

## CALIDAD DEL GASTO TERRITORIAL

### Tabla de contenido

1.	ABREVIATURAS .....	3
2.	INTRODUCCIÓN.....	4
3.	CALIDAD DEL GASTO TERRITORIAL.....	5
3.1.	OBJETIVOS DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA .....	5
3.2.	EFICIENCIA ASIGNATIVA .....	5
3.3.	EFICIENCIA OPERACIONAL.....	6
3.4.	NUEVA GERENCIA PÚBLICA O GESTIÓN POR RESULTADOS.....	7
4.	PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.....	9
4.1.	REQUISITOS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA .....	9
4.2.	PROCESO DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.....	11
4.2.1.	MISIÓN .....	12
4.2.2.	VISIÓN .....	13
4.2.3.	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS .....	13
4.2.4.	ESTRATEGIAS Y PLANES DE ACCIÓN .....	16
4.3.	EJEMPLOS INTERNACIONALES DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA .....	17
4.4.	PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES .....	19
4.4.1.	RÉGIMEN DE LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES .....	19
4.4.2.	PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES .....	20
4.5.	OTRAS INSTANCIAS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL.....	22
4.6.	PLAN FINANCIERO Y MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO.....	23
5.	PRESUPUESTO POR RESULTADOS .....	26
5.1.	DEFINICIÓN Y OBJETIVOS DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS.....	26
5.2.	CONDICIONES PARA EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS.....	28
5.3.	EL PROCESO DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS .....	31
5.4.	PROGRAMAS PRESUPUESTALES.....	34
5.5.	PRESUPUESTOS TERRITORIALES POR RESULTADOS.....	35
5.5.1.	RÉGIMEN DEL PRESUPUESTO TERRITORIAL .....	35
5.5.2.	APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS.....	38
5.6.	OTRAS INSTANCIAS DE PLANEACIÓN PRESUPUESTAL .....	39
5.7.	PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES .....	40

<b>6.</b>	<b>SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEL GASTO .....</b>	<b>42</b>
<b>6.1.</b>	<b>SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.....</b>	<b>42</b>
<b>6.2.</b>	<b>SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN EN AMÉRICA LATINA.....</b>	<b>43</b>
<b>6.2.1.</b>	<b>COLOMBIA.....</b>	<b>43</b>
<b>6.2.2.</b>	<b>BRASIL.....</b>	<b>44</b>
<b>6.2.3.</b>	<b>CHILE.....</b>	<b>44</b>
<b>6.2.4.</b>	<b>MÉXICO.....</b>	<b>45</b>
<b>6.3.</b>	<b>SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN EUROPEOS .....</b>	<b>46</b>
<b>6.3.1.</b>	<b>CANADÁ .....</b>	<b>46</b>
<b>6.3.2.</b>	<b>HOLANDA.....</b>	<b>48</b>
<b>6.4.</b>	<b>IMPLEMENTACIÓN TERRITORIAL DE SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN .....</b>	<b>52</b>
<b>7.</b>	<b>INDICADORES DE DESEMPEÑO.....</b>	<b>54</b>
<b>7.1.</b>	<b>CLASIFICACIÓN DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO.....</b>	<b>55</b>
<b>7.2.</b>	<b>PROCESO DE CREACIÓN DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO .....</b>	<b>61</b>
<b>7.2.1.</b>	<b>ESTABLECER LAS DEFINICIONES ESTRATÉGICAS COMO REFERENTE PARA LA MEDICIÓN.....</b>	<b>61</b>
<b>7.2.2.</b>	<b>ESTABLECER LAS ÁREAS DE DESEMPEÑO RELEVANTES A MEDIR .</b>	<b>61</b>
<b>7.2.3.</b>	<b>FORMULAR EL INDICADOR Y DESCRIBIR LA FÓRMULA DE CÁLCULO 63</b>	
<b>7.2.4.</b>	<b>VALIDAR LOS INDICADORES APLICANDO CRITERIOS TÉCNICOS.....</b>	<b>63</b>
<b>7.2.5.</b>	<b>RECOPIRAR LOS DATOS.....</b>	<b>64</b>
<b>7.2.6.</b>	<b>ESTABLECER LAS METAS O EL VALOR DESEADO DEL INDICADOR Y LA PERIODICIDAD DE LA MEDICIÓN .....</b>	<b>64</b>
<b>7.2.7.</b>	<b>SEÑALAR LA FUENTE DE LOS DATOS .....</b>	<b>65</b>
<b>7.2.8.</b>	<b>ESTABLECER SUPUESTOS .....</b>	<b>65</b>
<b>7.2.9.</b>	<b>EVALUAR: ESTABLECER REFERENTES COMPARATIVOS Y ESTABLECER JUICIOS.....</b>	<b>66</b>
<b>7.2.10.</b>	<b>COMUNICAR E INFORMAR EL DESEMPEÑO LOGRADO.....</b>	<b>66</b>
<b>8.</b>	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>68</b>

## **1. ABREVIATURAS**

Constitución Política de Colombia: CPC.

Consejo de Política Económica y Social: CONPES.

Consejo de Política Fiscal: CONFIS.

Entidad Territorial: ET.

Marco Fiscal de Mediano Plazo: MFMP.

Planeación Estratégica: PE.

Plan de Desarrollo Territorial: PDT.

Plan Financiero: PF.

Plan Operativo Anual de Inversiones: POAI.

Presupuesto Anual Territorial: PAT.

Presupuesto por Resultados: PpR.

Secretaría de Planeación: SP.

Secretaría de Hacienda: SH.

Sistema de Seguimiento y Evaluación: SSE.

## **2. INTRODUCCIÓN**

La Calidad del Gasto es una preocupación latente puesta por los organismos internacionales en la agenda institucional de los ordenadores de gasto en el nivel nacional. Ahora, con los recientes cambios hacia la descentralización administrativa cada vez más gasto es planeado y ejecutado en niveles territoriales distintos al nacional. Por tal razón, se vuelve imperioso aterrizar el concepto de Calidad del Gasto, y las herramientas institucionales creadas, a las finanzas públicas territoriales. Este texto tiene el propósito de aportar a este objetivo.

El segundo capítulo desarrollará el marco referencial, concentrándose en la definición de Calidad del Gasto y su triple función: contribuir a los objetivos de la política macroeconómica, garantizar la eficiencia asignativa y la eficiencia operacional. Así mismo, se relacionarán estos elementos con el concepto y alcance de las finanzas públicas territoriales. Por último, se expone el marco referencial de lo que se ha llamado, en la literatura internacional, Nueva Gerencia Pública.

El tercer capítulo desarrollará la herramienta de Calidad del Gasto que tiene relación con la Planeación Estratégica. Así pues, se definirá su concepto, se estudiará su proceso de aplicación y expondrán las recomendaciones y ejemplos internacionales más importantes. Así mismo, se expondrá el régimen de los Planes de Desarrollo Territoriales y cómo se puede implementar en estos la Planeación Estratégica. En último lugar, se describirá la figura del Plan Financiero y Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El cuarto capítulo tratará del Presupuesto por Resultados. Para esto se desarrollará su concepto, los elementos esenciales para su aplicación y ejemplos y recomendaciones internacionales más relevantes. En seguida se expondrá el régimen general de los Presupuestos Anuales Territoriales, además del Plan Operativo Anual de Inversiones, y cómo implementar los principios del Presupuesto por Resultados en estos.

Finalmente, en el quinto y sexto capítulo se expondrán las herramientas de Calidad del Gasto que están relacionadas con el seguimiento y evaluación de su ejecución. De igual forma, se hará la descripción de, entre otros conceptos, seguimiento, evaluación e indicadores de desempeño. Por otro lado, se evaluará la compatibilidad de estas herramientas con la organización institucional y competencias de las autoridades territoriales.

### **3. CALIDAD DEL GASTO TERRITORIAL**

La Calidad del Gasto se define como los “acuerdos y operaciones de política que contribuyen a la consecución de los objetivos macroeconómicos de la política fiscal, en particular los relacionados con el crecimiento económico de largo plazo”<sup>1</sup>. La Calidad del Gasto cumple una triple función: contribuir “a los objetivos de política económica y a la estabilización macroeconómica”, garantizar que los gastos estén basados en la efectividad de los programas públicos conforme a las prioridades de política (eficiencia asignativa) y la capacidad con la que se utilizan los recursos, es decir, si una vez asignados entre los distintos programas y proyectos, éstos son utilizados de la mejor manera para alcanzar los resultados (eficiencia operacional)<sup>2</sup>.

La importancia de la eficiencia se identifica en que “muchas de la bibliografía aplicada reciente, que estudia el impacto de las políticas públicas y las acciones gubernamentales, se limita a los resultados”. De esa forma “se mide el beneficio de una política sin considerar los costos”. Pero este es un “enfoque parcial”, que puede llevar a recomendar la “expansión de esas actividades que son ineficientes desde el punto de vista económico”. Es necesario, pues, agregar “el costo de las políticas”.<sup>3</sup>

#### **3.1. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA**

Al entender la Calidad del Gasto Público como la contribución a la “consecución de los objetivos macroeconómicos de la política fiscal”, es importante entender cómo se relacionan las finanzas públicas con la economía. Más específicamente, con el crecimiento económico a largo plazo. Se ha identificado cinco “canales de transmisión, o dimensiones”, de esta relación: a) el tamaño del gobierno; b) la posición fiscal y la sostenibilidad; c) la composición, eficiencia y efectividad del gasto; d) la estructura y eficiencia de los sistemas de ingresos (impuestos); y e) la gobernanza fiscal. Así mismo, la gobernanza fiscal puede “afectar las cuatro últimas dimensiones”. Y, finalmente, que la política fiscal “puede impactar en el funcionamiento de los mercados y el desempeño del sector privado, lo que podría llevar a considerarse como una sexta dimensión, aunque indirecta”.<sup>4</sup>

#### **3.2. EFICIENCIA ASIGNATIVA**

---

<sup>1</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina. CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 156. Santiago de Chile: Naciones Unidas. 2014. Pág. 7.

<sup>2</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 21.

<sup>3</sup> PORTO, Alberto; GARRIGA, Marcelo; y ROSALES, Walter. Medidas de desempeño y eficiencia del gasto en el sector público descentralizado. El caso de Bolivia. Revista de Análisis económico, vol. 33, n° 1. Pág. 132.

<sup>4</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 11.

Aunque suele examinarse, en materia de eficiencia, únicamente el cómo cumplir las funciones con menores costos, o con los mismos costos obtener mejores productos o resultados, es necesario además establecer si las funciones ejercidas son las correctas; pues, “hacer las cosas equivocadas de forma correcta puede significar incluso pérdidas mayores” que “hacer mal las cosas correctas”. Así pues, la eficiencia asignativa es la selección de “prioridades estratégicas dentro del límite presupuestario; determinar una composición del gasto que refleje y persiga esas prioridades a través de políticas, programas y proyectos, y redistribuir los recursos financieros entre estas actividades para maximizar sus resultados”.<sup>5</sup>

La investigación sobre la experiencia internacional, en esta materia, identifica especialmente las siguientes disyuntivas cruciales en la asignación del gasto por función: “1) entre las generaciones de mayor edad y las más jóvenes; 2) entre el capital físico, el capital humano y las transferencias; 3) en diferentes ministerios y a lo largo del ciclo de vida de las personas para maximizar la formación de habilidades tan necesaria en la región; y 4) entre los niveles central y subnacional”<sup>6</sup>.

### **3.3. EFICIENCIA OPERACIONAL**

La eficiencia operacional, también definida como eficiencia técnica, es “la capacidad de una unidad económica de producir una determinada cantidad de producto utilizando el menor nivel de insumos posibles, o de maximizar la producción dado un nivel de insumos”<sup>7</sup>. La cual requiere “maximizar los productos, como el volumen de servicios prestados; minimizar los insumos, como la cantidad de recursos, tiempo o capital requerido para producir esos servicios, y mantener o mejorar la calidad”<sup>8</sup>.

En el examen de la experiencia internacional, puede identificarse que son áreas típicas de ineficiencia operacional en el sector público: adquisiciones, al exceder los precios de compra de bienes y servicios a los precios del mercado; la corrupción; las diferencias salariales entre el sector público y el privado; y la destinación de transferencias a grupos poblacionales que no lo requieren<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> ENGL, Reinhard; DINEIGER, Peter; y GARCÍA MORENO, Mauricio (Editores). Fiscalización y calidad del gasto público en América Latina y el Caribe. El Salvador: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. 2016. P. 22.

<sup>6</sup> IZQUIERDO, Alejandro; PESSINO, Carola; y VULETIN, Guillermo. Mejor gasto para mejores vidas: cómo América latina puede hacer más con menos. Banco Interamericano de Desarrollo. 2018. Pág. 59.

<sup>7</sup> BARRAUD, Ariel, y TORRES, Gonzalo. Una medición de la eficiencia del gasto público en las provincias argentinas. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba e Instituto Argentino de Análisis Fiscal: CEPAL. P. 8.

<sup>8</sup> IZQUIERDO, Alejandro; PESSINO, Carola; y VULETIN, Guillermo. Op. cit., pág. 50.

<sup>9</sup> IZQUIERDO, Alejandro; PESSINO, Carola; y VULETIN, Guillermo. Op. cit., págs. 52-54.

### 3.4. NUEVA GERENCIA PÚBLICA O GESTIÓN POR RESULTADOS

La transformación de la concepción del presupuesto se ha enmarcado en lo que se conoce como la “Nueva Gerencia Pública o Gestión para o por Resultados” (NGP). Esta fue inicialmente “impulsada en los países angloparlantes (Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá), como parte de la llamada Nueva Gestión Pública”<sup>10</sup>. En América Latina es desde “principios de la década de 1990, [que] países como Chile, Colombia, Brasil y México comenzaron a impulsar diversas reformas asociadas” con la NGP, hasta llegar a que en esta década las herramientas vinculadas a esta se encuentren “operando en prácticamente todos los países de la región”<sup>11</sup>.

En este modelo “los funcionarios públicos tienen objetivos claros y sus resultados son comparados contra sus metas previamente establecidas”, “incita la descentralización (...) para solventar las necesidades de los ciudadanos” y “busca que las burocracias consigan mayor flexibilidad e inteligencia para operar y, al mismo tiempo, asegurarse que su actuación sea legal y la rendición de cuentas no se vea mermada”. En síntesis, “promueve que los funcionarios públicos alcancen los resultados establecidos, por lo que de ahora en adelante la toma de decisiones y el control gubernamental deberá enfocarse en los productos y resultados más que en el seguimiento de los procedimientos”.<sup>12</sup>

La NGP incluye mecanismos como:

“a) las reglas fiscales; b) los marcos de gasto de mediano plazo vinculados a la planificación nacional; c) la definición de objetivos estratégicos que expresan los resultados e impactos esperados por el gobierno y sus instituciones; d) los cambios en las estructuras programáticas presupuestarias que faciliten la relación entre la producción pública y los resultados; y e) la incorporación de información de desempeño (indicadores, evaluaciones, etc.) del presupuesto de las instituciones y programas públicos, articulados en mayor o menor medida en sistemas de monitoreo y evaluación de políticas y programas”.<sup>13</sup>

Así mismo, la gestión por resultados tiene las siguientes características:

“1) Énfasis en el cumplimiento de los objetivos de los programas públicos, así como en la alineación de dichos objetivos con las políticas gubernamentales, que presentan metas de desempeño a lo largo del ciclo presupuestario. 2) Mecanismos de incentivo, a través de convenios o contratos de desempeño,

---

<sup>10</sup> DUSSAUGE LAGUNA, Maruicio I. Los orígenes de la gestión por resultados en Chile y México: ¿imposición, copia o aprendizaje transnacional? Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. Volumen IV, número 2, julio-diciembre de 2015. Pp. 89-110. México D.F. 2015. Pág. 92.

<sup>11</sup> DUSSAUGE LAGUNA, Maruicio I. Op. cit., pág. 93.

<sup>12</sup> SOUR, Laura y ROSILLO, Eunises. ¿Cuáles son los resultados del presupuesto por resultados? México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). 2007. Págs. 3-4.

<sup>13</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 22.

que estimulan el cumplimiento de objetivos y metas. 3) Rendición de cuentas, especialmente por parte de los altos funcionarios responsables de la gestión de los programas públicos.”<sup>14</sup>

Todo lo anterior con el propósito, por supuesto, de “mejorar sustancialmente la eficiencia y eficacia del gasto público”<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> ENGL, Reinhard; DINEIGER, Peter; y GARCÍA MORENO, Mauricio (Editores). Op. cit., p. 24.

<sup>15</sup> ROBINSON, Marc y LAST, Duncan. Un modelo básico de presupuestación por resultados. Washington: FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. 2009. Pág. 2.

## 4. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

La PE surgió en las “organizaciones privadas alrededor de la década de los sesenta”. Luego, “surge como instrumento de apoyo a la gestión pública en el marco de las iniciativas de la Nueva Gerencia Pública (...) a mediados de los ochenta en los países de la OCDE”. Un ejemplo representativo es la “Ley de Eficacia y Rendimiento del Gobierno, iniciativa impulsada en 1993 en Estados Unidos”; la cual hizo que las “agencias ejecutivas debieron desarrollar como base para la presentación de su presupuesto, planes estratégicos y planes anuales de desempeño cubriendo el conjunto de actividades del Programa y elaborar reportes anuales del desempeño del programa del año fiscal”.<sup>16</sup>

La PE es

“una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se proveen”<sup>17</sup>.

Así mismo, desde un punto de vista metodológico, la PE consiste en un “ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos”<sup>18</sup>.

### 4.1. REQUISITOS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Fruto del estudio de las mejores prácticas de PE, se han identificado algunos requisitos necesarios para su utilización en las instituciones públicas. Primero, la “participación de los responsables de los programas, áreas o divisiones que tienen a cargo la producción de los bienes y servicios”. Es decir, “el involucramiento de los directivos de los programas y su coordinación con las áreas de planificación y presupuesto de las entidades”. De esta forma, estos directivos podrán “incidir sobre los aspectos que determinan la efectividad de la gestión”.<sup>19</sup>

En segundo lugar, la PE “debe ser la base para la articulación de los objetivos institucionales con las metas sectoriales y nacionales, y además facilitar la definición de los planes operativos y la programación presupuestaria”, así:

---

<sup>16</sup> ARMIJO, Marianela. Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: CEPAL. 2011. Pág. 16.

