (1)

DEL ESTADO BUROCRÁTICO AL ESTADO-SERVIDOR

- 1950 – Calidad=cumplimiento de normas y procedimiento estandarizados
- 1960 – Calidad = eficiencia = reducción tiempos - Mayor rendimiento del gasto público. Racionalización de los procesos

SE descuida se descuida el producto final (el fin superior)

- 1980 – “Gestión de Calidad Total” (Total Quality Management, TQM) = satisfacción del consumidor. Estrategia orientada al ciudadano

Se adopta plenamente la planeación estratégica – El nuevo estandar: Valor Agregado Público – Paso de la Oferta a la Demanda

Cf. OECD (2005) *Modernizing Government – The Way Forward*. París.

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE CALIDAD Y SU CONEXIÓN CON GBR (2)

POR EJEMPLO: GOBIERNO BRITÁNICO:

- 1997- calidad, centrada en los estándares mínimos;
- 2001 y 2005 énfasis en brindar elección a los ciudadanos
- 2009 = excelencia y equidad en los servicios públicos – integración planeación – implementación. Énfasis en Monitoreo y Corrección oportunas

LA GbR: RAICES CONCEPTUALES Y PROPÓSITOS

La Nueva Gestión Pública, NGP, y la Gestión basada en Resultados, GBR han dominado sustantivamente las reformas de la administración pública de los últimos 25 años.

- El pilar conceptual de la NGP es el *accountability*
- El pilar conceptual de la GBR es el servicio resultante de la acción del gobierno;

Ambos suponen los insumos humanos y financieros que se asignaron para realizar esa acción

--pero la GBR NO se focaliza en los insumos

INSTRUMENTOS DOMINANTES EN CADA FASE DE LA GbR

MML

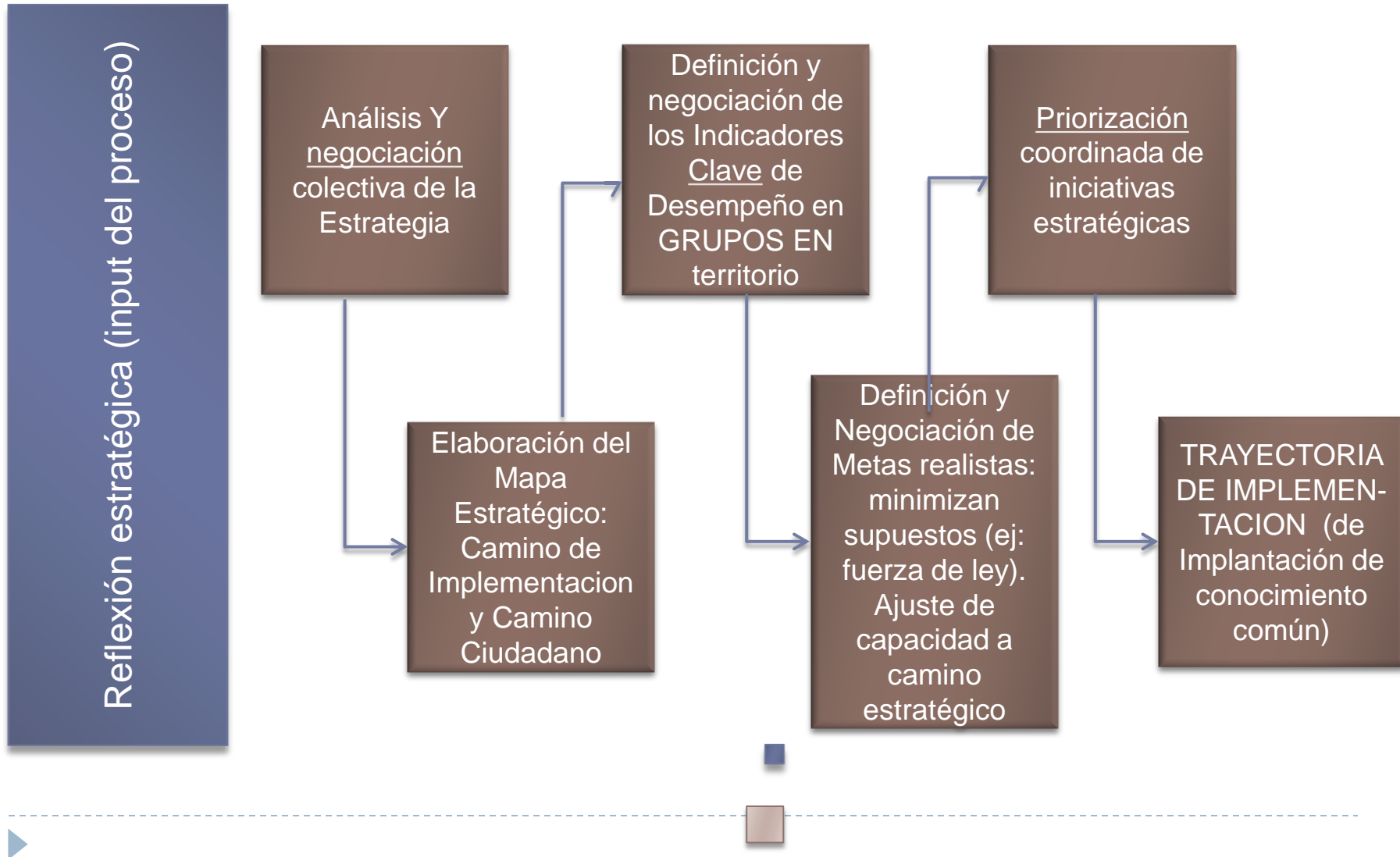
El programa como abstracción
Supuestos y desvinculación del
Fin Superior o Propósito final
Predominio de la Evaluación
ex-post – Tardío para corregir
políticas y programas
Descuido por el monitoreo
oportuno
La insatisfacción de los
gobiernos