<sup>17</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 15.

<sup>18</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 15.

<sup>19</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 21.

- “La metodología y contenido del proceso debe responder preguntas básicas para avanzar hacia un presupuesto orientado a resultados: qué productos se generan, para quienes, en qué condiciones, que resultados se compromete. La PE debe facilitar la definición de los resultados esperados de la gestión anual y plurianual. En este sentido el énfasis debe estar en el qué se espera lograr en un plazo determinado, para que los productos sean provistos de forma eficiente, eficaz, y de calidad.
- La metodología de PE debe facilitar la identificación adecuada de los objetivos estratégicos, considerando para ello los elementos del entorno institucional, tales como los compromisos derivados de los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, así como las restricciones y fortalezas internas. Por lo tanto, si los objetivos que se establezcan son irrelevantes desde el punto de vista de lo sustantivo del quehacer institucional o son poco desafiantes respecto de las mejoras institucionales y/o del programa, los indicadores para el monitoreo del desempeño también serán débiles.
- Las metas y las líneas de acción de corto plazo deben estar alineadas con las definiciones estratégicas. Esta alineación debe permitir la identificación de los requerimientos financieros y operativos para materializar el presupuesto.
- El proceso debe ajustarse con el calendario presupuestario (meses antes de la presentación del proyecto presupuestario). Si bien la PE permite la revisión de la misión, objetivos estratégicos, dicho proceso debe orientarse a servir de apoyo al proceso de asignación presupuestaria; por lo que la metodología que se utilice debiera considerar el ciclo anual o plurianual del marco del proceso presupuestario.”<sup>20</sup>

En tercera medida, dentro del “marco del proceso presupuestario anual, un proceso básico de PE puede ser abordado de forma oportuna abordando los siguientes aspectos”:

- Revisión del desempeño de los productos finales (estratégicos) del año t-1 (año anterior) en base al monitoreo de los indicadores de desempeño.
- Revisión del desempeño actual y el comprometido para el año siguiente.
- Breve análisis del entorno, especialmente de los aspectos presupuestarios, financieros, u otros establecidos por la institucionalidad gubernamental. Asimismo, dentro de este análisis de entorno pueden identificarse aspectos

---

<sup>20</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 22.

relacionados con: Instituciones similares, situación del mercado en los casos que amerite y que afecte los costos, o las tarifas de la entidad, o hechos extraordinarios que impliquen la definición de objetivos y estrategias.

- Breve análisis del ambiente interno, que permita analizar los procesos en términos su ajuste a los requerimientos de eficiencia, calidad, etc. Por ejemplo, si se cuenta con los recursos humanos suficientes para abordar la ampliación de cobertura Geográfica necesaria, etc.”<sup>21</sup>

En cuarto lugar, “para saber si se han cumplido con los objetivos propuestos es necesario que la PE sea la fase previa del control de la gestión”<sup>22</sup>.

#### **4.2. PROCESO DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA**

Para establecer un proceso de PE lo primero a tener claro es que las “no existe en general un modelo a seguir y hallamos esquemas metodológicos que tienen mayor o menor complejidad”. Ahora, una revisión hecha de varios países “ha permitido sistematizar algunos pasos básicos que no debieran faltar: misión, objetivos estratégicos, estrategias, definición indicadores y metas”. Teniendo en cuenta, además, que “el proceso de elaboración de un plan estratégico en el ámbito público debe ser simple y estar incorporado en la rutina de la toma de decisiones directivas, así como en el calendario del proceso presupuestario”. Así mismo, que la PE “debe contar con estándares de calidad o requisitos que permitan que su aplicación sea útil a la gestión organizacional, aspectos a los que este manual se referirá más adelante”.<sup>23</sup>

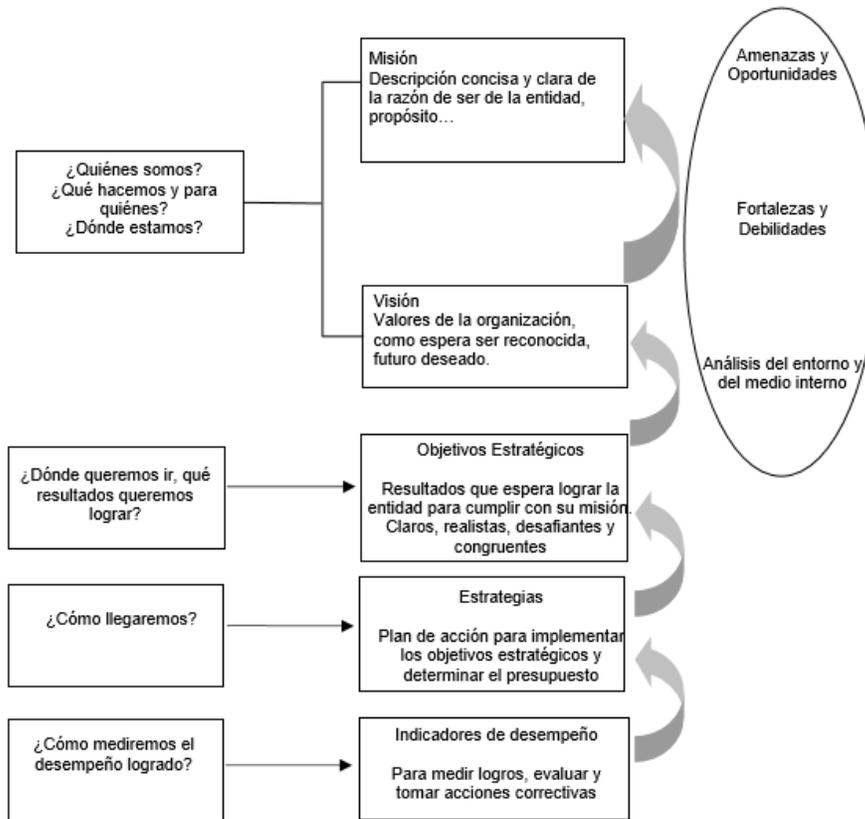
---

<sup>21</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 22.

<sup>22</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 22.

<sup>23</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 18.

**DIAGRAMA 2**  
**FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA**



Fuente: Elaboración propia.

### 4.2.1. MISIÓN

La misión, dentro de la PE, consiste en “una descripción de la razón de ser de la organización, establece su “quehacer” institucional, los bienes y servicios que entrega, las funciones principales que la distinguen y la hacen diferente de otras instituciones y justifican su existencia”. La responsabilidad de su formulación se encuentra, por supuesto, en el “ámbito de decisiones directivas, en los más altos niveles de responsabilidad organizacional”.<sup>25</sup>

El objetivo que debe satisfacer la redacción de la misión es el de hacer “comprender ¿cuál es la esencia o especificidad del quehacer institucional? (lo que le confiere identidad a la institución) y que justifica públicamente su existencia”. Entre algunos elementos que se aconseja que debe incluir para cumplir su cometido, son:

- “¿Cuál es el propósito de la organización?

<sup>24</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 19.

<sup>25</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 29.

- ¿Qué hace?: descripción de los productos finales (bienes y servicios que entrega).
- Para quiénes: identificación de los usuarios o beneficiarios a quienes van dirigidos los productos finales (bienes y servicios).
- Cuál es el efecto que se espera lograr: (resultado final) en la población objetivo o potencial a la que se dirige su accionar, a través de los productos provistos. El quehacer de la institución que genera el valor público de la entidad y el plazo en que se espera proveer.”<sup>26</sup>

Adicionalmente, la misión debe incluir los siguientes elementos:

- “El ámbito territorial de su acción (nivel central, nacional, local, internacional) ¿Qué aspectos son optativos? (dado que en general deben ir en la visión o en los valores).
- Los estándares como piensan conseguir su propósito.
- Los valores con los cuales piensan enfocar su gestión.”<sup>27</sup>

#### **4.2.2. VISIÓN**

La visión, dentro de la PE, responde a la pregunta ¿Cómo queremos ser reconocidos? Responde al “futuro deseado de la organización”, “se refiere a cómo quiere ser reconocida la entidad y, representa los valores con los cuales se fundamentará su accionar público”<sup>28</sup>. Entre otros elementos, se aconseja que la visión incluya necesariamente:

- “Los valores que tiene la entidad y que desea comunicar.
- Cómo quiere ser vista o percibida la institución en el futuro.
- Los estándares de desempeño con los cuales se compromete.”<sup>29</sup>

#### **4.2.3. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS**

---

<sup>26</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 31.

<sup>27</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 33.

<sup>28</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 39.

<sup>29</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 40.

La definición de los objetivos estratégicos, dentro de la PE, pretende responder a las preguntas: ¿Dónde queremos ir? ¿Qué resultados esperamos lograr? Estos son definidos como “los logros que la entidad pública, ministerio u órgano, espera concretar en un plazo determinado (mayor de un año), para el cumplimiento de su misión de forma eficiente y eficaz”<sup>30</sup>. Se vinculan estrechamente con la misión y tienen, entre otras, las siguientes características:

- Están orientados a definir los resultados esperados para concretar la misión en un período determinado de tiempo.
- Expresan las variables relevantes o críticas del desempeño esperado y éstas son la base para la definición de indicadores de resultado final o impacto.
- Constituyen el instrumento principal para establecer los cursos de acción preferentes en un plazo determinado (en general a mediano plazo), sobre los cuales se establecen los grandes ítems de los recursos necesarios (...).<sup>31</sup>

La definición de los objetivos estratégicos parte de un “análisis situacional”, dentro del cual se establece “cuáles son los bienes y servicios que provee, a quiénes, qué problemas se enfrentan en términos de capacidades, de las coberturas, cuál ha sido el desempeño pasado, las expectativas de los usuarios, etc.”<sup>32</sup>. Uno de los métodos para este diagnóstico, es la realización de un “análisis del ambiente externo y del ámbito interno a la organización a través de la revisión de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA)”; el cual consiste en un estudio de “las brechas institucionales que deben ser intervenidas por la entidad para el logro de los objetivos”<sup>33</sup>.

---

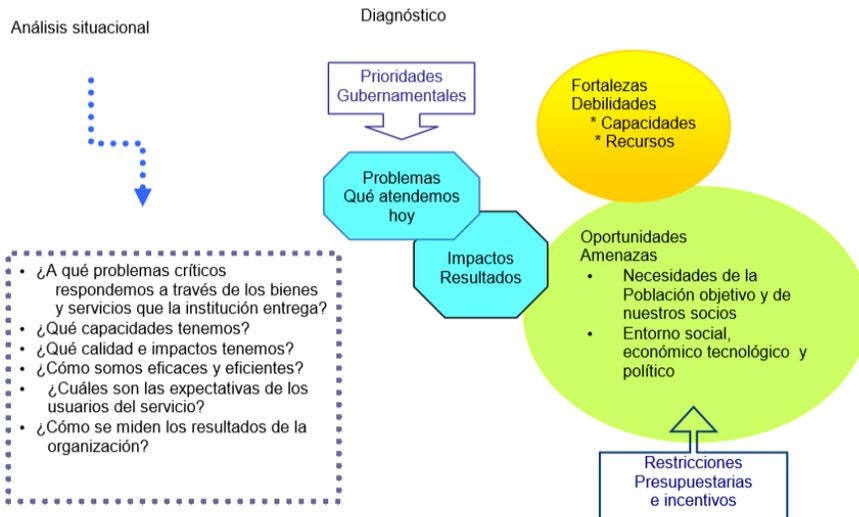
<sup>30</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 41.

<sup>31</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 42.

<sup>32</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 43.

<sup>33</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 44.

**DIAGRAMA 12**  
**ANÁLISIS SITUACIONAL Y FODA**



Fuente: Rosario Bello. Planificación Estratégica en Organizaciones Públicas. Curso de Planificación Estratégica y Construcción de Indicadores en el Sector Público. PES. 2008. ILPES/CEPAL.

34

Se recomienda que para la redacción de los objetivos estratégicos se cumpla, entre otros, con los siguientes requisitos:

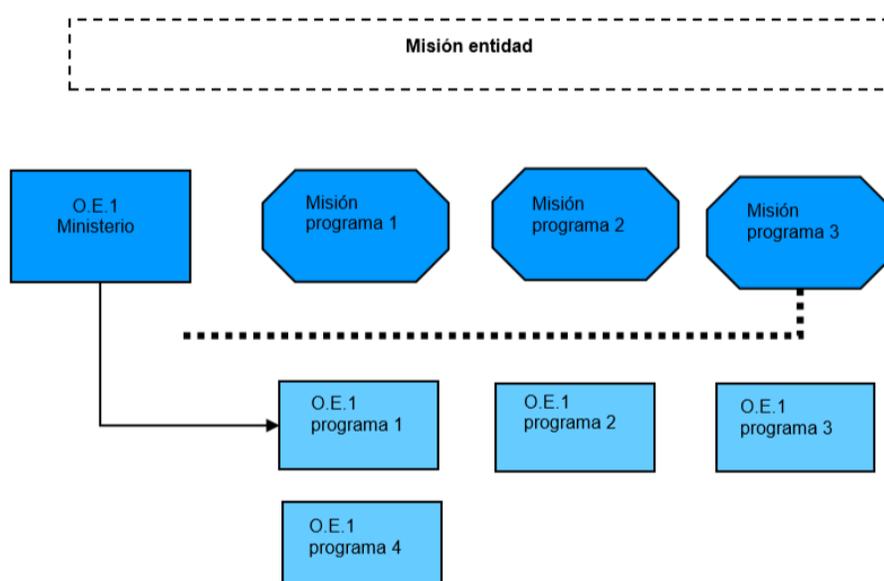
- “Deben señalar la expresión de logro, evidenciar el cambio o transformación que se espera con las políticas y/o bienes y servicios que la institución tiene a su cargo, como, por ejemplo:  
  
“Mejorar los estándares de competitividad”, “Disminuir “los niveles de pobreza alimentaria en la región XXX”, Contribuir a mejorar los niveles de seguridad ciudadana”, etc.
- Evitar su redacción en términos de “Apoyar”, “Procurar”.
- Expresarlos en términos concretos de resultados esperados y no ser establecidos como funciones permanentes de la entidad o programa.
- Responder a la ciudadanía hacia dónde se dirigen los recursos asignados de la Institución en su globalidad.
- Responder a un problema o aspecto específico relacionado con el cumplimiento de la misión.

<sup>34</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 43.

- Responder sobre el beneficio esperado para los usuarios a los cuales van dirigidas las políticas y/o programas de la institución y qué pueden esperar con los recursos presupuestarios asignados.”<sup>35</sup>

Finalmente, es importante señalar que para la PE es “necesario cuidar la coherencia entre los distintos niveles de decisión de la organización”. Así pues, si una entidad “como un todo (...) fija un conjunto de objetivos estratégicos para un plazo determinado, éstos deben ser los referentes a tener en cuenta, por los programas que dependen de dichas entidades, ya sean Ministerios, Secretarías, Entidades Adscritas, etc.”<sup>36</sup>.

**DIAGRAMA 14**  
**RELACIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS MINISTERIALES Y LOS PROGRAMAS**



Fuente: Elaboración propia.

37

#### 4.2.4. ESTRATEGIAS Y PLANES DE ACCIÓN

Las estrategias son el último paso del proceso de PE, el cómo se materializarán los objetivos estratégicos, y se definen como

“las directrices que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar las metas de la organización. Permiten la definición de los planes de acción y constituyen la base para el establecimiento de las prioridades en la

<sup>35</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 45.

<sup>36</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 46.

<sup>37</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 47.

asignación de recursos. Las estrategias proporcionan una plataforma para la toma de decisiones respecto de los cursos de acción propuestos.”<sup>38</sup>

En términos sencillos las estrategias sirven para “facilitar el cierre de las brechas que existan entre la situación actual y la situación deseada”<sup>39</sup>. Algunos aspectos que se deben tener en cuenta al momento de definir las estrategias son:

- “Posición de la institución respecto de la competencia o de entidades similares (respecto de los costos, coberturas, satisfacción de los clientes, etc.)
- Análisis de los productos (bienes y servicios): costo, cobertura geográfica, tecnología utilizada, etc.
- Análisis de los usuarios: nivel de satisfacción, capacidad de cubrir la demanda potencial, etc.”<sup>40</sup>

Los planes de acción, finalmente, se realizan cuando ya se han definido las estrategias y son de

“carácter operativo y se desarrollan a nivel de cada una de las unidades o áreas de negocios, centros de responsabilidad que tienen a cargo la generación de un producto final, y establecen los respectivos requerimientos de recursos humanos y financieros que permiten posteriormente la formulación del presupuesto”<sup>41</sup>.

#### **4.3. EJEMPLOS INTERNACIONALES DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA**

Es útil señalar experiencias internacionales que sean ejemplo en la aplicación de los principios y reglas de la PE. En Canadá, en el *Treasury Board*, la metodología de PE “se utiliza a nivel de las máximas autoridades departamentales y sirve para articular las prioridades con el gasto público y como base para establecer los anteproyectos de presupuesto”. Sus principales características son:

- Se constata un esfuerzo de alineamiento entre una estructura global de prioridades a nivel de gobierno, con los planes de gasto de los Departamentos, las Agencias y se alinean con los impactos esperados a nivel de cada uno de los Programas.

---

<sup>38</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 48.

<sup>39</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 49.

<sup>40</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 49.

<sup>41</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 52.

- Las metodologías utilizadas se describen en reportes de carácter comprehensivo y simples de comprender por los diferentes actores interesados. El instrumento básico que es parte del proceso presupuestario se denomina “Reporte sobre Planes y Prioridades” y existe la obligatoriedad de ser realizado por cada Departamento (Ministerio).<sup>42</sup>

Por otro lado, en Corea del Sur se aplica la PE “como herramienta a nivel macro en la identificación de los desafíos del largo plazo”. Para esto identifica desafíos de carácter interno, con un alcance de 25 años, es decir, con una visión de largo plazo. Se identifica, así, que esta “es una visión país de largo plazo (...) que abarca un horizonte de más de 10 años, de lo que es la visión o el Plan de Gobierno”.<sup>43</sup>

En Estados Unidos “se observa que cada uno de los Departamentos establece a partir de su Misión un conjunto de Objetivos Estratégicos, a los cuales se le asignan objetivos de carácter más específico, que son de responsabilidad de un programa”. Esos objetivos más específicos están “asociados al logro de resultados finales, es decir cambios en las condiciones o estado de los beneficiarios”. Así pues, cada objetivo “tiene asociado un Resultado Estratégico, medido a través de un Indicador de Impacto Clave”.<sup>44</sup>

En consecuencia, el modelo de Estados Unidos comparte las siguientes características:

- “Una Planificación Estratégica los Departamentos con una estructura metodológica simple, que establece: Declaración de la Misión, Declaración de la Visión y Valores.
- Un Plan Estratégico que contiene Objetivos Estratégicos, los cuales se establecen en términos de la programación de las principales políticas y objetivos del Departamento.
- Se definen pocos y focalizados Objetivos Estratégicos.
- Existe una separación entre el plan de gestión, con el detalle de las estrategias para el mejoramiento del capital humano, la tecnología y la información, gobierno electrónico, gestión financiera, abastecimiento competitivo y presupuesto y la integración del desempeño.
- Al plan estratégico se adjunta el detalle de la misión del área y los planes de las agencias que están siendo desarrollados para apoyar el Plan.

---

<sup>42</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 96.

<sup>43</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 97.

<sup>44</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 98.

- Se desarrollan un conjunto de indicadores de desempeño que muestran el avance logrado hacia los objetivos y las metas. Cada indicador detalla la información de la línea base y la meta de desempeño a largo plazo.
- Se definen también las estrategias y las actividades necesarias para alcanzar los objetivos estratégicos.”<sup>45</sup>

#### **4.4. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

Señalados ya los desarrollos conceptuales más importantes sobre la PE y expuestos ejemplos internacionales de buenas prácticas en la materia, ya se pueden aterrizar estos principios al trabajo cotidiano de las ET en Colombia. En este escenario son los Planes de Desarrollo la herramienta más importante para aplicar la PE en las políticas públicas territoriales. Así pues, se expondrá, en primer lugar, el régimen de los PDT en Colombia y se señalarán las acciones adecuadas para incorporar la PE en la formulación de tales planes. Por otro lado, también es importante incorporar, a propósito de la PE, el PF, como una herramienta financiera que hace parte de la regulación colombiana y que permite la adecuada aplicación de los PDT.

##### **4.4.1. RÉGIMEN DE LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES**

La definición de Plan de Desarrollo se encuentra señalada por la CPC para el caso del Plan Nacional de Desarrollo, la cual se entiende analógica para los PDT, en su artículo 339, así:

“Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.”

Este mismo artículo señala, ya en materia de los PDT, que:

“Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de

---

<sup>45</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 98-99.

asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.”

De acuerdo con el numeral 5 del artículo 305 de la CPC es una atribución del gobernador: “Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos”. Así pues, es este quien tiene en su cabeza la responsabilidad de formular el PDT para que la Asamblea Departamental pueda adoptarlo. Esta facultad de la Asamblea se establece en el numeral 3 del artículo 300 de la CPC, así:

“Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.”

Incluyendo que “planes y programas de desarrollo de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales”, de acuerdo con inciso del mismo artículo 300 de la CPC.

Tal régimen es idénticamente establecido por la CPC para el nivel municipal y distrital, al señalar que es una atribución del Alcalde: “Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio”. Así mismo, es una facultad de los Concejos, sean municipales o distritales, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 313 de la CPC: “Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas”.

En materia legal, la reglamentación específica de los Planes de Desarrollo, principios, reglas, entre otras, se establece en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, ley 152 de 1994. Aquí se ratifican las atribuciones de los Gobernadores y Alcaldes en la elaboración de los PDT y el papel de las Asambleas y Concejos en su adopción. Tareas que, de acuerdo a la reglamentación legal, se realizarían dentro de los primeros seis meses del período de los Gobernadores o Alcaldes, según corresponda al nivel territorial.

#### **4.4.2. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES**

Es en este período, de formulación y adopción de los PDT, donde se pueden concretar los principios de la PE. La misma reglamentación legal colombiana se ajusta a los pasos de la PE al señalar que los Planes de Desarrollo deben contener dentro de la Parte General, de acuerdo con el artículo 5 de la ley 152 de 1994, lo siguiente:

- “a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;
- b) Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos;
- c) Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido;
- d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.”

Se ajusta así al esquema propuesto por la PE estratégica, a saber; por un lado, la formulación de objetivos estratégicos y, por otro lado, planes y estrategias de acción para concretarlos. Ahora es necesario hacer énfasis en los demás asuntos planteados en las reglas procedimentales de la PE para que los PDT cumplan adecuadamente los objetivos de Calidad del Gasto.

En primer lugar, se debe incluir, además de lo exigido por la ley, el planteamiento de la misión y la visión del PDT, de acuerdo con los criterios señalados anteriormente en este capítulo. Pues estas son dos herramientas de planeación que permiten encauzar los objetivos estratégicos, la formulación concreta de la forma de ejecución del PDT por los responsables de los demás niveles directivos y la comunicación a la ciudadanía de los propósitos de este.

En segundo lugar, la incorporación de los responsables de dirección de los programas a la coordinación de la planificación. Es decir, que cada área temática que contenga la formulación de los PDT tenga la participación de los responsables directos de la ejecución de programas o de dirección de entidades que tengan que ver con ese tema. Por ejemplo, en el planteamiento objetivos estratégicos con relación al mejoramiento de la calidad educativa se debe incluir, por supuesto, a los directivos de la Secretaría de Educación territorial correspondiente y aquellas

personas encargadas de ejecución de programas de calidad con anterioridad. Esto permite un conocimiento previo adecuado para la formulación de los objetivos y, por ende, la posibilidad de establecer una planeación más eficiente y eficaz. Así mismo, permitirá la familiarización de todos los niveles directivos con el PDT que redundará en una mejor ejecución del plan.

Así mismo, es necesario garantizar coherencia entre los distintos niveles de planeación. Por un lado, como lo ordena la CP, citado anteriormente, articulando los los propósitos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo con los objetivos estratégicos de los PDT. Por otro lado, logrando que las estrategias y planes de acción correspondan con los señalado por los objetivos estratégicos.

En cuarto lugar, es importante recordar que la formulación de los PDT obedece a un “análisis situacional”. Es decir, es necesario previamente un adecuado estudio de las capacidades, desempeño previo, entre otros aspectos, que permita un panorama claro de las posibilidades y quehaceres de la administración en los diversos problemas estratégicos señalados. Aquí se recomienda la utilización, por ejemplo, de la herramienta DOFA, expuesta con antelación en este capítulo.

Finalmente, los PDT deben facilitar la definición de los planes operativos y programación presupuestaria, que es en últimas su fin. Especialmente, definiendo claramente los resultados esperados, anual y plurianualmente.

Por supuesto, los criterios definidos por la PE no sólo son importantes para la formulación y adopción de los PDT o para el nivel directivo territorial mayor, sino que además pueden y deben aplicarse a los demás niveles directivos y operativos, y a los demás instrumentos de planeación, como son el PF, el POAI y los PAT. Ahora, el estudio de su aplicación en los PAT se realizará después de la descripción del “presupuesto por resultados”, que corresponde al capítulo siguiente.

#### **4.5. OTRAS INSTANCIAS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL**

Los alcaldes y gobernadores, por supuesto, no realizan solos el proceso de planeación de las ET. Dentro de este proceso también hacen parte, especialmente, las SP y los COPES, de la que las SP hacen parte. Así pues, estas instancias también tienen la responsabilidad de aplicar la PE dentro de la formulación de los PDT.

Las Secretarías Municipales, Distritales o Departamentales de Planeación cumplen con la tarea de coordinar y apoyar el sistema de planeación, lo cual implica “la coordinación de elaboración, ejecución y seguimiento al Plan de desarrollo, Plan Indicativo o Plan de Acción, Planes, programas y proyectos incluyendo análisis de

viabilidad de los mismos”. Así pues, “articulan la gestión con la visión del desarrollo y se encargan de promover el direccionamiento estratégico de la entidad territorial”. Además de encargarse, por supuesto, de “hacer seguimiento y evaluación del mismo [PDT] de acuerdo a los estándares de evaluación”.<sup>46</sup>

Por otro lado, los Consejos Municipales, Distritales o Departamentales de Política Económica y Social son la utilización de la misma figura nacional, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), a nivel territorial, según el mandato del artículo 37 de la ley 152 de 1994. El COPES tiene el objetivo de servir como: “Órgano consultivo encargado de apoyar al alcalde o gobernador en la adopción de decisiones en cuanto a la política económica y social del gobierno territorial”. Preside su funcionamiento el Alcalde o Gobernador, según corresponda, y la Secretaría Ejecutiva está en cabeza de la oficina de planeación, en este caso la SP respectiva. La conformación restante de estos COPES en los municipios, distritos o departamentos corresponderá a la asimilación en la ET respectiva de los integrantes del CONPES, señalados en el artículo 1 del Decreto 2148 de 2009, a saber:

“miembros permanentes (con derecho a voz y voto) el i) Vicepresidente de la República, ii) todos los Ministros, iii) el Director de Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, iv) el Director del Departamento Nacional de Planeación y v) el Director del Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología o Colciencias; como miembros no permanentes sin derecho a voto y solo cuando las sesiones sean respecto de asuntos de su competencia: i) directores de Departamento Administrativo diferentes al de Planeación, Colciencias y de la Presidencia de la República, ii) directores o gerentes de organismos descentralizados y iii) demás funcionarios públicos invitados por el Presidente de la República”.<sup>47</sup>

#### **4.6. PLAN FINANCIERO Y MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO**

El artículo 6 del Decreto 111 de 1996 señala que en Colombia existe un “sistema presupuestal”, que está compuesto por: “un plan financiero, por un plan operativo anual de inversiones y por el presupuesto anual de la Nación”. El artículo 2.8.1.1.1. del Decreto 1068 de 2015 agrega que el PF hace parte del MFMP y establece que los objetivos del sistema presupuestal son:

“El equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo; la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades

---

<sup>46</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit., pág. 25.

<sup>47</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit., pág. 27.

de gasto y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia.”

Del POAI y de los PAT comentaremos en el próximo capítulo de PpR; entre otras, porque son herramientas que cumplen un papel anual, a diferencia del PF que tiene una vocación plurianual. Aquí se expondrá, entonces, el régimen del PF, y del MFMP del que hace parte, y su utilidad para la PE dentro de las ET.

El PF es definido por en el artículo 7 del Decreto 111 de 1996 así:

“Es un instrumento de planificación y gestión financiera sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo eje cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Tomen consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las políticas cambiaria y monetaria.”

Además, el artículo 2.8.1.1.2. del Decreto 1068 de 2015 precisa sobre la definición del PF que :

“El Plan Financiero es un programa de ingresos y gastos de caja y sus posibilidades de financiamiento. El plan define las metas máximas de pagos a efectuarse durante el año que servirán de base para elaborar el Programa Anual de Caja –PAC.”

Ahora, el PF también puede considerarse como “un instrumento de planificación y gestión financiera que, partiendo de un diagnóstico, determina objetivos, estrategias y metas de ingresos y gastos, para sanear las finanzas territoriales” y “garantizar la viabilidad financiera del Plan de desarrollo de la entidad territorial”<sup>48</sup>.

Con la ley 819 de 2003 se incorpora el PF, ya existente en la ley, como el primer elemento del MFMP, creado por esta norma. El MFMP es

“un instrumento de referencia con perspectiva de diez años para la definición de políticas fiscales y financieras orientadas a garantizar la viabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas de la entidad territorial y para soportar la toma de decisiones en la elaboración de los presupuestos anuales”<sup>49</sup>.

Quienes tienen la atribución legal de la creación del MFMP son los Alcaldes y Gobernadores, quienes deben presentarlo “como un documento a título informativo

---

<sup>48</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit., pág. 40.

<sup>49</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit., pág. 42.

al concejo municipal o asamblea departamental en la fecha fijada en el Estatuto Orgánico de Presupuesto de la entidad territorial, para la presentación del proyecto de presupuesto”<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit., pág. 43.

## 5. PRESUPUESTO POR RESULTADOS

En Colombia se ha definido el presupuesto como

“un acto administrativo y soberano por medio del cual se calculan anticipadamente todas y cada una de las retas e ingresos, se autorizan y apropian todos y cada uno de los gastos de funcionamiento y de inversión para un período determinado.”<sup>51</sup>

Esta definición, de un corte especialmente jurídico, no contraviene el sentido que tiene como instrumento económico, a saber: “un sistema coherente que asigna recursos financieros escasos a fines alternativos, es decir, a ciertas acciones, proyectos y programas gubernamentales dentro de un plazo predefinido”<sup>52</sup>. Siendo, entonces, la herramienta de las finanzas territoriales más importante para orientar la planeación, y por ende la ejecución, del gasto público. Su función es la de “aterrijar” los objetivos de un gobierno a disposiciones de gasto específicas para una anualidad.

El presupuesto es una herramienta antiquísima, pero ha sido objeto de transformaciones en la época reciente. Sobre todo, al considerar su importancia para el cumplimiento de los objetivos de Calidad del Gasto. La intención de los gobiernos ha sido que “juegue un rol más activo para vincular las prioridades de desarrollo establecidas en planes/agendas de gobierno con el gasto público”, con el fin de “garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, hacer más eficiente la asignación del gasto público y mejorar la transparencia en la utilización del mismo”<sup>53</sup>.

### 5.1. DEFINICIÓN Y OBJETIVOS DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

Resultado de la NGP es un presupuesto de nuevo tipo, el PpR. Su implementación fue iniciada por los países de la OCDE, identificándose tres momentos claves:

“En primer lugar, en los años sesentas, la difusión de la presupuestación por programas desarrollada en EEUU. En segundo lugar, el desarrollo de nuevas técnicas vinculadas a indicadores de desempeño en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia en los ochentas. Por último, la vinculación directa con el presupuesto a partir de la legislación aprobada en Francia a comienzos del presente siglo (Scott 2008).”<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> VELASCO ULLOA, Orlando. Finanzas públicas municipales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2007. Pág. 88.

<sup>52</sup> ENGL, Reinhard; DINEIGER, Peter; y GARCÍA MORENO, Mauricio (Editores). Op. cit., p. 21.

<sup>53</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 21.

<sup>54</sup> FILC, Gabriel y SCARTASCINI, Carlos. ¿De dónde venimos y hacia dónde vamos? El presupuesto por resultados en América Latina. Seminario ADI 2011: La Reforma de la Fiscalidad en América Latina Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo. 2011. Pág. 5.

Esta nueva forma de presupuestar “va más allá del control tradicional de los insumos financieros y subraya la importancia de considerar sistemáticamente, en el ciclo presupuestario, los resultados obtenidos con los recursos públicos”; por medio de “la medición y el análisis del desempeño de las políticas y programas públicos, mediante el uso de información cualitativa y cuantitativa, se incorporen en las distintas fases del ciclo presupuestario”<sup>55</sup>.

El PpR se ha definido como “una forma de presupuestación que vincula la asignación de fondos a resultados medibles”, “a través del uso de información formal sobre el desempeño de las decisiones sobre la asignación de recursos”<sup>56</sup>. Para esto, apela a un

“conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen de manera sistemática consideraciones sobre los resultados –pasados y futuros-, de la aplicación de los recursos públicos, pero que también motivan y facilitan que las instituciones públicas obtengan dichos resultados”.<sup>57</sup>

Se identifica, así, que los dos elementos principales de la definición del PpR son: “la necesidad de contar con información respecto del uso y resultados de los programas financiados por el erario público” y “que esta información sea utilizada para guiar la asignación de los recursos del Estado”<sup>58 59</sup>.

Los objetivos que persigue el PpR son, en últimas, los propósitos generales expuestos de la Calidad del Gasto. A saber, favorecer la “eficiencia y efectividad del gasto público al mismo tiempo que mantener la sostenibilidad de las cuentas públicas”<sup>60</sup>. El PpR permite “mejorar la priorización del gasto (la capacidad para asignar recursos limitados a fines que resulten más rentables)”, es decir, garantizar la eficiencia asignativa. Así mismo, alienta a ejecutar el gasto de forma “más eficiente”, “reduciendo o simplificando los controles que dificultan el buen desempeño”.<sup>61 62</sup>

Por otro lado, “también puede mejorar la disciplina fiscal global”. Primero, porque una “mejor priorización del gasto” favorece “una mayor capacidad para crear “espacio fiscal” para nuevas iniciativas de gasto sin generar un aumento correspondiente del gasto agregado”. Segundo, porque “facilita la consolidación fiscal, cuando es necesaria, porque ayuda al gobierno a focalizar los recortes de gasto en los programas menos eficaces, o en los que revisten menos importancia

---

<sup>55</sup> ENGL, Reinhard; DINEIGER, Peter; y GARCÍA MORENO, Mauricio (Editores). Op. cit., pág. 15.

<sup>56</sup> SOUR, Laura y ROSILLO, Eunises. Op. cit., pág. 4.

<sup>57</sup> FILC, Gabriel y SCARTASCINI, Carlos. Op. cit., pág. 2.

<sup>58</sup> FILC, Gabriel y SCARTASCINI, Carlos. Op. cit., pág. 3.

<sup>59</sup> ROBINSON, Marc y LAST, Duncan. Op. cit., pág. 2.

<sup>60</sup> FILC, Gabriel y SCARTASCINI, Carlos. Op. cit., pág. 8.

<sup>61</sup> ROBINSON, Marc y LAST, Duncan. Op. cit., pág. 2.