PLANEACION ESTRATEGICA

**Se comienza con problemas para
fin superior-Valor Publico**
**Se operacionaliza en el nivel
ciudadano/firma**
**Se trazan caminos para fin
superior = ciudadano**
**Elección ciudadana ajusta el fin
superior a lo factible**
**Se ajustan capacidades a
objetivos (no se suponen)**
**Satisfacción de firmas y
ciudadanos es el estándar final
(con mantenimiento de medidas
objetivas)**

LA PLANEACION ESTRATEGICA ESTRICTA VERIFICA EL ACCESO Y EL RESULTADO EN EL CIUDADANO

* Proceso de construcción del mapa estratégico





II- BALANCE DE LA EXPERIENCIA DE LA OCDE

SE HA PERDIDO INTERES

El porcentaje de directivos del nivel federal que reportan uso de información de resultados “en gran medida” o “en muy grande medida”, cayó entre 1997 y 2013.

**U.S. Government Accountability Office (GAO) (2013)
*Managing for Results***



Disipar mitos y ajustar expectativas (1)

- *Las reformas de resultados harán racional la toma de decisiones y eliminarán el papel de la política en el proceso presupuestario.*
 - IR es apenas una fuente de información en la toma de decisiones.
- *Sistemas de rendimiento inevitablemente fallan cuando los intereses buscan ventajas en el proceso presupuestario.*
 - Las agencias buscan obtener más recursos para sus intereses. Sin embargo, esto no excluye mejoras en resultados
- *La IR consiste solamente en metas de resultados .*
 - Los gobiernos producen una mezcla de IR; las metas de rendimiento solo permiten ver el resultado al final del proyecto. Se requiere de información y análisis estratégico durante ejecución
- *El presupuesto por rendimiento automáticamente o mecánicamente vincula los fondos con resultados .*
 - No hay vínculo automático o mecánico entre recursos y resultados. Vincular directamente fondos y resultados no toma en cuenta las prioridades del gobierno o las causas fundamentales de la desviación de resultados
- *El presupuesto por resultados funciona solo (proceso en automático).*
 - El presupuesto por resultados solo puede funcionar junto con el análisis y el manejo de los resultados



Disipar mitos y ajustar expectativas (2)

- *Mas información siempre es mejor.*
 - Sobrecargar los lideres con información les hace difícil determinar que es relevante y útil. El exceso de indicadores hace difícil focalizar la atención en prioridades claves y hace difícil el monitoreo.
- *El presupuesto por resultados siempre esta acompañado por mayor flexibilidad administrativa.*
 - La pregunta fundamental es si el sistema de control actual restringe la capacidad de los administradores para mejorar resultados y que se necesita para balancear los riesgos.
- *El presupuesto por resultados inevitablemente se convierte en un ejercicio de cumplimiento.*
 - Esto es mas probable cuando las reformas incrementan los requerimientos de reportaje y controles. Este desarrollo se puede evitar si los administradores ven que IR es útil en sus trabajos, y si los incentivos para utilizar IR están relacionados con los sistemas de administración y responsabilidad.

Las reformas de desempeño fracasan si el gobierno entero no utiliza IR para generar mejoría en grande escala



Beneficios y riesgos potenciales de planeación y de PbR con enfoque ascendiente o descendiente

	Beneficios	Riesgos
Enfoque descendiente	Mayor presión pro-reforma	Limitar flexibilidad para lograr resultados
	Uniformidad en planteamiento y marco en todo el gobierno	Enfoque excesivo en reglas – el rendimiento se vuelve mero cumplimiento
	Mas información central para la toma de decisiones	Un exceso de requerimientos reportaje
	Mejor coordinación y monitoreo	Falta de apoyo de las agencias
		Incentivos perversos
Enfoque ascendiente	Mayor flexibilidad	Inercia debido a falta de presión pro-reforma
	Capacidad de ajustar las reformas a las necesidades de las agencias	La implementación requiere mayor compromiso de tiempo y recursos
	Permite mayor receptividad a necesidades de clientes y comunidades locales	Falta de coordinación de reformas
	Estimula sentido de pertenencia de la reforma en las agencias	Falta de información en el centro para tomar decisiones
		Falta de consistencia en esfuerzo de reforma o presentación de datos