<sup>62</sup> ACUÑA, Rodolfo; HUAITA, Franklin; y MESINAS, Jorge. En camino de un Presupuesto por Resultados (PpR): Una nota sobre los avances recientes en programación presupuestaria. Lima: Dirección General de Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas. 2012. Pág. 3.

desde el punto de vista social”. Y, tercero, porque al mejorar la eficiencia de los servicios públicos, y la gestión por resultados en general, permite al gobierno “hacer más con menos recursos” y “ayuda a contener la presión alcista a largo plazo sobre el gasto público agregado”.<sup>63</sup>

## 5.2. CONDICIONES PARA EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

La forma, nivel y alcance de la implementación del PpR depende de la región y país en que se realice. Ahora, la literatura investigativa ha identificado algunas condiciones y/o factores para que este proceso de implementación tenga logros favorables. Por ejemplo, algunos autores han hablado de unos requisitos habilitantes, llamados los *basic first*, que incluyen: “un presupuesto fuerte, controles de efectivo, contabilidad y reportes financieros confiables, auditoría efectiva y formalidad presupuestaria”<sup>64</sup>. Un recuento de los diversos elementos estudiados por la literatura arroja las siguientes condiciones para tener en cuenta en el impulso de los PpR en un país.

En primer lugar, factores presupuestarios y contables. Se requiere que “se haya avanzado en la construcción de una arquitectura institucional presupuestaria que sea compatible con este tipo de presupuestación”<sup>65</sup>. Por ejemplo, que exista una gestión fiscal sólida que garantice que “los presupuestos de los ministerios no enfrenten una incertidumbre excesiva sobre el financiamiento que recibirán durante el año presupuestario”<sup>66</sup>.

En últimas, se trata de asegurar “coherencia entre el proceso de presupuestación y la ejecución” de este. Requiriéndose para esto: “contar con un presupuesto creíble y realista que se ejecute sin desviaciones significativas de los montos autorizados”, “que el uso de los fondos públicos se destine solamente para los propósitos autorizados” y “que exista certidumbre sobre los fondos que dispondrán los ejecutores del gasto durante el año fiscal”.<sup>67</sup>

Por otro lado, con relación al sistema contable del país, se exige “una categorización de costos más explícita en las áreas donde los costos eran tradicionalmente agregados, concentrados o simplemente indefinidos”<sup>68</sup>. También la implementación del sistema de cuenta única<sup>69</sup>. Y, además, que se elija un método contable que favorezca la implementación de los PpR, teniendo la posibilidad de aplicar un método de flujo efectivo o devengado.

---

<sup>63</sup> ROBINSON, Marc y LAST, Duncan. Op. cit., pág. 3.

<sup>64</sup> SOUR, Laura y ROSILLO, Eunises. Op. cit., pág. 6.

<sup>65</sup> FILC, Gabriel y SCARTASCINI, Carlos. Op. cit., pág. 8.

<sup>66</sup> ROBINSON, Marc y LAST, Duncan. Op. cit., pág. 9.

<sup>67</sup> FILC, Gabriel y SCARTASCINI, Carlos. Op. cit., pág. 14.

<sup>68</sup> SOUR, Laura y ROSILLO, Eunises. Op. cit., pág. 7.

<sup>69</sup> FILC, Gabriel y SCARTASCINI, Carlos. Op. cit., pág. 10.

El primer método, el de flujo efectivo, considera “de inmediato cualquier operación como un gasto”, teniendo en cuenta sólo “el desembolso del recurso monetario” sin reportar “ningún otro tipo de detalle”. Por otro lado, el método devengado consiste en

“operaciones realizadas que presentan un ingreso o un gasto ejercido en una fecha determinada, a pesar de ser exigibles para su cobro o su pago en una fecha futura. Sin embargo, dichas operaciones no se consideran un ingreso o un gasto hasta que el servicio o producto, por el que ya se recibió o desembolsó cierto recurso, sea efectivamente proporcionado, recibido o transcurra el tiempo.”<sup>70</sup>

Es el devengado el método contable recomendado por los organismos internacionales para compatibilizar con los PpR, pues, “proporciona elementos para facilitar una visión más real del estado que guardan las finanzas públicas —tanto presentes, pasadas como futuras— lo cual provee de herramientas más confiables para la planeación del gasto”. Entre otras razones, porque este método contable “comprende el registro de todos los flujos de recursos, incluyendo el de las transacciones internas y todo tipo de flujos económicos”; a diferencia del método de flujo efectivo que “no logra diferenciar a las operaciones de gasto de las operaciones de adquisición de recursos no financieros”.<sup>71</sup>

En segunda medida encontramos los factores organizacionales. Un balance satisfactorio de los PpR requiere un “cambio en la cultura organizacional para que la infraestructura administrativa apoye a los sistemas y procesos, y que al mismo tiempo, refuerce los comportamientos, prácticas y actitudes requeridas en las rutinas diarias”. Además, que se apliquen “esquemas de administración gerencial mediante procesos estratégicos que articulen la visión, objetivos y propósitos claves, previendo así un marco de liderazgo y dirección”.<sup>72</sup>

En esta vía, es fundamental la “presencia de capacidades e incentivos en el servicio civil”<sup>73</sup>. Pues,

“Sin capacidades es imposible adoptar los mecanismos de evaluación de programas que son necesarios para adecuar la asignación presupuestaria. Pero aun los sistemas que cuentan con grandes inversiones no funcionan si los incentivos de la burocracia no están alineados con conseguir resultados medibles”<sup>74, 75</sup>.

Los incentivos son conocidos como “incentivos de gestión” y se definen como “financiamientos directos que reciben las entidades, por el cumplimiento de una

---

<sup>70</sup> SOUR, Laura y ROSILLO, Eunises. Op. cit., pág. 7.

<sup>71</sup> SOUR, Laura y ROSILLO, Eunises. Op. cit., pág. 7.

<sup>72</sup> SOUR, Laura y ROSILLO, Eunises. Op. cit., pág. 10.

<sup>73</sup> FILC, Gabriel y SCARTASCINI, Carlos. Op. cit., pág. 23.

<sup>74</sup> FILC, Gabriel y SCARTASCINI, Carlos. Op. cit., págs. 8-9.

<sup>75</sup> ROBINSON, Marc y LAST, Duncan. Op. cit., pág. 9.

serie de requisitos o metas que redundan en una mejor gestión en la entrega de bienes y servicios a la sociedad”<sup>76</sup>. Estos buscan la “apropiación” por parte de los servidores públicos, para que las entidades estén “verdaderamente comprometidas con alcanzar sus resultados propuestos”<sup>77</sup>. Esto es lo que realmente lleva a “vincular la planificación de la institución con la programación presupuestaria”<sup>78</sup>

Para el progreso en materia de calidad administrativa es necesario “desarrollar sistemas de evaluación, revisión y capacitación continua del personal, así como el fomento de conocimientos, habilidades y experiencia necesaria para nuevas formas de pensar y trabajar”<sup>79</sup>. Encontrándose que los elementos más relacionados con la implementación de PpR son

“el aprovechamiento del tiempo, el liderazgo de los funcionarios públicos, la calidad de los sistemas de información, la capacitación del personal, la capacidad social para evaluar y monitorear el desempeño del gobierno y el diseño de leyes y procedimientos formales, entre otros”<sup>80</sup>.

En tercer lugar, por supuesto, no pueden dejarse de lado los factores políticos; pues, “el proceso presupuestario es una parte intrínseca del proceso de formulación de políticas”<sup>81</sup>. Por un lado, es necesario que

“exista motivación para impulsar la reforma (y las reformas que debieron precederla). Esto es, que exista interés por parte de los actores involucrados, particularmente el presidente y los ministros, en alcanzar los objetivos de las mismas y estar dispuestos a aceptar los costos que toda reforma involucra.”<sup>82</sup>

Aquí es importante tener en cuenta que se ha identificado que, ya que “no existe una motivación monetaria”, es “la existencia de recompensas extrínsecas al sistema” el factor más importante de motivación<sup>83</sup>.

El objetivo político más importante a tener en cuenta es el de “transparentar y hacer más eficiente el proceso de asignación y, en especial, los esquemas de control y rendición de cuentas del presupuesto”. Pues, mientras

“no exista acceso a la información presupuestal en un nivel ampliamente desagregado, cualquier esfuerzo por profesionalizar el proceso político del presupuesto será en vano, ya que no habrá forma de que la sociedad conozca los resultados de la asignación y utilización de los recursos del país”<sup>84</sup>.

---

<sup>76</sup> ACUÑA, Rodolfo; HUAITA, Franklin; y MESINAS, Jorge. Op. cit., pág. 6.

<sup>77</sup> ACUÑA, Rodolfo; HUAITA, Franklin; y MESINAS, Jorge. Op. cit., pág. 2.

<sup>78</sup> ACUÑA, Rodolfo; HUAITA, Franklin; y MESINAS, Jorge. Op. cit., pág. 11.

<sup>79</sup> SOUR, Laura y ROSILLO, Eunises. Op. cit., pág. 11.

<sup>80</sup> SOUR, Laura y ROSILLO, Eunises. Op. cit., pág. 11.

<sup>81</sup> FILC, Gabriel y SCARTASCINI, Carlos. Op. cit., págs. 8-9.

<sup>82</sup> FILC, Gabriel y SCARTASCINI, Carlos. Op. cit., págs. 9.

<sup>83</sup> FILC, Gabriel y SCARTASCINI, Carlos. Op. cit., pág. 25.

<sup>84</sup> SOUR, Laura y ROSILLO, Eunises. Op. cit., pág. 12.

Por otro lado, se demanda que

“exista apoyo del resto de los actores que tienen un papel fundamental en el proceso presupuestario, particularmente la legislatura. El apoyo legislativo sólo tendrá lugar cuando los legisladores tengan la capacidad para entender y utilizar el sistema, y cuando afectar el sistema presupuestario en la búsqueda de mayor transparencia, eficiencia y efectividad sea más productivo políticamente que beneficiar prácticas clientelistas y asignación oscura del presupuesto.”<sup>85</sup>

Se encuentra que algunas razones para que los legisladores se vean más motivados a hacer parte de la implementación de los PpR son que:

- “Los beneficios de introducirlo sean mayores. Por ejemplo, la información generada será de buena calidad.
- Tengan una participación importante en el proceso de determinación del presupuesto.
- Tengan la capacidad para procesar la información que se genera.
- Tengan incentivos para favorecer políticas eficientes y efectivas en lugar de políticas clientelistas o de foco estrictamente geográfico.
- Tengan incentivos para controlar la labor del poder ejecutivo.”<sup>86</sup>

Finalmente, también dentro de los factores políticos, es necesario “un aliado importante para estas reformas en la ciudadanía, y particularmente a través de su articulación en las organizaciones de la sociedad civil, que para los propósitos de este documento no analizaremos explícitamente”<sup>87</sup>.

### **5.3. EL PROCESO DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS**

Si bien ya se ha expuesto la definición del PpR, sus objetivos, su relación histórica con la concepción de la NGP y los factores para su implementación, solo falta estudiar la forma concreta en que se construye un presupuesto de este tipo.

Como ya se señaló antes, los dos pilares de un sistema de PpR son:

- i. “Definir explícitamente los resultados que pretenden lograr los servicios (productos) que se brindan a la comunidad.

---

<sup>85</sup> FILC, Gabriel y SCARTASCINI, Carlos. Op. cit., pág. 9.

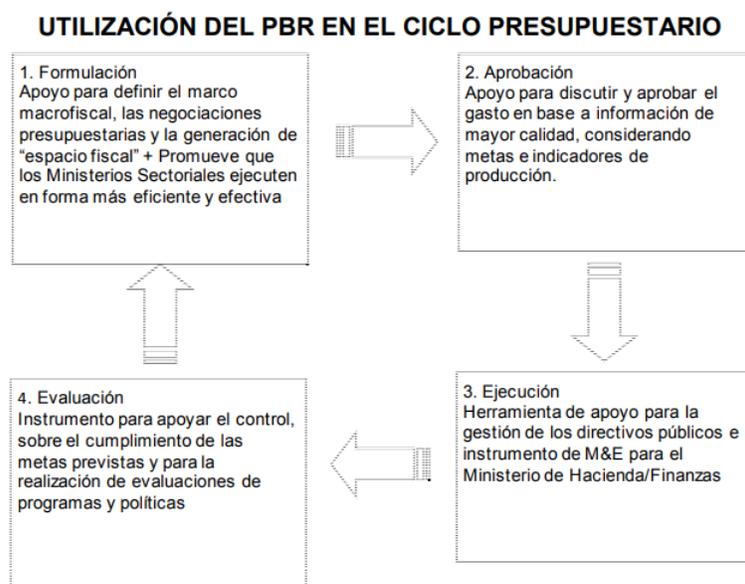
<sup>86</sup> FILC, Gabriel y SCARTASCINI, Carlos. Op. cit., págs. 31-32.

<sup>87</sup> FILC, Gabriel y SCARTASCINI, Carlos. Op. cit., págs. 8-9.

- ii. Proporcionar (...) a las autoridades políticas pertinentes indicadores clave de desempeño, durante el proceso de elaboración del presupuesto, para medir la eficacia y eficiencia de sus servicios.”<sup>88 89</sup>

Al detenerse con atención se advierte que estos dos elementos son, si quiere observándolo en términos temporales, el elemento inicial y final del PpR. La fijación de resultados es el paso inicial que provee el norte para orientar la presupuestación. La aplicación de un proceso de PpR dará como producto una información de desempeño que luego servirá para una nueva presupuestación. Lo que une estos dos hechos, la presupuestación y la retroalimentación, la herramienta fundamental<sup>90</sup>, es la información obtenida del PpR.

Esta información de desempeño apoya las cuatro fases del proceso de presupuestación: formulación, aprobación, ejecución y evaluación auditoría. Se busca “la utilización de la información de desempeño (indicadores, resultados de evaluaciones, etc.) por cada uno de los actores claves del proceso presupuestario”.



*Fuente: ARMIJO, Mariana, y ESPADA, María V. Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina. CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 156. Santiago de Chile: Naciones Unidas. 2014. P. 24.*

Se parte, entonces, de la formulación concreta y correcta de unos objetivos o resultados que se pretenden, que también tiene niveles. Se aconseja, en una fase inicial de aplicación de los PpR, “elaborar unos pocos indicadores clave de desempeño para cada ministerio, y posteriormente para cada programa”. Luego vendrá el seguimiento y la evaluación, que debe estar presente pues “los indicadores por sí solos no suelen ser suficientes para juzgar el desempeño de los

<sup>88</sup> ROBINSON, Marc y LAST, Duncan. Op. cit., pág. 3.

<sup>89</sup> ACUÑA, Rodolfo; HUAITA, Franklin; y MESINAS, Jorge. Op. cit., pág. 3.

<sup>90</sup> ROBINSON, Marc y LAST, Duncan. Op. cit., pág. 3.

programas”. Pero la evaluación también dependerá del nivel de implementación del PpR y se aconseja, inicialmente, la elaboración de “evaluaciones documentales”.<sup>91</sup>

Para el momento inicial del proceso de PpR ha aconsejado seguir unos pasos que favorecen la posterior obtención de la información de desempeño:

- i. “Una “etapa estratégica” al comienzo del ciclo presupuestario, que comprenda un análisis preliminar de las prioridades generales de gasto del gobierno.
- ii. Un proceso de revisión del gasto “aunque sea muy simple” que sirva para comprobar la idoneidad y eficacia de los programas vigentes y que pueda hacer uso de la información sobre los resultados para determinar qué programas pueden ser reducidos, o incluso eliminados, y cuáles podrían ampliarse.
- iii. Un proceso sistemático para analizar todas las nuevas propuestas de gasto.
- iv. El requisito de que todas las propuestas presupuestarias de los ministerios ejecutores del gasto estén respaldadas con información sobre la eficacia y la eficiencia del gasto que realizan.”<sup>92</sup>

En el tramo final del proceso de PpR, luego de haberse obtenido la información, vendrá su culmen con la obligación de utilizar esta en el nuevo proceso de elaboración de presupuesto. La sola obtención de la información es una “condición necesaria pero no suficiente para el éxito de un presupuesto por resultados”. Se vuelve así al punto inicial del PpR, esta vez habiendo cumplido un ciclo de ejecución del gasto público, lo que permite retroalimentar sobre las decisiones tomadas. En cada nuevo ciclo del presupuesto se obtendrá cada vez mejor información y, en consecuencia, la definición de presupuesto garantizará mejores resultados.<sup>93</sup>

La condición necesaria para que estos ciclos se cumplan será, entonces, que siempre el “proceso presupuestario incluya formalmente una revisión de las prioridades de gasto y de los resultados de los programas”. Así mismo, que la información sobre resultados que se sintetice cumpla con ser “simple, asequible y utilizable”.<sup>94 95</sup>

---

<sup>91</sup> ROBINSON, Marc y LAST, Duncan. Op. cit., págs. 3-4.

<sup>92</sup> ROBINSON, Marc y LAST, Duncan. Op. cit., págs. 4-5.

<sup>93</sup> ROBINSON, Marc y LAST, Duncan. Op. cit., pág. 4.

<sup>94</sup> ROBINSON, Marc y LAST, Duncan. Op. cit., págs. 3-4.

<sup>95</sup> ACUÑA, Rodolfo; HUAITA, Franklin; y MESINAS, Jorge Op. cit., pág. 3.

El paso final, que se relaciona estrechamente con la NGP y los factores de implementación de los PpR, es “la rendición de cuentas a los ciudadanos sobre lo mismo en términos de eficiencia y eficacia”<sup>96</sup>.

#### **5.4. PROGRAMAS PRESUPUESTALES**

Lo descrito anteriormente son las bases de la aplicación de un PpR. Ahora, en cada país y de acuerdo su nivel de implementación se puede avanzar en unas características más específicas que inciden en una obtención de mejores logros. En Perú, a modo de ejemplo, se ha particularizado la implementación del PpR con unas líneas de acción específicas, entra las que se identifica la “clasificación del presupuesto en base a programas presupuestales con visión de logro de resultados”<sup>97</sup>. Este presupuesto por programas es un instrumento clave de la implementación del PpR, para aquellos países que “disponen de los recursos y la capacidad” para aplicarlo<sup>98</sup>.