LOS EXPERTOS ENTENDIERON LOS LIMITES DE LA ESTRATEGIA –Y LOS COMBATIERON FRONTALMENTE

Rescatando la fuerza de los conceptos basicos para evitar el abuso de la sobre-formalización (alineación, etc.):

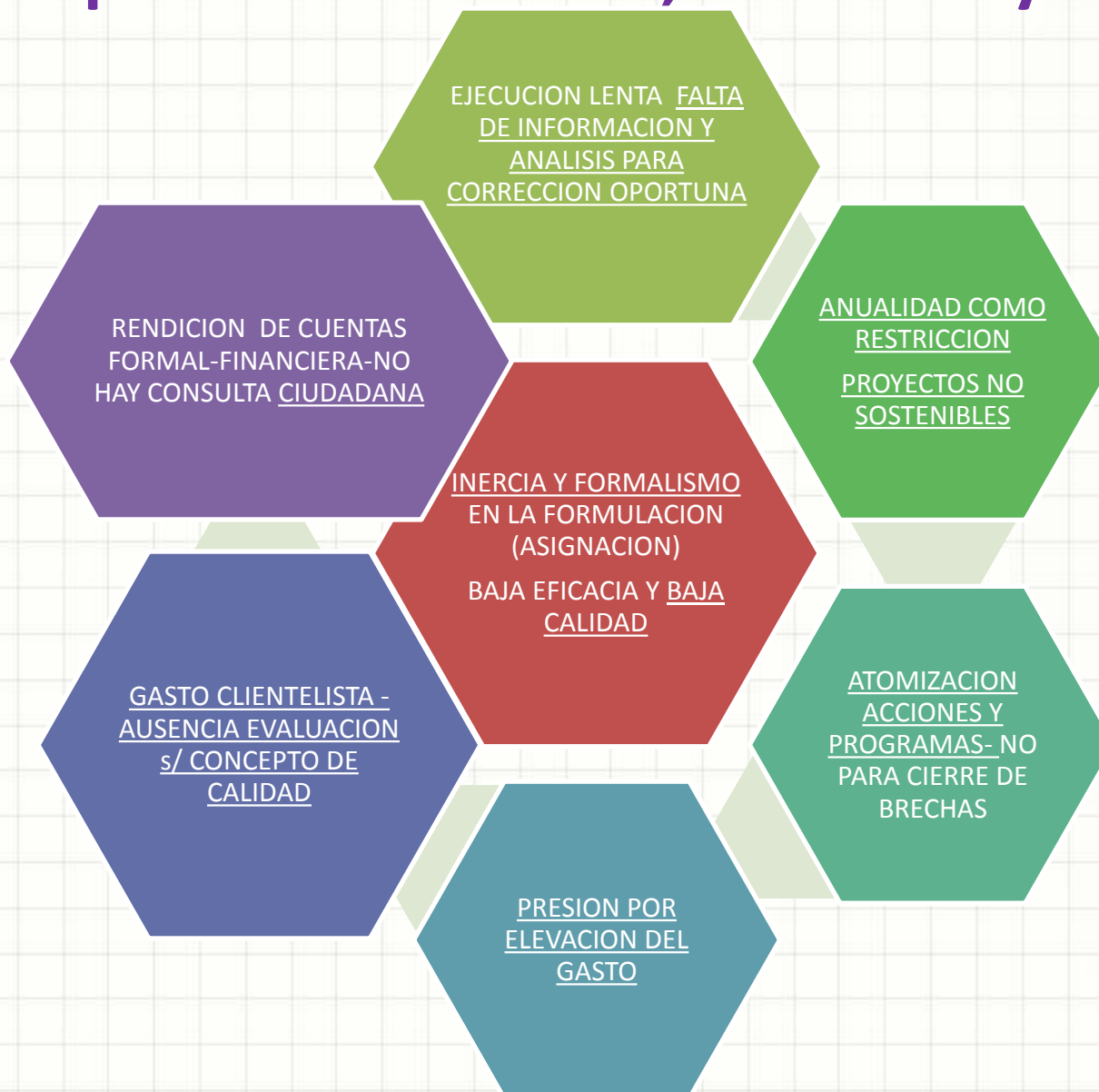
PETER DRUCKER SOBRE OBJETIVOS ESTRATEGICOS: NO A LA FORMALIZACION BUROCRATICA

*No son el destino, son la **dirección**.*

*No son órdenes de mando, son **compromisos**.*

*No determinan el futuro, son los **mecanismos para movilizar recursos y energías** de la empresa para construir el futuro”.*