Los programas presupuestales, han sido definidos en este país como

“unidades de programación de las acciones del Estado que se realizan en cumplimiento de las funciones encomendadas a favor de la sociedad. Su existencia se justifica por la necesidad de lograr un resultado para una población objetivo, en concordancia con los objetivos estratégicos de la política de Estado formulados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), órgano rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, pudiendo involucrar a entidades de diferentes sectores y niveles de gobierno. Cuentan con un responsable y un responsable técnico. Ellos asumen el diseño y la implementación del programa. Deben entregar información sobre la descripción y metas de entrega de productos, indicadores de resultados, uso de evidencias en sus diseños causales, entre otras que sean requeridas.”<sup>99</sup>

Esta forma de elaborar el presupuesto “clasifica por tipos de servicios y objetivos, en vez de por tipo de insumos (salarios, suministros, equipos, etc.) como en un presupuesto tradicional”<sup>100</sup>. El seguimiento a los programas presupuestales en este país se

“realiza sobre los avances en los productos y resultados del gasto público en general, con énfasis inicial en los Programas Presupuestales. Dicho seguimiento está a cargo de la DGPP. Los ministerios y sectores responsables de los programas presupuestales y los pliegos que intervienen

---

<sup>96</sup> ACUÑA, Rodolfo; HUAITA, Franklin; y MESINAS, Jorge. Op. cit., pág. 4.

<sup>97</sup> ACUÑA, Rodolfo; HUAITA, Franklin; y MESINAS, Jorge. Op. cit., pág. 2.

<sup>98</sup> ROBINSON, Marc y LAST, Duncan. Op. cit., págs. 5-6.

<sup>99</sup> ACUÑA, Rodolfo; HUAITA, Franklin; y MESINAS, Jorge. Op. cit., pág. 5.

<sup>100</sup> ROBINSON, Marc y LAST, Duncan. Op. cit., pág. 5.

en la ejecución de las metas físicas y financieras de los productos comprendidos, velan por la calidad de la información remitida. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) genera la información estadística necesaria para el seguimiento de los indicadores en los ámbitos correspondientes a su misión, en el marco del PpR, particularmente de aquellos que no pudieran ser generados por los sistemas estadísticos propios de las entidades involucradas en la aplicación del PpR.”<sup>101</sup>

Finalmente, la evaluación de estos programas presupuestales consiste en

“el análisis sistemático y objetivo de un proyecto, programa o política en curso o concluido, en razón a su diseño, ejecución, eficiencia, eficacia e impacto en la población, sin perjuicio de las normas y procesos establecidos por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) relativos a los proyectos de inversión. Los resultados de las evaluaciones vinculan a las entidades cuyas acciones han sido objeto de las mismas, las cuales deberán asumir compromisos formales de mejora sobre su desempeño. Actualmente, se viene implementando las llamadas evaluaciones independientes, que son realizadas por personas naturales o jurídicas, sin vinculación o distintas a las entidades que son objeto de las evaluaciones.

El diseño y los resultados de las evaluaciones son compartidos y discutidos con las entidades involucradas.”<sup>102</sup>

## **5.5. PRESUPUESTOS TERRITORIALES POR RESULTADOS**

Tal como se expuso en la parte introductoria de los PpR son los PAT quizá la herramienta de planeación del gasto más importante para satisfacer los compromisos de la Calidad del Gasto. Pues, es aquí donde se desarrolla en concreto qué recursos y cómo serán gastados por las ET en un periodo determinado. En este sentido, primero se hará una exposición del régimen jurídico general de los presupuestos territoriales en Colombia. Luego, se detallará forma de adecuar el procedimiento presupuestario de las ET a las reglas del PpR.

### **5.5.1. RÉGIMEN DEL PRESUPUESTO TERRITORIAL**

La CPC establece en el numeral 4 del artículo 305 que es una atribución del Gobernador: “Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos”. Por otro lado, dispone en el numeral 5 del artículo 315 que es una atribución del Alcalde: “Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de

---

<sup>101</sup> ROBINSON, Marc y LAST, Duncan. Op. cit., págs. 5-6.

<sup>102</sup> ROBINSON, Marc y LAST, Duncan. Op. cit., pág. 6.

desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio”. Además, este mismo artículo señala en su numeral 9 que el Alcalde tiene la atribución de: “Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto”.

Así mismo, de acuerdo con el numeral 5 del artículo 300 de la CP, es la Asamblea Departamental la que tiene la facultad de: “Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos”. Facultad replicada de la misma manera para los Concejos, sean municipales o distritales, en el numeral 5 del artículo 313, así: “Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos”.

Las reglas para los PAT empiezan con el régimen constitucional señalado en los artículos 345 y s.s. de la CP, que regula lo correspondiente al Presupuesto General de la Nación. Estas normas también se aplican a las ET, de acuerdo con la remisión normativa del artículo 353, que expresa que: “Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto”.

A nivel legal las disposiciones preferentes aplicables son las contenidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996. Este es el Estatuto también para la adopción del Presupuesto General de la Nación, pero, a su vez, se ordena la adecuación de las normas presupuestales de las ET al Estatuto, como lo señala el artículo 104 de este.

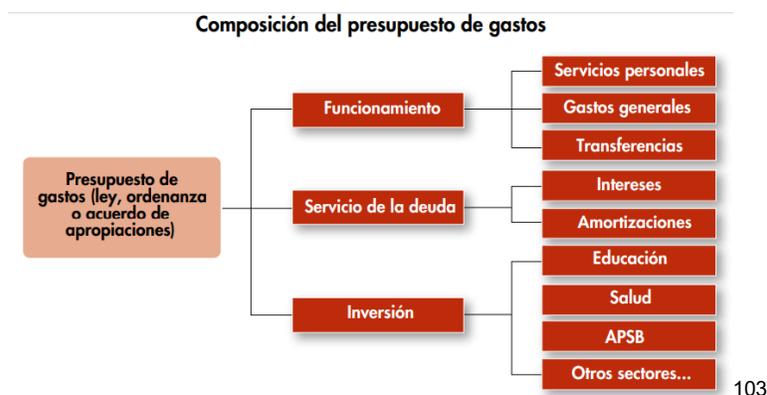
Las partes que componen el PAT, según el artículo 11 del Decreto 111 mencionado, son:

“a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan.”

El Presupuesto de Gastos, que es la parte más importante para el fin de examinar los principios de la Calidad del Gasto, está compuesto, de acuerdo con el artículo 36 del Decreto 111 de “gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión”.



103

En primer lugar, los gastos de funcionamiento son aquellos que tienen el objetivo de “atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución Política y la Ley”. Se clasifican en: gastos del personal, gastos generales, transferencias corrientes, transferencias de capital y gastos de comercialización y producción. En segundo lugar, el servicio de la deuda, sea nacional o foránea, corresponde al “cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago de capital, los intereses, las comisiones, y los imprevistos originados en operaciones de público que incluyen los gastos necesarios para la consecución de los créditos conforme a la ley”. Finalmente, los gastos de inversión aluden a aquel que es susceptible de “causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo”. Estando aquí consignado lo que se conoce como el Gasto Público Social.<sup>104</sup>

Al proceso de creación y ejecución del PAT se le denomina en Colombia “ciclo presupuestal”. De acuerdo con el artículo 2.8.1.2.1. del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el ciclo presupuestal consiste de los siguientes pasos: (i) Programación del proyecto de presupuesto. (ii) Presentación del proyecto al Congreso de la República. (iii) Estudio del proyecto y aprobación por parte del Congreso de la República. (iv) Liquidación del Presupuesto General de la Nación. (v) Ejecución. (vi) Seguimiento y Evaluación. Así mismo, este mismo Decreto en su artículo 2.8.1.2.4. establece una “clasificación

<sup>103</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit., pág. 66.

<sup>104</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit., págs. 66-70.

económica” del presupuesto, compuesta de los siguientes componentes: (i) Ingreso. (ii) Gasto. (iii) Adquisición de activos no financieros. (iv) Fuentes y aplicación del financiamiento. (v) Resultados presupuestales. Donde resalta el quinto y último componente, por incorporar resultados como una parte del presupuesto y ajustarse a lo que exige la aplicación del PpR.

### **5.5.2. APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS**

Señalado el régimen jurídico general del PAT, su proceso de creación y componentes, podemos examinar qué debe reforzarse o cambiar para ajustarse a los criterios de los PpR.

Lo que resalta de entrada es que el Decreto 111, que establece su régimen general, no incluye como uno de sus componentes obligatorios la definición de resultados esperados con el presupuesto. Sólo el Decreto 1068 de 2015, en su clasificación económica del presupuesto, menciona como uno de sus componentes los “resultados presupuestales”. Así pues, la definición de resultados no es prioritario en el régimen presupuestal de la ET, pero tampoco contraviene su espíritu; pudiéndose, entonces, incorporar esta herramienta de planeación al ciclo presupuestal.

Para la aplicación de los PpR dentro de las ET lo principal es, sin dejar de hacer todo lo que ordena la ley y se ha venido haciendo, la incorporación de una definición de resultados esperados con cada PAT. Concretamente estos resultados pueden ser incorporados dentro de las “disposiciones generales” del Presupuesto Anual y que anteceden los presupuestos de ingresos y gastos. Esta definición de resultados hace compatible la planeación y ejecución presupuestal con la PE incorporada en los PDT. Así mismo, permite establecer los indicadores de desempeño, de los que se obtendrá la información de desempeño. Pues, lo central de los PpR, tal como se expuso en el marco conceptual precedente, es la información de desempeño que se pueda obtener en el ciclo presupuestal.

Es necesario, entonces, complementar los pasos del ciclo presupuestal definidos legal y reglamentariamente con los criterios del uso de la información de desempeño para los PpR. En primer lugar, el cual es quizá el momento más importante, se debe utilizar información de desempeño en la formulación del PAT. Aquí es importante realizar un análisis preliminar de las prioridades generales del gasto de la ET, con relación a los propósitos del MFMP y los PDT. Además, realizar una revisión del gasto realizado con anterioridad, que permita verificar la eficacia y eficiencia de los programas vigentes y extraer información útil para el nuevo ciclo de formulación presupuestaria. Y, por último en esta etapa, es importante que todas las nuevas propuestas de gasto tengan como base un análisis de eficacia y eficiencia, siendo tarea de los responsables de dependencias administrativas o programas de realizar esta justificación.

En seguida de los pasos previos para la formulación del presupuesto, lo que sigue, es definir clara y específicamente los resultados que se esperan con el PAT. Además, se deben formular los indicadores claves de desempeño con base en estos resultados esperados. De esta forma, los indicadores permitirán generar, al final de la ejecución presupuestal, información de desempeño relevante para el siguiente ciclo presupuestario. Lo que sigue dentro del ciclo presupuestal, claro está, será el seguimiento y evaluación de los resultados propuestos con el PAT y la síntesis de la información de desempeño final. Con relación a esto, el seguimiento y evaluación y cómo formular indicadores será materia de desarrollo en el próximo capítulo.

Finalmente, es clave resaltar que un pilar de los PpR es la rendición de cuentas final a los ciudadanos que exprese, en términos de eficiencia y eficacia, la obtención o no de los resultados esperados y formulados en el Presupuesto.

Por otro lado, las ET que cuenten con la capacidad administrativa y financiera pueden avanzar en un mayor detalle en materia de planeación presupuestal, con la formulación de programas presupuestales. Al establecer el PAT como programas presupuestales ya no solo es necesario formular resultados esperados y los indicadores para su seguimiento y evaluación. Ya no se clasifica el gasto únicamente entre los componentes generales establecidos por la ley: gastos del personal, gastos generales, transferencias corrientes, transferencias de capital y gastos de comercialización y producción. Se trata de la clasificación del gasto presupuestal también por programas programáticos específicos, que están atados a resultados y metas concretos.

Cada peso de gasto estará relacionado, entonces, no sólo a su naturaleza sino además a un programa y, en consecuencia, será más claro los resultados esperados y obtenidos con esos gastos. Estos programas presupuestales, como se expuso en el acápite correspondiente, tendrán que tener definidos responsables directivos y sus propios indicadores y metas para la obtención de información de desempeño. Así pues, cuando llegue la etapa final del ciclo presupuestal la evaluación no se hará únicamente con relación al cumplimiento o no de los resultados esperados. Se podrá analizar el PAT por programas y estimar el cumplimiento de sus resultados y metas, con relación a los gastos definidos para este. De esta forma, se obtiene mejor información de desempeño con relación a la eficacia y eficiencia del gasto.

## **5.6. OTRAS INSTANCIAS DE PLANEACIÓN PRESUPUESTAL**

Tal como los alcaldes y gobernadores no cumplen solos el deber de la PE en las ET, y son acompañados por las SP y los COPES, en materia de planeación presupuestal es relevante el papel de las SH y los COFIS.

A la Secretaría Municipal, Distrital o Departamental de Hacienda le corresponde "dirigir y coordinar, conforme a las instrucciones del respectivo alcalde o del gobernador, el proceso de programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto". Así pues, tiene a su cargo "el manejo financiero, presupuestal y contable de la entidad territorial". Debe "promover las estrategias para la ejecución de la política que en materia fiscal y financiera adopte la entidad en aras de lograr y mantener la viabilidad y sostenibilidad de la misma, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo". Cumpliendo con que la "gestión en la ejecución del presupuesto" sea "transparente y diligente para así lograr la eficiencia y efectividad del gasto público y garantizar la financiación del Plan de Desarrollo de la entidad territorial" (Subrayado fuera de texto).<sup>105</sup>

Por otro lado, el Consejo Municipal, Distrital o Departamental de Política Fiscal, es también como los Consejos de Política, Económica y Social, una asimilación de una figura nacional. En este caso, una asimilación a las ET del Consejo Nacional de Política Fiscal (CONFIS). Es en concreto el "órgano asesor y consultivo de la Secretaría de Hacienda". Cumple el papel de ser el "rector de la política fiscal y coordinador del sistema presupuestal" en la ET respectiva. La conformación de este COFIS también corresponderá a la asimilación de la composición del CONFIS, a saber:

"Ministro de Hacienda y Crédito Público (quien lo preside), el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda los directores generales de Presupuesto Nacional, Crédito Público, Impuestos y Aduanas, y del Tesoro".<sup>106</sup>

## **5.7. PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES**

Además del PAT, la legislación colombiana prevé otro instrumento de planeación presupuestal que es relevante para la asimilación del PpR dentro de las entidades territoriales, el POAI, que es el tercer elemento del "sistema presupuestal". De acuerdo con el artículo 8 del Decreto 111 de 1996, el POAI "señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas", el cual debe guardar "concordancia con el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo"<sup>107</sup>.

Así mismo, el POAI debe tener como base "la situación fiscal y en las metas financieras previstas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y por ende en el Plan Financiero", para así determinar

"los recursos disponible[s] para la financiación de programas y proyectos de inversión debidamente inscritos y evaluados en el Banco de Proyectos de

<sup>105</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit., pág. 25.

<sup>106</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit., pág. 26.

<sup>107</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit., pág. 44.

Inversión, los cuales permiten priorizar la inversión pública, acorde con el plan de desarrollo, haciendo especial énfasis en el gasto social”.<sup>108</sup>

Se trata, así, de una “herramienta articuladora de la planeación y el presupuesto”, la cual pretende “el logro de la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles para así lograr la calidad del gasto público”. Entre otras, porque el POAI permite a las ET

“la programación de los objetivos y metas establecidos en el plan de desarrollo departamental, municipal o distrital para cada vigencia fiscal; también permite determinar los programas, subprogramas y proyectos de inversión por ejecutar en la vigencia fiscal de acuerdo con el plan de acción”.<sup>109</sup>

En términos temporales, el POAI anualmente es aprobado por el COPES luego de aprobarse el PF y con antelación de presentarse el proyecto de PAT para su aprobación por el Concejo o Asamblea. Luego, la SH

“incluye los programas, subprogramas y proyectos o bien, de acuerdo con el nivel de complejidad de la entidad territorial, incluye solo los programas y subprogramas, en el proyecto de presupuesto general, en la parte correspondiente al presupuesto de gastos de inversión, conforme a la sección del presupuesto que va a ser ejecutado, con el objeto de dar coherencia a todo el presupuesto. De esta forma el contenido del POAI será aprobado en forma definitiva como parte del acuerdo u ordenanza de presupuesto”.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit., pág. 44.

<sup>109</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit., pág. 44.

<sup>110</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit., pág. 48.

## 6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEL GASTO

### 6.1. SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

La medición del desempeño de las políticas, programas y proyectos “es la manera a través de la cual se analiza la calidad del gasto público”; no solo incluyendo el “análisis presupuestario tradicional enfocado en los insumos (recursos financieros)”, sino además el “análisis de los otros eslabones de la cadena de resultados: procesos, productos, efectos e impactos”. Se ubica de presente, así, “el énfasis en el desempeño refleja el estrecho vínculo existente entre la asignación de recursos y los resultados que se desea conseguir con ellos”.

Así pues, “la medición del desempeño es la base de información para la gestión pública” y “el factor clave para gestionar aspectos tan diversos como los procesos de planificación estratégica, el vínculo entre el plan y la programación presupuestaria, la inversión pública, los contratos públicos, el control externo y la rendición de cuentas”. Las medidas del desempeño presupuestario que con mayor frecuencia se usan son: i) economía: la relación entre costos e insumos; ii) eficiencia: la relación entre insumos y productos (outputs), iii) efectividad: la relación entre los productos y los resultados (outcomes); iv) Productividad: la relación entre productos y costos; y v) Value for money: la relación entre resultados y costos.<sup>111</sup>

El seguimiento, es la “función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores predefinidos para proporcionar”, a los administradores e interesados, “indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos, así como de la utilización de los fondos asignados”<sup>112</sup>. La evaluación, por su parte, es la “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados”; teniendo como objetivo “determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo”; proporcionando “información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones”<sup>113</sup>.

La gran mayoría de países en América Latina desarrolla SSE en los cuales “se incorpora algún tipo de información de desempeño (a través de indicadores) de la gestión gubernamental”. Así mismo, “en los casos más avanzados dichos sistemas tienen como propósito que dicha información sea un insumo para la asignación del gasto público, la mejora de la gestión pública y la rendición de cuentas”. De esta forma se concreta el objetivo de “proporcionar la información necesaria acerca de

---

<sup>111</sup> ENGL, Reinhard; DINEIGER, Peter; y GARCÍA MORENO, Mauricio (Editores). Op. cit., págs. 24-25.

<sup>112</sup> ENGL, Reinhard; DINEIGER, Peter; y GARCÍA MORENO, Mauricio (Editores). Op. cit., pág. 25.

<sup>113</sup> ENGL, Reinhard; DINEIGER, Peter; y GARCÍA MORENO, Mauricio (Editores). Op. cit., pág. 26.

la relevancia, efectividad y eficiencia de (futuras) políticas con el fin de poder priorizar los gastos públicos en la elaboración del presupuesto”.<sup>114</sup>

Los efectos del gasto público pueden evaluarse indirectamente con base a: (i) los productos (outputs) generados por el gobierno, “lo que incluye aspectos tanto de cobertura como de calidad de los bienes y servicios provistos por el sector público”; (ii) los resultados (outcomes), para “medir los efectos del gasto público sobre las condiciones de vida de la población”. Así, por ejemplo, “mientras el enfoque de productos se concentraría en la tasa de inmunización infantil (el porcentaje de niños vacunados), el enfoque de resultados enfatizaría la tasa de mortalidad infantil”.<sup>115</sup>

## **6.2. SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

### **6.2.1. COLOMBIA**

En Colombia se creó para el Gobierno Nacional el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados (SINERGIA), en 1994, como dependencia del Departamento Nacional de Planeación. SINERGIA nace para “centraliza[r] gran parte de la información sobre el desempeño y básicamente intenta hacer un seguimiento de los programas vinculados al Plan Nacional de Desarrollo”; con el fin de “mejoras continuas en efectividad y eficiencia de la gestión pública con una mejor asignación y uso de los recursos públicos y la generación de conocimiento sobre la gestión pública a partir de estudios y análisis”. Su énfasis es de macro evaluación, al nivel de los “programas y políticas de gobierno”; entre otras, por el desarrollo de “un componente de evaluaciones focalizadas, donde se estudia el funcionamiento, impacto y evolución de las principales políticas y programas del gobierno, como aporte al proceso de toma de decisiones relacionadas con su diseño y ejecución”.<sup>116</sup>

SINERGIA tiene como base en los objetivos, los “indicadores que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos en función de la eficiencia, eficacia e impacto”, y el rango de metas en el que se esperan situar en un período determinado”, que se fijan las entidades, de acuerdo con la estrategia global del Gobierno Nacional. Las entidades

“están en condiciones de entregar la información necesaria al Departamento Nacional de Planeación para que éste haga una meta evaluación que permita analizar el desempeño de cada organización y el nivel de éxito en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo”.<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 25.

<sup>115</sup> MACHADO, Roberto. ¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gato público en américa central y república dominicana. Serie de estudios económicos y sectoriales. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. P. 1.

<sup>116</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 28.

<sup>117</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 28.

### **6.2.2. BRASIL**

En Brasil, el Gobierno Federal aplica el Sistema Integrado de Planeamiento y Presupuesto (SIOP) que “monitorea el desempeño de los programas y acciones del Plan Plurianual en su dimensión estratégica y operativa”. Además, ministerios sectoriales tiene sistemas de seguimiento y evaluación “completos y que están vinculados a los planes estratégicos de dichos ministerios”. De esta situación, además, se pueden identificar tres etapas de desarrollo de la relación entre la evaluación de la planeación y la asignación de recursos.<sup>118</sup>

La primera etapa, “desde 1996 a 1999, en la cual se definen 42 proyectos con inversiones prioritarias a los cuales les es asignados recursos y posteriormente son monitoreados respecto del cumplimiento de sus metas”. En la segunda etapa es cuando se da “mayor énfasis a la vinculación entre las metas del Plan Nacional de Desarrollo y la asignación de recursos”; pues se “introdujo un modelo de presupuestación por programas y un sistema de monitoreo y evaluación del desempeño vinculados con el Plan Plurianual (PPA) 2000-2003”; esto permitió que el PPA 2000-2003 entregara “a 338 programas finales de todos los gobiernos federales la asignación de recursos presupuestarios, orientados gracias a la identificación de indicadores de resultados de los programas”. Por último, la tercera etapa del PPA, “de 2004 a 2007, consistió en la incorporación de revisiones anuales de programas”. Así pues, se “adoptaron metodologías exhaustivas de evaluación para los programas seleccionados y de evaluación ex ante para proyectos de gran monto”. Se resalta que lo común de la evaluación aplicada en Brasil a los PPA es “sistematizada y forma parte del ciclo de gestión con regularidad anual y aplicación común a todos los programas”. En los dos últimos PPA se “incorporan iniciativas de PID y esquemas de evaluaciones de programas”.<sup>119</sup>

### **6.2.3. CHILE**

En Chile la aplicación de estos sistemas empieza en los años 90, “en el marco del proceso de reforma de la gestión pública”, en el cual “el Ministerio de Hacienda, a través de la DIPRES, ha desarrollado un conjunto de instrumentos de evaluación enmarcados en un Sistema de Control de Gestión”. Teniendo como objetivo central “mejorar la información del desempeño de la gestión pública como referente para el proceso presupuestario”. Hoy Chile cuenta con

“un conjunto de instrumentos de evaluación, integrados en un Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: indicadores de desempeño, sistema de evaluación de programas (que consiste en tres tipos de evaluación: de programas, de impacto y comprehensiva del gasto),

---

<sup>118</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 25.

<sup>119</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 26.

programas de mejoramiento de gestión, fondo concursable de proyectos y balance de gestión integral.”<sup>120</sup>

**CUADRO 4  
INSTRUMENTOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y CONTROL DE GESTIÓN**

Herramienta	Descripción	2010
Indicadores de Desempeño (1994)	Indicadores de eficacia, economía, eficiencia, calidad de servicio con metas en el proceso presupuestario.	1274 indicadores. Desempeño reportado en presupuesto y enviado al Congreso en proceso presupuestario y en BGI.
Evaluación de Programas (1996)	Programas seleccionados anualmente para ser evaluados por paneles independientes. El informe final de evaluación, que incluye conclusiones y recomendaciones es enviado al Congreso	(64% del gasto en programas evaluables). Aumento en número de evaluaciones de impacto y comprensivas del gasto. Evaluación del seguimiento de compromisos y envío al Congreso en BGI, de acuerdos de presupuesto ministerial.
Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) (1998)	Bono anual pagado sobre la base del progreso de instituciones en relación con metas en siete áreas claves de administración, enfoque benchmark <sup>a</sup>	El rango de pago del bono institucional fluctúa entre un 2,5% - 5% de la remuneración. El rango del bono de desempeño colectivo, tiene un máximo de 3%. Resultados del PMG enviados al Congreso en BGI. Certificación externa, tipo ISO 9000. Devolución de autoridad financiera a quienes tienen mejor desempeño.
Balance de Gestión Integral (BGI) (1996)	Reporte anual preparado por cada Servicio sobre el desempeño en relación con el presupuesto, metas, compromisos institucionales.	Doscientos servicios envían BGI a la Comisión Permanente de Presupuestos del Congreso. BGI base para reporte del Presidente y revisión por la Comisión Permanente de Presupuestos del Congreso.
Fondo Concursable (FC) (2000)	Fondo de recursos asignados a programas nuevos o reformulaciones sobre la base de su calidad y consistencia, conforme a las prioridades de los ministerios.	10% del gasto público asignado mediante FC. FC suspendido durante la segunda mitad de la administración Lagos.

Fuente: Berner (2010).

<sup>a</sup> Contempla la entrega de dos tipos de bonos: desempeño institucional (asociado al cumplimiento de metas de la institución) y un bono de desempeño colectivo (asociado al cumplimiento de metas de unidades de trabajo).

121

## 6.2.4. MÉXICO

En el caso de México, es importante en este proceso la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 (LFPRH), para “fortalecer la política fiscal”, y la Ley General de Contabilidad Gubernamental del año 2008, que “tiene como objetivo establecer la contabilidad con base devengada y la armonización de normas contables y presupuestarias en todos los niveles del gobierno”. Gracias a la LFHPR se institucionaliza el sistema de PpR y, además, “se establecen los mandatos para su operación y se definen los roles que juegan el presupuesto, la planeación y sus mecanismos de vinculación”, así:

- “El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) debe formularse anualmente sobre la base de las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).
- La estructura programática del presupuesto debe asegurar vinculación entre recursos, metas e indicadores. Esta vinculación se produce a partir de la misión, los objetivos de unidades responsables y programas sectoriales. El

<sup>120</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 26.

<sup>121</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 27.

Ejecutivo debe presentar y acordar la estructura programática con el Congreso antes de presentar el presupuesto.

- El presupuesto debe aprobarse con una clasificación del gasto que permita conocer y evaluar la productividad y los resultados del gasto público en cada una de las etapas del proceso presupuestario.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) debe generar regularmente información sobre la ejecución presupuestaria y el desempeño de los programas públicos para enviarla al Congreso.
- Los programas que entregan servicios a la comunidad deben contar con Reglas de Operación (RO) que establezcan sus objetivos, beneficios, población objetivo y criterios de funcionamiento.
- Todos los programas con Reglas de Operación deben ser sujetos de una evaluación anual de resultados. Las conclusiones de esta evaluación deben considerarse en la formulación presupuestaria siguiente.
- El Ejecutivo, por intermedio de la SHCP y la SFP debe desarrollar un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), para evaluar y retroalimentar la programación presupuestaria. El SED debe proveer informes bimestrales al Congreso.”<sup>122</sup>

### **6.3. SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN EUROPEOS**

#### **6.3.1. CANADÁ**

En Canadá se aplica un sistema de gestión de gasto, desde 2007, como “marco para el desarrollo e implementación de los planes del gasto del gobierno”. Este contiene “varios instrumentos dirigidos a mejorar la eficiencia y calidad del gasto”, siendo sus tres pilares:

- “Gestión orientada a resultados: la evaluación de los programas y la demostración de los resultados para los canadienses;
- Upfront” Discipline: todas las nuevas propuestas de gasto del gobierno requieren medidas claras de éxito y una mejor información acerca de las nuevas propuestas de ajuste entre los programas existentes;

---

<sup>122</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., págs. 28-29.

- Evaluación continua: revisión de todos los gastos directos del programa para garantizar que los programas sean eficientes, efectivos y alineados con las prioridades establecidas por el gobierno.”<sup>123</sup>

Por otro lado, es relevante que existe “una retroalimentación para el mejoramiento de la gestión de forma directa desde el *Treasury Board* (organismo a cargo de la iniciativa) hacia las dependencias que aplican los diversos instrumentos, a través de informes que van al Parlamento”. Cada año “los resultados de la revisión estratégica son publicados en el Presupuesto del Gobierno”, información que se incorpora luego a dos informes que también se presentan anualmente al Parlamento.

Primero, los Informes sobre Planes y Prioridades, que constituye “un documento de planificación del Ministerio a tres años” con un “detallado plan de gasto, prioridades y resultados esperados”. En estos informes el Ministerio “comunica los resultados estratégicos y las actividades a nivel de los programas, explicando cómo (...) pretende avanzar para lograr lo que se propone mediante su plan estratégico”. Así mismo, incluye un “análisis de contexto (análisis de riesgos, desafíos y lecciones aprendidas) cuyo objetivo es explicar cómo el plan y las prioridades se vinculan con las prioridades de Gobierno”.<sup>124</sup>

Segundo, los Informes de Desempeño de los Departamentos, que son “un reporte o informe anual sobre desempeño en la implementación de plan(es) propuesto(s), las actividades de los programas, la focalización de prioridades y el logro de resultados”. Aquí es determinante la “revisión estratégica” (*strategic review*), que se trate de una “evaluación continua de todos los gastos directos del programa”. Los gastos directos son aquellos costos “de los programas ejecutados por el gobierno federal y consta de gastos de funcionamiento y de capital, así como los subsidios y transferencias, y también las donaciones y contribuciones hechas a las provincias y territorios”. Tiene como fin “identificar ahorros potenciales con el fin de proporcionar una mayor gama de opciones”.<sup>125</sup>

Por otro lado, para resolver los problemas de articulación de las prioridades gubernamentales con el presupuesto, Canadá ha aplicado un Sistema de Gestión del Gasto mediante el *Program Activity Architecture* (PAA), que también alimenta con su información los dos Informes anteriormente señalados. El PAA, “agrupa programas y actividades relacionados entre sí y los vincula lógicamente a un resultado estratégico (*strategic outcome*)”. Estos *strategic outcomes* tienen “la particularidad de ser muy agregados y están focalizados al logro de un resultado concreto que impacta en los problemas de los ciudadanos”. Es el ViceMinistro de

---

<sup>123</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 30.

<sup>124</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 30.

<sup>125</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 30.

cada Departamento el que tiene la “responsabilidad por el cumplimiento de las metas asociadas a estos objetivos estratégicos”. Y, finalmente, “existe un sistema de ranking público sobre el cumplimiento, así como una consecuencia, aunque menor, sobre un porcentaje de su remuneración”.<sup>126</sup>

### 6.3.2. HOLANDA

El Ministerio de Finanzas de Holanda es el “responsable del diseño institucional del conjunto del sistema de evaluación y, a través de la legislación, asigna roles y responsabilidades para las distintas partes”. Las atribuciones “respecto a la efectividad y eficiencia de las políticas” fueron establecidas en la Ley de Cuentas del Gobierno del año 2001.<sup>127</sup>

La ley, mencionada anteriormente, establece que cada Ministerio es “responsable de su presupuesto”, lo que incluye la “confirmación de que los fondos fueron gastados en lo que se presupuestó” y “que las políticas implementadas fueron efectivas y eficientes”. Así mismo, son responsables de “revisiones periódicas que evalúen la efectividad y eficiencia de las políticas y deben informar a la Corte de Auditoría (organismo independiente) de los resultados”. Esta Corte puede investigar la efectividad y eficiencia de ciertas políticas, por petición del gobierno o por iniciativa propia.<sup>128</sup>

El Ministerio de Finanzas también puede “hacer objeciones a determinadas propuestas de gasto por razones presupuestarias o cuando considere que la entrega de mayor valor por dinero (*value for money*) es insuficiente”. De lo que se depende que “determinadas decisiones con impacto en el presupuesto no pueden ser presentadas al Gabinete de Gobierno antes de que el [Ministerio de Finanzas] haya dado su opinión” y que “queda habilitado para influir en el gasto del resto de ministerios y para solicitar información acerca de la relevancia, efectividad y eficiencia de las políticas”.<sup>129</sup>

El Ministerio en comento “también puede establecer normas y reglamentos para fortalecer el sistema de evaluación”. Evaluaciones que pueden ser *ex ante* o *ex post*. Dentro de las primeras, que son las más específicamente reguladas, se utilizan en Holanda:

- “La “Regulación sobre Evaluaciones Periódicas” establece un conjunto de instrumentos y criterios de calidad a los que deben adherirse las evaluaciones *ex post*. En ella se establece que cada ministerio debe realizar

---

<sup>126</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., págs. 30-31.

<sup>127</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 32.

<sup>128</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 32.

<sup>129</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 32.

una revisión de sus políticas en periodos de cuatro a siete años por cada artículo presupuestario y enviar sus resultados al parlamento. También establece la necesidad de que una organización experta independiente esté involucrada en la revisión y ofrezca su opinión respecto a los resultados y la metodología. Posteriormente, esta opinión es enviada al Parlamento como un apéndice del informe de revisión. El responsable de este tipo de evaluaciones es el MF.

- Las “Regulaciones de Presupuesto” establecen como la información y planificación de las evaluaciones periódicas tienen que quedar reflejadas en el presupuesto con el fin de mejorar la transparencia. Cada ministerio debe publicar en su informe presupuestario anual un cronograma que refleje la revisión de cada política en una planificación de cinco años. En el caso de que se estén llevando a cabo otras evaluaciones, como las de los subsidios, deben incluirse también.
- La “Ley General Administrativa” establece la evaluación de los subsidios por parte de los ministerios al menos una vez cada cinco años. Esta información puede ser usada por el gobierno para decidir si continuar o finalizar un subsidio en particular.”<sup>130</sup>

Por otro parte, se encuentran “los instrumentos diseñados para identificar opciones de reforma y ahorro (options for savings and reforms)”, los cuales se reconoce que tienen “mayor impacto potencial en el presupuesto”. Porque, primero, “cuentan con procedimientos y prácticas bien estructurados y de amplia comprensión”. Segundo, “existen grupos de trabajo ad hoc formados por funcionarios del MF y de los otros ministerios cuyo objetivo es identificar opciones de reforma y ahorro que beneficien a los ministerios implicados y que tengan algún efecto en el presupuesto”. Finalmente, en tercer lugar, “no solo obtiene la información del sistema de evaluación implementado para la priorización y reducción de gastos, también se nutre de otras fuentes, como los estudios de organismos independientes de investigación y de las ideas de los propios funcionarios”. Dentro de estos instrumentos se encuentran las “revisiones de gastos” (spinning reviews) y las “revisiones exhaustivas de gastos” (comprehensive spending reviews), utilizados de manera extensa.<sup>131</sup>

Las “revisiones de gastos” (*spending reviews*) se introdujeron en 1981 y hasta 1994 se focalizaron “en recortes presupuestarios, mientras que las realizadas desde entonces se concentraron más en incrementar el value for money a través de aumentar la efectividad y la eficiencia en los gastos”. Qué revisiones hacer fue “el

---

<sup>130</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 32.

<sup>131</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 33.

resultado de un proceso de negociación anual entre el MF y los otros ministerios, vinculado a las negociaciones sobre el presupuesto”.<sup>132</sup>

Este instrumento tiene como fin “proporcionar opciones alternativas de política para el futuro, incluyendo nuevas estimaciones presupuestarias”. Así, “deben resultar en opciones para reducir gastos o para crear mayor valor por dinero, pero no para presentar opciones que resulten en costes estructurales adicionales”. Debe contener “un análisis minucioso de la efectividad y eficiencia de cada área de política sometida a evaluación”. El grupo encargado de la revisión, además, “hace uso de estudios internacionales, bases de datos, comparaciones con otros países, opiniones de los expertos, etc.”. Se resalta como regla de estas revisiones dos aspectos:

- “el análisis y las opciones de política resultantes pueden contradecir las políticas y planes del Gabinete en ejercicio;
- los informes de revisión de gastos tienen un carácter independiente, analítico y sin sesgo político.”<sup>133</sup>

Los grupos responsables de estas revisiones “están compuestos de funcionarios públicos y expertos independientes sin afiliación política” y el director es “normalmente un director general anterior o en ejercicio, o un individuo de similar categoría, responsable de un área de política diferente a la que se está revisando”. Por otro lado, “ningún miembro puede “vetar” las ideas de otro, lo que permite presentar al Gabinete un rango amplio de propuestas para opciones de política”.<sup>134</sup>

Estas revisiones de gasto (spending review) y las revisiones de gastos exhaustivas (comprehensive spending reviews) aportan, entonces, a “adaptar la información al proceso presupuestario en contenido y tiempo”. Pues, permite “identificar con mayor facilidad que políticas y programas deben ser suspendidos, como puede incrementarse la eficiencia de las políticas o qué política justifican los costos incurrido”.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., págs. 33-35.