EL PROBLEMA QUE SE BUSCÓ RESOLVER (y lo que no se resolvió , con subrayado)



Estrategia de institucionalizacion de GbR: estrategia, actores, instrumentos

ESTRATEGIA	INSTRUMENTOS	LOGROS
Balances Fiscales e Ideas politicas (80's – 90's)	Planeacion Estrategica (reducida a requisitos de Hacienda). Crecen Programas Multisectoriales	Avances en cultura de resultados y gestion de la evidencia. Transferencias condicionadas a resultados
MMM – espacio fiscal y alivio presion = PP, M&E centralizados en Hacienda)	SIGOB: debil conexion con presupuesto o contabilidad. Debil relacion causal	Imposicion forzada de procedimientos e instrumentos y de utilizacion
Hacienda demanda objetivos, indicadores. metas, M&E	Desarrollo formal de indicadores, metas; control de medios de verificacion	Medicion de pobreza, focalizacion, metas de inclusion. Criminologia e investigacion apoyan gestion
Debil demanda del Congreso o de metas gobierno. Baja utilizacion efectiva	Lenta adopcion de estandares contables internacionales en toda la administracion	Demanda de agencias autonomas responsables por ejecucion y resultados
Auditorias de resultados	Marco legal y reglamentario	Demanda de estandares comunes entre niveles de gobierno

Problemas y limitaciones de instrumentos desarrollados inicialmente (1) L.A.

**Baja calidad contabilidad,
contratos, capacidad absorcion**

**Resistencia pasiva – baja
confiabilidad medicion**

**Cumplimiento formal y agendas
paralelas- Debil accountability**

**ALTO RIESGO USO
POLITICO Y
PERDIDA DE VISTA
DEL CIUDADANO**



III- PROPUESTAS RECIENTES

DE IBM Centre for the Business of Government

John Whitley, (2014) ex-director de Evaluación en el Departamento de Homeland Security y en el Departamento de la Defensa, hoy con el Instituto para el Análisis de la Defensa IBM, Centre for the Business of Government - US experience of integrating performance information into the budget process, published by the IBM

Link to Blog

Post: <http://www.businessofgovernment.org/blog/business-government/four-actions-better-integrate-performance-budgeting>

LAS PROPUESTAS IBM

- **Involucrar los líderes en el proceso**
- **Traer información oportuna a las mesas de decisión (desde formulación)**
- **Más énfasis en el análisis de la información (por qué se alcanza o no el resultado) que en los procesos de recolección y reporte de la información de resultados**
- **Vincular expertos en monitoreo y análisis oportuno (al lado de la evaluación ex post)**
- **Presentar los resultados dentro de las restricciones de tiempo del ciclo presupuestario**
- **Reformar las cuentas presupuestales – Las estimaciones de costos**
- **Reducir restricciones presupuesto multianual**

Principios e Instrumentos del BSC-- Enfoque: la organización enfocada a la estrategia

1. Proporcionar una agenda para el cambio

- ...para que el liderazgo ejecutivo movilice el cambio

2. Traducir la estrategia a términos operativos

- ...para que todos la comprendan

3. Ligar y alinear a la organización en torno de la estrategia

- ...que crea una sola visión integral desarrollo territorial

4. Hacer de la estrategia el trabajo de todos

- ...mediante la contribución personal de cada unidad y de cada jurisdicción a la ejecución de la estrategia

5. Hacer de la estrategia un proceso continuo

- ...mediante aprendizaje organizacional adaptación a contexto de coordinación entre unidades descentralizadas

Institutionalizing Performance Budgeting: Key Institutions and Actors - Roles and Incentive Structures

Teresa Curristine, Senior Economist
Fiscal Affairs Department, IMF
September 2 – 4 ,Seoul, Korea



Cómo construir institucionalidad? (1)

Que papel pueden jugar los líderes políticos en sistemas IR? Roles del Centro de Gobierno

- Acordar/definir objetivos o metas estratégicas amplias para el gobierno y los programas
- Monitorear rendimiento de agencias/programas
- Utilizar IR en toma de decisiones sobre políticas/programas/presupuestos
- Supervisión y responsabilidad – asegurar responsabilidad del gobierno por los resultados
- Crear presión para mejorar rendimiento

Desafíos

- Asegurar que los líderes políticos establecen objetivos claros – las metas pueden ser vagas o contradictorias
- Asegurar que los líderes políticos utilizan IR en la toma de decisiones:
 - Programación presupuestaria
 - Armonizan Corrección de trayectoria con ajuste presupuestario
 - Evaluación ex post del presupuesto

Cómo construir institucionalidad ?(2)

Regulación, Sanción e Incentivos positivos (1)

Desarrollo de incentivos – motivar a agencias y administradores a mejorar su rendimiento.