<sup>133</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 35.

<sup>134</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 35.

<sup>135</sup> ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Op. cit., pág. 36.

**CUADRO 5  
IMPACTO DE LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN HOLANDÉS  
EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES PRESUPUESTARIAS**

Instrumento	Impacto en la toma de decisiones	Control de calidad (técnico)	Rol específico del Ministerio de Finanzas	Impacto en el presupuesto
<i>Evaluaciones ex ante</i>				
Análisis costo-beneficio	Ayuda en las decisiones "va/no va", pero la decisión final no depende del análisis. Tiene influencia en el caso de "mejor alternativa de proyecto"	La Oficina de Análisis de Política Económica de Holanda u otras agencias designadas pueden proporcionar una segunda opinión en el caso de grandes proyectos. No existe otro proceso específico para control de calidad	No existe un procedimiento que asegure la participación en las decisiones de "va/no va" para proyectos de infraestructura individuales. El Gabinete decide en proyectos de importancia nacional	Medio, aunque algo mayor en proyectos de grandes inversiones
Otros tipos de estudios <i>ex ante</i>	Pueden ser elemento de ayuda en la elección entre programas de política alternativos	Ninguno	Como en el caso anterior	Bajo a medio
<i>Evaluaciones ex post</i>				
Revisión de política	Depende. Pueden impulsar cambios de política. Pueden proporcionar ayuda para revisar el gasto	Expertos independientes dejan constar su opinión en un anexo a la revisión de política. El Gabinete decide si la revisión puede ser enviada al Parlamento	El Gabinete decide si la revisión de política puede ser enviada al Parlamento	Bajo, con algunas excepciones
Evaluaciones de efectos	Depende	No están organizadas, depende de cada situación	No existe un procedimiento específico	Bajo, dado que este tipo de evaluaciones son poco comunes, aunque el impacto podría ser potencialmente elevado
<i>Evaluaciones para opciones de reforma y ahorro</i>				
Revisión del gasto	Puede ser alto, dependiendo de la necesidad de la reforma. El impacto es mayor cuando comienza un nuevo período de Gabinete	Un comité interdepartamental dirigido por el Director General de Presupuesto, revisa que el informe se adhiera a los términos de referencia y a las pautas de calidad	El Gabinete decide en el informe "La visión del Gabinete" y en la publicación del informe de revisión de gasto. Ambos documentos son publicados de forma conjunta	Alto, dependiendo de la necesidad de reforma (mayor efectividad y eficiencia) o de consolidación fiscal
Revisión exhaustiva del gasto	Puede ser alto, cuando se solicita en el caso de necesidad de consolidación fiscal. El impacto es mayor cuando comienza un nuevo período de Gabinete	Como en el caso anterior	El Gabinete decide acerca de la publicación del informe (el informe sobre "La visión del Gabinete" es posible, pero no necesario)	Alto, dependiendo de la necesidad de consolidación fiscal

Fuente: Schoch y Den Broeder (2013).

#### **6.4. IMPLEMENTACIÓN TERRITORIAL DE SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

Para la obtención de los objetivos de la Calidad del Gasto en las ET, estas tienen que contar con información de desempeño para poder saber cómo y en qué medida se han cumplido. Desde la PE se establece como necesario que haya información que permita establecer si se han cumplido o han sido acertadas las estrategias planteadas por la ET. Así mismo, la base para la existencia de PpR es, además de definir unos resultados esperados, la información sobre el cumplimiento de estos resultados. Todo esto se concreta con la implementación de SSE en las ET.

En consecuencia, la primera medida necesaria que deben aplicar las ET es la adopción de un SSE dentro de su nivel territorial. Este SSE debe permitir centralizar la mayoría de la información de desempeño de todos los organismos y entidades de la administración territorial. El SSE debe relacionar la PE, incorporada en los PDT; sus objetivos estratégicos, estrategias y planes de acción; con los PAT y la ejecución del gasto final. Por supuesto, incluyendo los indicadores de desempeño incorporados en cada uno de estos instrumentos.

El propósito claro de los SSE es la obtención de información de desempeño de todo el gasto de la ET. Ahora, si la entidad se encuentra en un periodo incipiente de aplicación de los SSE, se recomienda internacionalmente la focalización inicial de los SSE a determinadas políticas y programas del gobierno. Siendo estas, claro está, las más importantes para la ET a la luz de los objetivos estratégicos. Así, se puede ir adquiriendo experiencia para la conformación y formalización de los SSE, familiarizar a los directores de entidades y programas y poder, en los años consecutivos, extender su aplicación a toda o la mayoría del gasto de la ET.

Por otro lado, el SSE ofrece tener a la mano una sistemática información de desempeño, pero aún faltaría establecer cómo se debe proceder a su obtención y cuál debe ser su tratamiento. Aquí las ET pueden aplicar la figura de las “revisiones de gasto”. Así pues, las ET aplicarían metodologías concretas para que las entidades y programas objeto de seguimiento y evaluación hagan una revisión del gasto de su vigencia fiscal. Esta información debe esclarecer posibilidades de ahorro u optimización de recursos y, por ende, puede incluir propuestas concretas para ser incorporadas en el próximo PAT. Las revisiones del gasto también pueden ser realizadas por terceros externos.

Así mismo, es determinante que la información recogida en los SSE y las revisiones de gasto anuales, se conviertan en informes para la SH y la SP. También es positivo entregar periódicamente estos informes a las Asambleas y Concejos. De esta forma, la información que se ha conseguido puede guiar el proceso presupuestario que se realiza anualmente. La utilidad final que pueda tener la información de desempeño depende su conversión en medidas concretas de mejora dentro de la programación

de cada PAT. Por supuesto, esta información debe ser guía para la PE que realice un gobierno nuevo, al haber cambio de administración en la ET.

Otras medidas que pueden incorporar las ET es la realización de rankings públicos sobre el cumplimiento de los objetivos de Calidad del Gasto. Así mismo, se podrían establecer incentivos salariales para quienes tengan mejores resultados.

En concreto, la adopción de SSE puede hacerse por medio de decreto por parte de Alcaldes y Gobernadores. Ahora, para adoptar el mejor SSE es necesaria una previa discusión e incorporación de los criterios de todos los organismos de la ET. Un camino posible y adecuado es su adopción dentro de un COPES, que lo establezca como una política pública de la ET.

Así mismo, el proceso de revisión de gasto por las entidades y programas de la ET, para su incorporación dentro del nuevo ciclo presupuestal, se puede agregar al ya común y periódico de programación presupuestal. Por ejemplo, incorporar estos informes en las propuestas que regularmente envían para ser incorporadas en cada PAT.

Es determinante adoptar unos responsables específicos para desarrollar estas tareas de revisión del gasto y garantizar la incorporación de los informes en cada programación presupuestal. La dependencia llamada a ser responsable del seguimiento de esta tarea, dentro de la ET, es la SH. Se le puede dar facultades, por ejemplo, de hacer revisiones de gasto cuando lo omitan los responsables de programas o entidades, revisiones de gasto extraordinarias y herramientas para garantizar la incorporación de esta información en cada nuevo PAT.

Finalmente, lo importante para el adecuado funcionamiento del SSE, las revisiones de gasto y la programación presupuestal es la amplia comprensión de este tema por todos los servidores públicos de la ET. La misma política pública que defina el COPES debería establecer la forma y plazos de capacitación de todos los niveles; directivos, operativos, técnicos; de la ET, para que se comprenda y realice adecuadamente la tarea de seguimiento y evaluación de los propósitos de la Calidad del Gasto. Por supuesto, esta recomendación se hace extensiva a la capacitación en materia de PE y PpR, según corresponda.

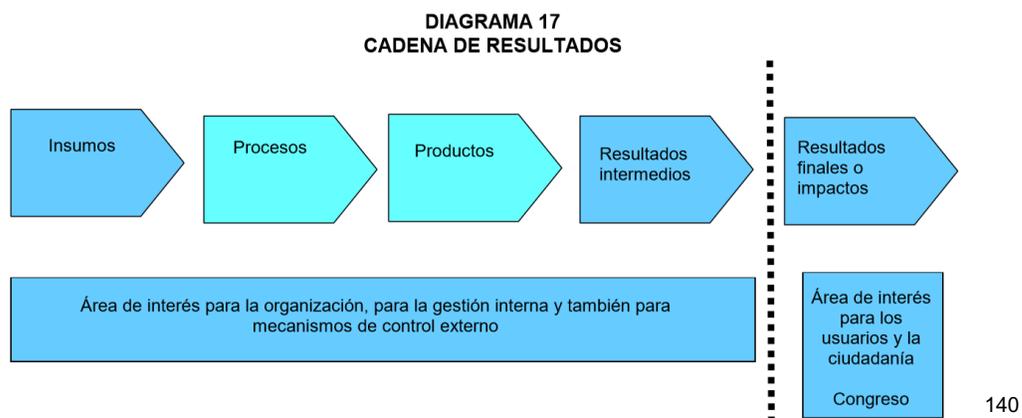
## 7. INDICADORES DE DESEMPEÑO

Un indicador de desempeño consiste en

“una representación (cuantitativa preferiblemente) establecida mediante la relación entre dos o más variables, a partir de la cual se registra, procesa y presenta información relevante con el fin de medir el avance o retroceso en el logro de un determinado objetivo en un periodo de tiempo determinado, ésta debe ser verificable objetivamente, la cual al ser comparada con algún nivel de referencia (denominada línea base) puede estar señalando una desviación sobre la cual se pueden implementar acciones correctivas o preventivas según el caso”<sup>137</sup>.

Los indicadores de desempeño, en específico, son “medidas que describen cuan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto, la gestión de una institución”. Teniendo por un lado los indicadores y, por otro, los “nieles esperados de desempeño o metas a lograr”, que son distintos.<sup>138</sup>

Estos indicadores pueden cumplir dos funciones, descriptiva y valorativa. La primera, pues aporta “información sobre el estado real de una actuación pública o programa”. La segunda, porque permite incorporar “a la información anterior un “juicio de valor” basado en antecedentes objetivos sobre si el desempeño en dicho programa o actuación pública es o no el adecuado”. De aquí se extrae la diferencia entre la “medida de una variable”, que es la que cumpliría la primera función señalada, y un indicador en sentido estricto, que garantiza la segunda.<sup>139</sup>



140

La utilización de indicadores de desempeño cuenta con ventajas como las siguientes:

<sup>137</sup> FUNCIÓN PÚBLICA. Guía para la construcción y análisis de indicadores de gestión. Bogotá. 2018. P. 18.

<sup>138</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 56.

<sup>139</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 56.

<sup>140</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 57.

- “Apoya el proceso de planificación (definición de objetivos y metas) y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.
- 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 los productos, asignación del personal a las diferentes tareas, etc.
- 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.
- 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.
- 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.
- Apoya la introducción de sistemas de reconocimientos al buen desempeño, tanto institucionales como grupales e individuales.”<sup>141</sup>

## **7.1. CLASIFICACIÓN DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO**

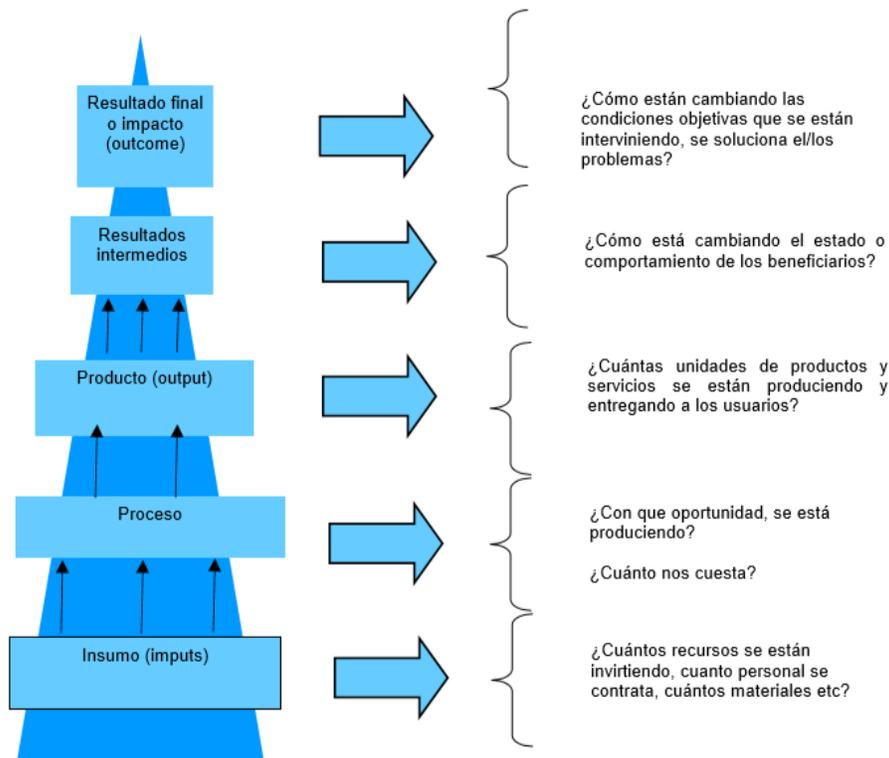
En cuanto a su clasificación los indicadores de desempeño pueden diferenciarse, por un lado, según “medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos”. Estos permiten identificar “cuántos insumos se utilizaron, cuántos productos y servicios se entregaron y cuáles son los efectos finales logrados”. Los indicadores de este grupo son de: insumos, procesos o actividades, productos y resultados finales.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 58.

<sup>142</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 59.

DIAGRAMA 20  
INDICADORES Y PREGUNTAS DE DESEMPEÑO



Fuente: Elaboración propia.

143

Los indicadores de insumo (inputs):

“cuantifica los recursos tanto físicos como humanos, y/o financieros utilizados en la producción de los bienes y servicios. Estos indicadores generalmente están dimensionados en términos de gastos asignados, número de profesionales, cantidad de horas de trabajo utilizadas o disponibles para desarrollar un trabajo, días de trabajo consumidos, etc. Estos indicadores son muy útiles para dar cuenta de cuantos recursos son necesarios para el logro final de un producto o servicio, pero por sí solos no dan cuenta de si se cumple o no el objetivo final.”<sup>144</sup>

Los indicadores de proceso:

“se refieren a aquellos indicadores que miden el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios, tales como procedimientos de compra (días de demora del proceso de compra) o procesos tecnológicos (número de horas de los sistemas sin línea atribuibles al equipo de soporte). Estos indicadores son útiles para la evaluación del desempeño en ámbitos donde

<sup>143</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 61.

<sup>144</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 60.

los productos o resultados son más complejos de medir, como por ejemplo actividades de investigación, culturales, etc.”<sup>145</sup>

Los indicadores de producto:

“muestra los bienes y servicios de manera cuantitativa producidos y provistos por un organismo público o una acción gubernamental. Es el resultado de una combinación específica de insumos por lo cual dichos productos están directamente relacionados con ellos. Por sí solo un indicador de producto, (por ejemplo número de vacunaciones realizadas, número de viviendas construidas, número de inspecciones, etc.) no da cuenta del logro de los objetivos o de los recursos invertidos en la generación de dichos productos.”<sup>146</sup>

Los indicadores de resultado pueden ser de resultados intermedios o resultados finales o de impacto. Los primeros aluden a “cambios en el comportamiento o estado o certificación de los beneficiarios una vez recibidos los bienes o servicios”. Los indicadores de resultado final son aquellos que miden

“los resultados a nivel del fin último esperado con la entrega de los bienes y servicios. La información que entrega se refiere por ejemplo al mejoramiento en las condiciones de la población objetivo, y que son exclusivamente atribuibles a dichos bienes.”<sup>147</sup>

Dentro de las características de los indicadores de resultado final se resalta que:

- “Su logro depende casi siempre del accionar de más de una institución.
- Sus logros pueden estar afectados por factores externos no controlables, por lo cual la atribución directa del programa no siempre es comprobable. De esta manera para saber la verdadera contribución del Programa deben hacerse estudios complejos para aislar los efectos de otras variables. Los costos de la evaluación, dado que en general requiere de establecimiento de metodologías más sofisticadas, tales como establecimiento de grupos de control, encuestas de opinión, etc.
- Los impactos de las políticas y los programas están determinados por muchos factores. Algunos están el control de la institución y otros no. Por esta razón los directivos de los Programas no son responsables por el logro de los impactos, sin embargo son responsables por “gestionar para los impactos” En otras palabras los directivos continúan siendo responsables por la entrega de los productos y por el cambio en la composición de productos de acuerdo a lo que dictan las circunstancias. Buena información sobre los

---

<sup>145</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 60.

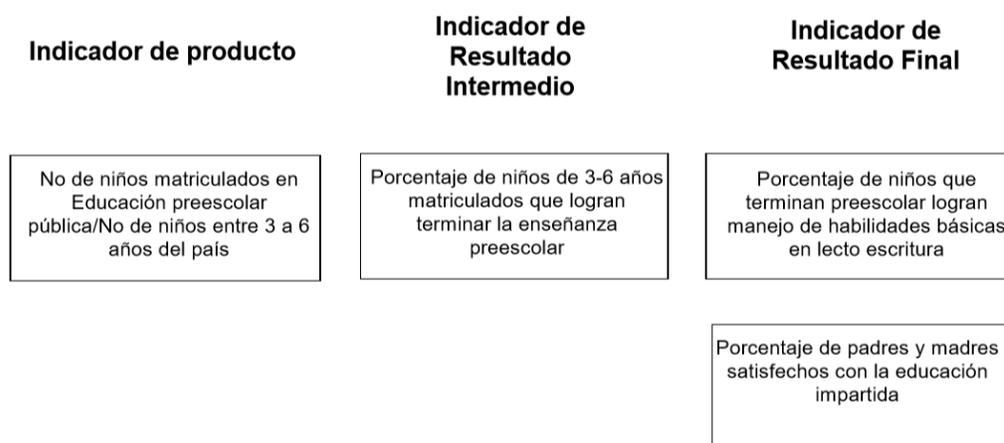
<sup>146</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 60.