- **Recompensas y sanciones financieras mediante el proceso presupuestario.**
- **Incrementar o reducir la flexibilidad financiera y administrativa.**
- **Reconocimiento publico, tanto negativo como positivo**



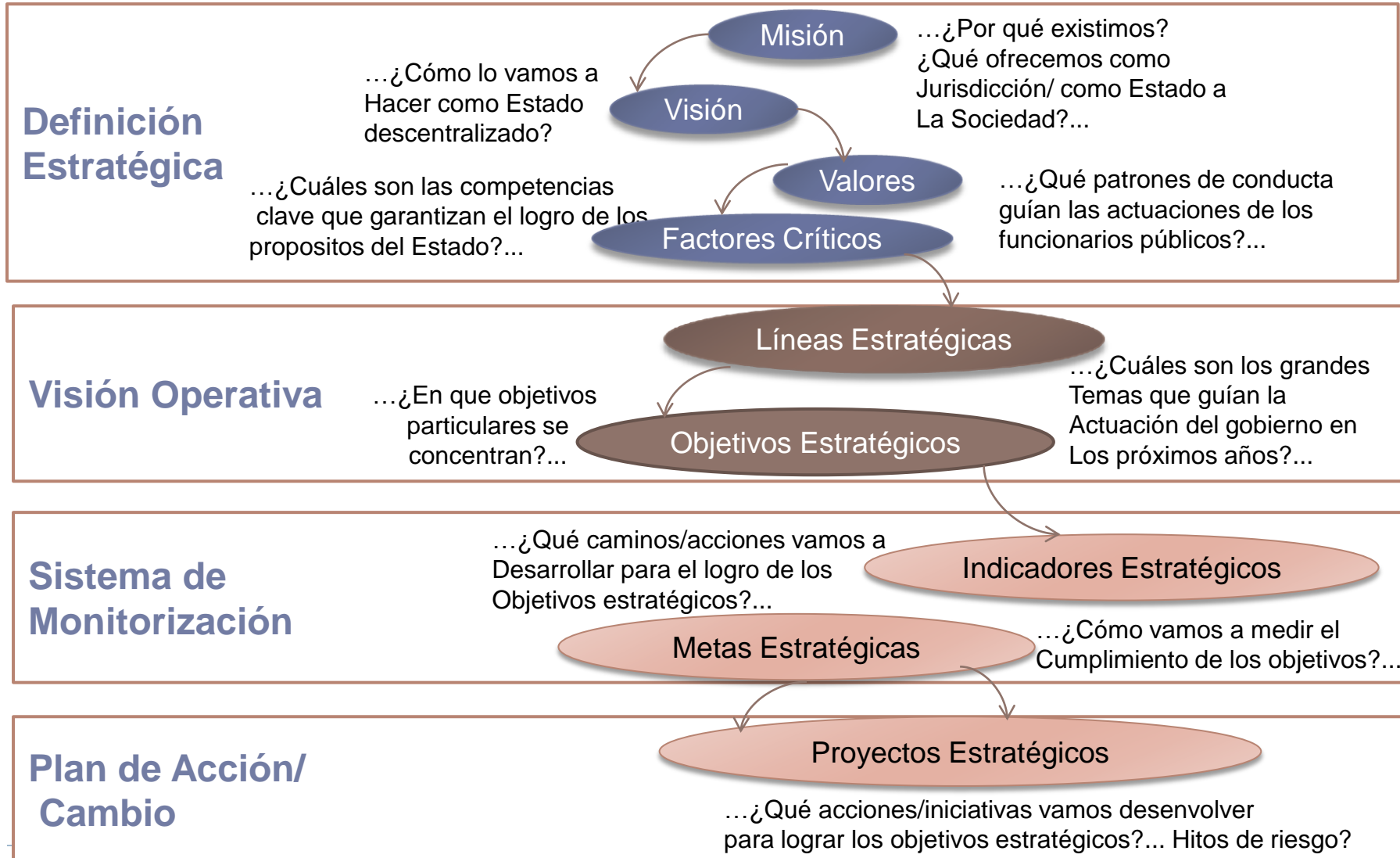
Cómo construir institucionalidad? (3)

Liderazgo legislativo: Desafíos e Iniciativas

- Un uso limitado de IR, especialmente en decisiones presupuestarias
- Sin embargo, estudios indican que IR se está utilizando en algunos estados de EE.UU. para informar el debate presupuestario
- Legisladores más nuevos son más abiertos a utilizar IR que legisladores más veteranos
- Las legislaturas tienden a utilizar IR más para asegurar responsabilidad de forma selectiva en vez de sistemática.
- Factores informacionales e institucionales limitan los incentivos para utilizar IR
 - Exceso de información, baja calidad de información o de presentación.
 - Prioridades influidas por intereses políticos o de constituyentes.

Traducir la estrategia en términos operativos

* Clarificación y operativización estratégica



EN SINTESIS:

SISTEMA DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO(1)

- **orígenes**
- **Los conceptos básicos:**
 - **metas, evidencia, medición - programa (MML)**
 - **indicadores**
 - **medios de verificación**
 - **áreas de evaluación del desempeño - limitaciones**
 - **tipos de monitoreo - limitaciones**
 - **tipos de evaluación - limitaciones**
 - **Ejemplo de matriz de evaluación de evaluaciones**

EN SINTESIS

PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (2)

- **Orígenes:**
 - Las reformas de primera generación - agenda pendiente
 - El interés de las secretarías de hacienda en las reformas de segunda generación
 - Insuficiencia institucional - Ajustes institucionales 1990-2013
- **Elementos y Requisitos esenciales para el PbR**
- **El Programa Presupuestario es el Corazón del sistema.**
 - Del análisis costo-beneficio a la MML - difusión de la MML –
 - Limitaciones de la MML
 - Limitaciones del concepto programa
 - Programa Presupuestario y Planeación
 - Cuál parte del presupuesto se cubre con programas?
 - Programas multisectoriales y programas transversales
 - Programas intergubernamentales
 - Conexión con prioridades de gobierno

EN SINTESIS:

PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (3)

- **Indicadores de Resultados Presupuestarios**
 - Los indicadores que más interesan para el PbR = de PP
 - Mantener indicadores de producto, de actividad, de proceso
 - Métrica y medios de verificación
 - Indicadores presupuestarios e indicadores de políticas prioritarias o del PND
- **La institucionalidad del PbR**
 - Cómo construir la institucionalidad? Requisitos esenciales
 - Roles y Responsabilidades
 - Regulación, Sanción e Incentivos positivos
 - Presupuesto y políticas prioritarias
 - PbR – Planeación y Evaluación sectorial - Agencias de Evaluación de Pol y PP
 - Ciclo presupuestario y ciclo de formulación, monitoreo y evaluación de programas - Los compromisos institucionales

EN SINTESIS:

PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (4)

- **Costos y Riesgos del PbR - Análisis costo-beneficio**
 - Los ajustes a las clasificaciones presupuestarias
 - los riesgos del PbR:
 - *gaming y creaming* - débil apropiación sectorial
 - micro-manejo central de los sectores
 - carencia de información oportuna y de calidad
 - Mitigación de riesgos



III- DESARROLLOS PARALELOS Y COMPLEMENTARIOS

NUEVAS CAPACIDADES – Ejemplos de ENFOQUE E INSTRUMENTOS (CAPACIDADES) DE GESTION

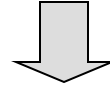
COMO AVANZAR DE *Performance based budgeting* a Gestion para Resultados en el ciudadano

- Citizen surveys
- MAC's intergubernamentales (Chile Atiende)
- Trayectorias de implementación!!
 - Coordinación intersectorial e intergubernamental
 - Monitoreo y vigilancia intergubernamental
 - Apoyo en centro de gobierno

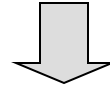
Trabajo en RED 2013; Pasar de una cadena de prestación.....



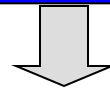
Ministerio



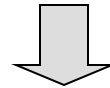
Gobiernos Regionales



Gobiernos locales



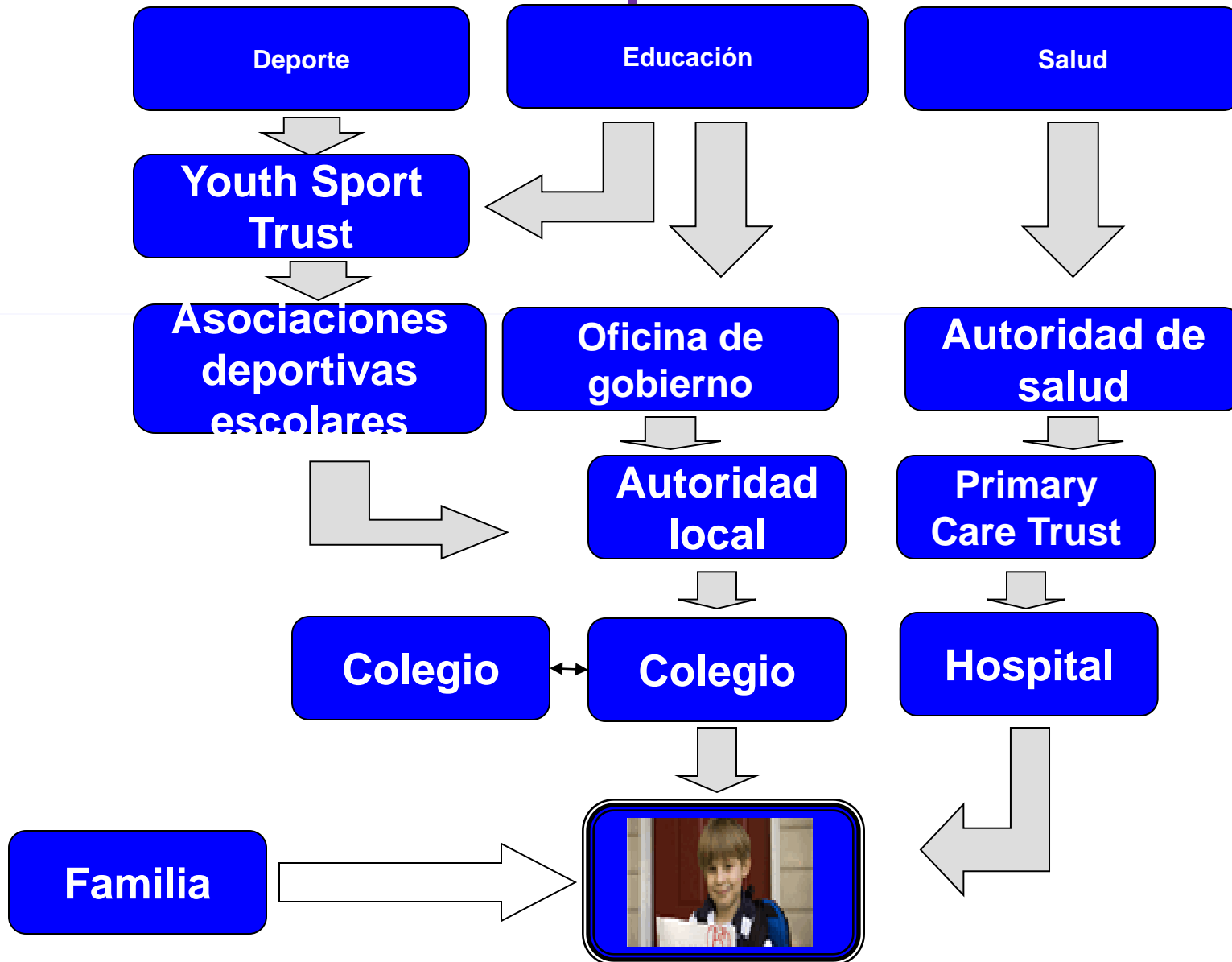
Proveedor de servicios



Ciudadanos



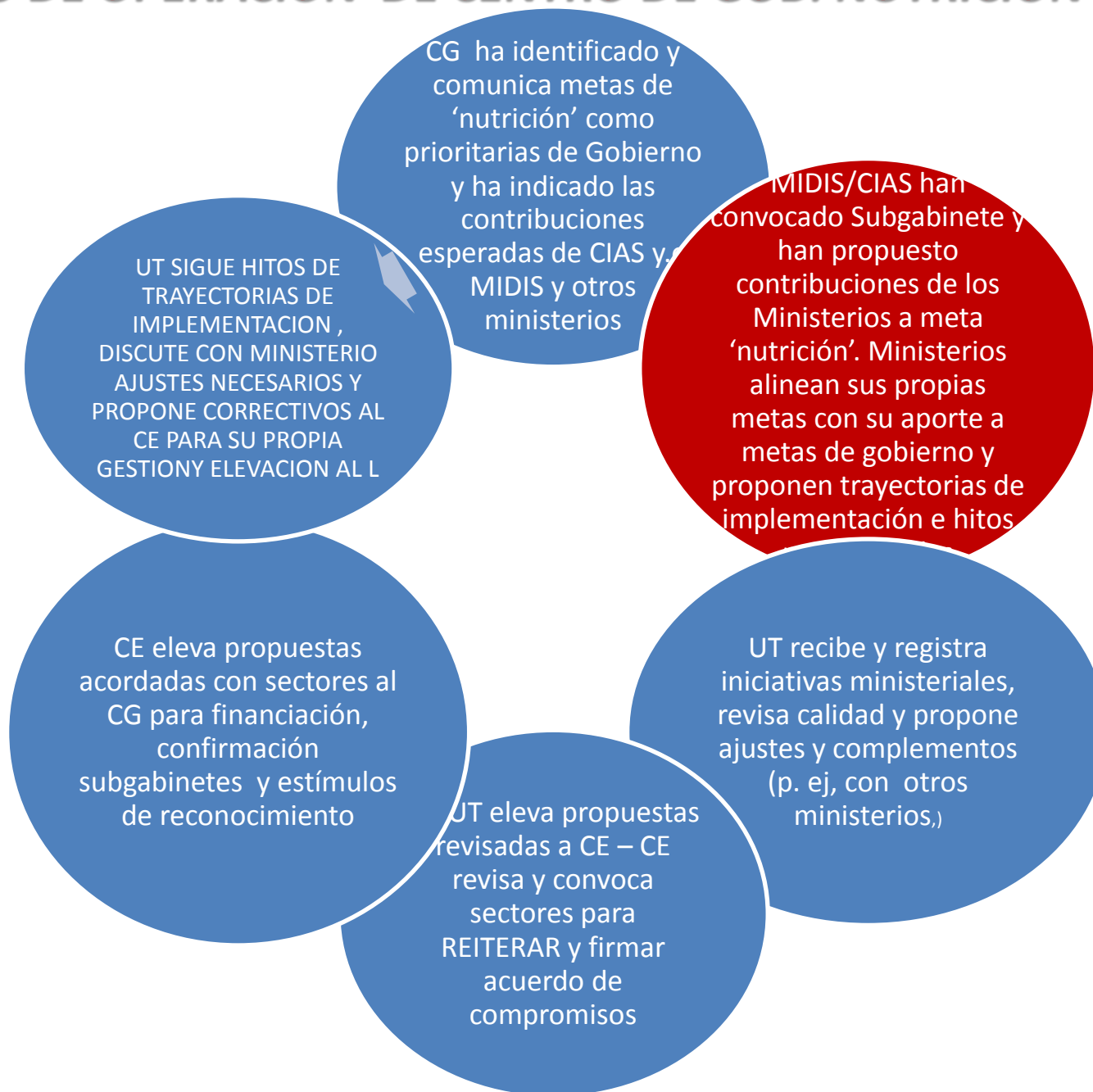
... a vision estrategica de un sistema y un camino de prestación



Crecimiento sostenible y prosperidad	Oportunidades para todos	Comunidades fuertes y mejor calidad de vida.	Un mundo más seguro, justo y ambientalmente sostenible
1. Aumentar la productividad de la economía de UK	8. Maximizar las oportunidades de empleo para todos	18 Promover mayor bienestar para todos	27. Liderar esfuerzos por el cambio climático
2. Mejorar las habilidades y conocimientos de la población	9. Erradicar a pobreza infantil para 2020	19. Asegurarse de mejor cuidado para todos.	
3. Asegurar migración controlado y justa que proteja al público y contribuya al crecimiento económico.	10. Elevar el rendimiento académico de todos los niños y niñas	20. Mejorar la oferta de vivienda y l accesibilidad en el largo plazo.	28. Asegurar ambientes naturales seguros para hoy y el futuro.
4. Promover la ciencia y la innovación	11. Reducir la brecha en los logros educativos entre los niños de bajos recursos y sus compañeros	21. Construir comunidades mas empoderadas, cohesionadas y activas.	
5. Proporcionar redes de transporte eficientes que soporten el crecimiento económico.	12. Mejorar la salud y el bienestar de los niños y los jóvenes	22. Proporcionar unos juegos olímpicos exitosos con un legado sostenible. Involucrar más a los niños en actividades deportivas.	29. Reducir la pobreza en los países más pobres a través del progreso de los objetivos del milenio.
6. Proporcionar las condiciones para que las empresas sean exitosas.	13. Mejorar la seguridad de los niños y jóvenes	23. Comunidades más seguras	
7. Mejorar el desempeño económico de todas las regiones de Inglaterra y reducir las brechas de crecimiento económico entre las regiones inglesas.	14. Aumentar el número de niños y niñas camino al éxito	24. Sistema de justicia más transparente y eficiente	30. Reducir el impacto de los conflictos
	15. Abordar la desventaja que los individuos experimentan a causa de su sexo, raza, discapacidad, edad, orientación sexual, religión o creencias	25. Reducir el daño hecho por el alcohol y las drogas.	
	16. Aumentar la proporción de adultos excluidos socialmente con vivienda,, educación, salud, y capacitación para el trabajo.	26 Reducir el riesgo de terrorismo.	

CSR07
PSA set

MODELO DE OPERACIÓN DE CENTRO DE GOB: NUTRICIÓN PERU



Qué entendemos por “buceo profundo”?

- **Paso 1:** Acordar que medida de desempeño se desvió de su curso.
- **Paso 2:** Identificar el equipo de trabajo para mejorar la situación.
- **Paso 3:** Acordar las herramientas, técnicas y la secuencia.
 - Formar la Hipótesis
 - Identificación de problemas
 - Árbol de problemas
 - Lluvia de ideas
 - Ideas fuerza
 - Diagnóstico
 - Recopilación de pruebas- Investigación
 - Proporcionar un diagnóstico
 - Proporcionar un mapeo del sistema
 - Customer Journey Mapping
 - Flujos de financiamiento
 - Análisis
- **Paso 4:** Implementar cada herramienta y ajustar conforme avanza el trabajo.
- **Paso 5:** Formular recomendaciones a partir de los resultados .
- **Paso 6:** Tomar medidas.
- **Paso 7:** Revisar las mejoras de desempeño y ajustar acciones.

GRACIAS!!