<sup>147</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 62.

resultados o sobre lo que está funcionando y lo que no ayuda a las decisiones acerca de que comenzar o que parar, continuar o expandir.

- Los efectos a largo plazo de las políticas o programas que en general van más allá del plazo en que se solicita la evaluación, la que en general si la evaluación está asociada al presupuesto corresponde a un año fiscal.”<sup>148</sup>

**DIAGRAMA 21**  
**INDICADORES DE IMPACTO, CON MEDICIÓN INTERMEDIA DE LOS RESULTADOS**



149

Por otro lado, los indicadores también pueden distinguirse según el “juicio que se realiza una vez finalizada la intervención”. Aquellos favorecen responder “en qué medida se cumplieron los objetivos, cuál es el nivel de satisfacción de la calidad percibida por los usuarios, cuán oportunamente llegó el servicio”. Los indicadores de este conjunto son de: eficiencia, eficacia, calidad y economía.<sup>150</sup>

Los indicadores de eficacia dan cuenta del “grado de cumplimiento de los objetivos planteados” sin considerar necesariamente “los recursos asignados para ello”. Tienen como objetivo “brindar información sobre el grado en que se cumplen los objetivos de la gestión institucional, o de un determinado programa”; por lo que se relacionan estrechamente con “el proceso de rendición de cuentas públicas, dado que son esas variables que interesa conocer finalmente para efectos de asignación de recursos”. Dentro de estos indicadores se pueden encontrar: cobertura, focalización, capacidad de cubrir la demanda y el resultado final.

La cobertura consiste es “la expresión numérica del grado en que las actividades que realiza, o los servicios que ofrece, una institución pública son capaces de cubrir o satisfacer la demanda total que por ellos existe”. La focalización hace referencia al “nivel de precisión con que las prestaciones y servicios están llegando a la

<sup>148</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 62.

<sup>149</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 63.

<sup>150</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 59.

población objetivo previamente establecido”. Aquellos de capacidad de cubrir la demanda aluden al potencial “que tiene una institución pública para absorber de manera adecuada los niveles de demanda que tienen sus servicios”. Por último, los de resultado final, ya expuestos antes, pretenden “medir la contribución del conjunto de la intervención de la entidad pública”.<sup>151</sup>

La eficiencia, en general, alude describe “la relación entre dos magnitudes físicas: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto”. Una mayor eficiencia se logra, así, al “producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado el nivel de recursos de los que se dispone” o, bien “alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible”.<sup>152</sup>

Dos indicadores clásicos en materia de eficiencia son “el costo unitario de producción y el costo promedio, el cual relaciona la productividad física y el costo de los factores e insumos utilizados en la generación de un bien o servicio”. Así mismo, también se encuentran aquellos “orientados a medir la productividad media de los factores: cuantas unidades de producto se obtienen en promedio por cada unidad de factor”.

La importancia de los indicadores de eficiencia consiste en que permite “detectar cuales son los factores ineficientes que pueden estar generando un valor de indicador que escape a la media de los estándares comparativos, o de las metas que estime razonables de ser obtenidas”. Este análisis se relaciona con

“la adquisición y el aprovechamiento de los insumos (inputs), que deben ser adquiridos en tiempo oportuno, al mejor costo posible o al costo aceptable, la cantidad adecuada y con una calidad aceptable. De esta manera el análisis de los insumos (inputs) debe ser realizada desde los medios humanos, materiales y financieros.”<sup>153</sup>

**CUADRO 4  
INDICADORES DE EFICIENCIA**

<b>Eficiencia/ Producto Medio</b>	<b>Eficiencia/Costos Medios</b>
Número de inspecciones/número de inspectores	Costo total programa becas/Número de beneficiarios
Número de expedientes resueltos por semestre/dotación de personal en la tarea	Costo total inspecciones/total de inspecciones
Tasa de variación de casos ingresados por juez	Costo total auditoria/número de auditorias
Tasa de congestión (número de casos registrados en el año+pendientes inicio período) / Asuntos resueltos en el año	Tasa de variación anual del costo público por tipo de caso

Fuente: Elaboración propia.

<sup>151</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., págs. 64-65.

<sup>152</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., p. 66.

<sup>153</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 67.

<sup>154</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 67.

Los indicadores de economía permiten ver la “capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos”. Típicos indicadores de este tipo son “la capacidad de autofinanciamiento (cuando la institución tiene atribuciones legales para generar ingresos propios), la ejecución de su presupuesto de acuerdo a lo programado y su capacidad para recuperar préstamos y otros pasivos”. Además, otros importantes son los que “relacionan el nivel de recursos financieros utilizados en la provisión de prestaciones y servicios con los gastos administrativos incurridos por la institución”.<sup>155</sup>

**RECUADRO 12**  
**EJEMPLOS DE INDICADORES DE ECONOMÍA**

INDICADOR
Aumento de costos por errores en contratos (Procesos)
\$ gastados a través del sistema informatizado de compras / \$ total de las compras (Procesos)
Ahorros realizados en contratos y propuestas a partir del uso de técnicas de innovación de compras
Porcentaje de recursos privados obtenidos respecto del gasto total en Museos Nacionales y Museos Regionales y/o Especializados
Recuperación de los préstamos de los Fondos Sociales
Porcentaje de recuperación del costo de los servicios Ingresos por venta de servicios/ Gasto total

Fuente: Elaboración propia a partir de Procurement Executive’s Association. Guide to a Balance Scorecard: Performance Management: Moving from Performance Measurement to Performance Management. Appendix E: Optional Acquisition performance Measures, [www.professionals.pr.doe.gov](http://www.professionals.pr.doe.gov) y Dirección de Presupuestos, Chile [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).

156

Finalmente, los indicadores de calidad se refieren a “la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios”. Y para que sean más positivos se requiere “mejorar los atributos o características de los servicios que se entregan a los usuarios”. Los factores que se extienden de estos indicadores son: “oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de los servicios, comodidad y cortesía en la atención”.<sup>157</sup>

<sup>155</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 68.

<sup>156</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 68.

<sup>157</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., p. 69.

**CUADRO 5  
EJEMPLO DE INDICADORES DE CALIDAD**

Oportunidad	Accesibilidad	Percepción de usuarios	Precisión
Porcentaje de respuestas a los Parlamentarios dentro de los plazos acordados	Número de localidades cubiertas por atenciones móviles	Porcentaje de aprobación excelente de los talleres de trabajo, por los participantes	Porcentaje de contratos terminados por errores
Porcentaje de reportes económicos entregados en tiempo acordado	Número de horas que la biblioteca está abierta fuera de las horas de trabajo	Porcentaje de usuarios satisfechos Número de usuarios satisfechos/ Total usuarios encuestados	Número de fallas reales/ Fallas programadas
Número de intervenciones con retraso/ Número de intervenciones totales	Porcentaje de Población con necesidades especiales que son miembros activos de la biblioteca	Número de usuarios satisfechos con el trato en la atención/ Total usuarios	Porcentaje de contratos con uno o más errores encontrados por revisiones externas

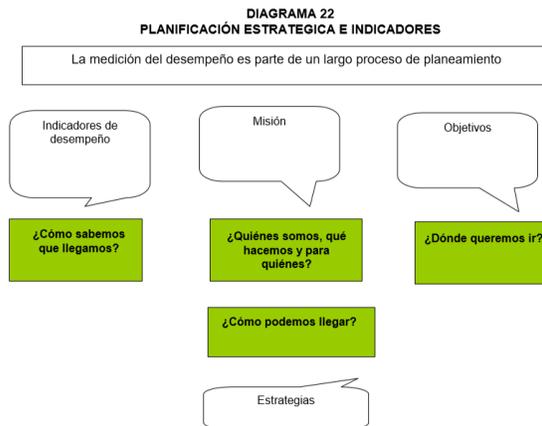
Fuente: Elaboración propia a partir de: Departamento de Administración y Finanzas, Australia, Noviembre 2000; varios ejemplos de la rendición de cuentas del SEV Uruguay, Indicadores de la Ley de Presupuestos de Chile.

158

## 7.2. PROCESO DE CREACIÓN DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO

El establecimiento de indicadores que permitan el seguimiento y evaluación de la Calidad del Gasto, por supuesto, depende necesariamente de la particularidad de cada Plan de gobierno o programa. Ahora, hay una serie de reglas que se pueden seguir para asegurar “la coherencia del conjunto de indicadores que se construyan”. Los pasos son los que se describen a continuación.

### 7.2.1. ESTABLECER LAS DEFINICIONES ESTRATÉGICAS COMO REFERENTE PARA LA MEDICIÓN



Fuente: Adaptado de Oregon Progress Board (2004).

159

### 7.2.2. ESTABLECER LAS ÁREAS DE DESEMPEÑO RELEVANTES A MEDIR

Estas áreas (eficacia, eficiencia, economía, calidad) “surgen del análisis de las variables críticas del proceso de producción (insumos, procesos, productos,

<sup>158</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 69.

<sup>159</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 75.

resultados) y que inciden de manera central en la generación de los resultados esperados”. Así pues, el “tipo de indicador a construir dependerá de las variables (que son los aspectos relevantes) que es necesario monitorear para pronunciarse sobre los resultados esperados”.<sup>160</sup>

Para la configuración de indicadores se dan, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- “Los indicadores deben informar sobre las diferentes áreas de la organización: estratégica, gestión y operacional. De forma evidente lo más probable es que los indicadores de carácter estratégico y los más relevantes del control de gestión sean los que se reporten a los órganos rectores tales como Ministerio de Hacienda, Planificación para su uso en la toma de decisiones presupuestarias y/o de evaluación de metas nacionales, sectoriales entre otros.
- El número de indicadores debe limitarse a una cantidad que apunte a lo esencial y que ayude a captar el interés de los diferentes usuarios a los cuales va dirigido.

El conjunto de indicadores debe cubrir las dimensiones del desempeño de manera integrada: eficiencia, eficacia, calidad y economía. Tal como se señaló en el punto las medidas sobre los insumos (inputs) o productos (outputs) por sí solos no tienen valor informativo para la toma de decisiones, necesitamos saber el costo por unidad producida (eficiencia, costo medio), la oportunidad de esa producción (calidad), y si los recursos financieros están correctamente ejecutados (economía).

- Los indicadores deben facilitar el conocimiento del desempeño de los procesos (resultados intermedios) para identificar los cuellos de botella, las demoras y tiempo de espera y el ciclo de maduración del servicio (tiempo de resolución desde el inicio de un trámite hasta su resolución).
- La organización debe ser capaz de utilizar y controlar el número de indicadores construidos. Mucha cantidad de información puede volverse en contra de los propios usuarios de dicha información.
- Los indicadores deben informar sobre el nivel de avance y de progreso hacia el logro de los resultados finales.”<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 76.

<sup>161</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 78.

### **7.2.3. FORMULAR EL INDICADOR Y DESCRIBIR LA FÓRMULA DE CÁLCULO**

Cuando ya se han decidido “los aspectos relevantes que deben ser medidos, los ámbitos y las cuáles dimensiones; corresponde construir cada uno de los indicadores”. Aquí se debe señalar el “nombre del indicador y desarrollar las fórmulas que permitirán calcular los algoritmos que darán los valores obtenidos por el indicado”. Su nombre debe ser “lo más ilustrativo posible sobre lo que se quiere medir, y la fórmula debe permitir informar sobre los parámetros o variables que se están midiendo”; este nombre:

- “Debe ser claro, preciso y autoexplicativo.
- Que cualquier persona entienda qué se mide con ese indicador.
- Si se usan siglas o aspectos técnicos, deben definirse en una nota explicativa.”<sup>162</sup>

Por otro lado, la fórmula de cálculo es “una relación matemática de las variables que deben entregar como resultado lo que dice el nombre del indicador”. Los tipos de fórmulas más utilizadas en indicadores son:

- “Porcentaje (proporciones).
- Tasa de variación.
- Razón o promedio.
- Índices.”<sup>163</sup>

### **7.2.4. VALIDAR LOS INDICADORES APLICANDO CRITERIOS TÉCNICOS**

La validación de indicadores busca “contar con un conjunto de indicadores balanceados, que permitan satisfacer los requisitos técnicos y las necesidades de información de los usuarios”. Unos criterios básicos que debería cumplir los indicadores, para “la toma de decisiones y la rendición de cuentas”, son:

- “Estar vinculados a la misión.
- Medir resultados intermedios y finales.
- Ser mensurables.
- Los datos deben ser válidos y confiables.

---

<sup>162</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 80.

<sup>163</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 81.

- Tener identificados a los responsables por su cumplimiento.
- Estar dirigidos a prioridades que reflejen una gestión integrada (ámbito de eficiencia, eficacia, calidad, economía).
- Útil para el personal, clientes internos y externos, interesados, y hacedores de políticas.”<sup>164</sup>

### **7.2.5. RECOPIRAR LOS DATOS**

Los datos necesarios para realizar los indicadores se pueden encontrar en diversas fuentes, como:

- “Información contable-presupuestaria.
- Estadísticas de producción física, cargas de trabajo del personal.
- Encuestas, estudios especiales.
- Benchmarking, etc.”<sup>165</sup>

### **7.2.6. ESTABLECER LAS METAS O EL VALOR DESEADO DEL INDICADOR Y LA PERIODICIDAD DE LA MEDICIÓN**

Las metas “expresan el nivel de desempeño a alcanzar y se vinculan a los indicadores, proveyendo la base para la planificación operativa y el presupuesto”. Sus principales características son que:

- “Especifican un desempeño medible (se expresan en unidades de medidas, tales como porcentajes, kilómetros, días promedio, etc.).
- Especifica la fecha tope o el período de cumplimiento (trimestral, bimestral, anual, quinquenal, etc.).”<sup>166</sup>

Para la creación de estas metas se aconseja seguir algunas recomendaciones:

- “Su establecimiento debe considerar diferentes parámetros (desempeño histórico, comportamiento del indicador en el pasado, línea base, programas similares, estándares).

---

<sup>164</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 86.

<sup>165</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 88.

<sup>166</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 88.

- Deben ser posibles de cumplir por la institución con los recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos disponibles.
- Su logro debe depender de la institución (establecer supuestos).
- Debe ser realista y financierables, pero representar un desafío significativo.
- Deben establecerse para ser cumplidas en un plazo determinado.
- Deben expresar claramente el ámbito geográfico que cubre.
- Deben ser conocidas y acordadas con los ejecutores de las distintas áreas (establecer los responsables por el cumplimiento).<sup>167</sup>

### **7.2.7. SEÑALAR LA FUENTE DE LOS DATOS**

Entre otras fuentes, para la extracción de información, que medirán los indicadores de desempeño, se puede acudir a:

- “Registros de la institución (posibles de auditar).
- Estadísticas oficiales.
- Encuestas (realizadas por entes externos).<sup>168</sup>

### **7.2.8. ESTABLECER SUPUESTOS**

Los supuestos a considerar son, entre otros:

- “Aspectos no controlables por la institución.
- Variaciones del tipo de cambio, o de determinados precios pueden afectar niveles de ingresos esperados, tarifas, etc.
- Aprobaciones de procesos por entes externos en la que hay probada posibilidad (norma o procedimiento externa) que puede alterar la programación).
- Flujo de recursos internacionales, etc.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 88.

<sup>168</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 89.

<sup>169</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 90.

### **7.2.9. EVALUAR: ESTABLECER REFERENTES COMPARATIVOS Y ESTABLECER JUICIOS**

Este es de los últimos pasos en el proceso relacionado con los indicadores de desempeño y se puede distinguir entre el monitoreo y la evaluación. El monitoreo es “el proceso que nos permite ir chequeando el comportamiento de éstos en alguna frecuencia determinada, la cual puede ser mensual, trimestral, semestral, anual, etc.”. Luego, el “proceso de interpretación de los resultados logrados sobre la base del monitoreo realizado” es lo que conocemos como evaluación, es decir, estimar si “el desempeño se ajusta a lo programado, si es adecuado o no está dentro de los parámetros considerados”.<sup>170</sup>

Este proceso de evaluación es lo que “me permitirá tomar decisiones, comunicar e informar”. En la evaluación es importante tener en cuenta que “no hay una medida única que demuestre por si sola el desempeño de la institución, por lo que es fundamental contar con una combinación de ellas”. También es necesario “tener como punto de comparación las metas que la organización establece”. Además, al “comparar resultados con instituciones similares se debe tener especial cuidado en seleccionar una institución que sea estrictamente semejante”.<sup>171</sup>

### **7.2.10. COMUNICAR E INFORMAR EL DESEMPEÑO LOGRADO**

Finalmente, el camino se termina en la utilización de la información, con base en los indicadores de desempeño, para rendir cuentas. Esta “comunicación e información del desempeño logrado” consiste en “informes tanto a los niveles directivos como a los Organos de Control Externo”, como a los usuarios. Se recomienda para la entrega de esta información, que la comunicación de los resultados esté “focalizada en los aspectos claves de la gestión con mensajes simples, directos y demostrables”. Por otro lado, el “contenido de la comunicación en lo posible debe ser educativo considerando las necesidades de información de los diferentes tipos de usuarios”. Así mismo, se debe entregar en “reportes que tengan alguna periodicidad útil para la toma de decisiones de los diferentes actores”.<sup>172</sup>

---

<sup>170</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 90.

<sup>171</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 91.

<sup>172</sup> ARMIJO, Marianela. Op. cit., pág. 92.

**DIAGRAMA 33**  
**TIPOS DE INDICADORES Y USUARIOS POSIBLES**

	INSUMO	PROCESO	PRODUCTO	RESULTADO INTERMEDIO	RESULTADO FINAL
	¿Cuántos recursos se ocupan?	¿Cuán bien se producen?	¿Qué bienes y/o servicios se producen?	¿Cómo cambian los comportamientos de los usuarios?	¿Hay alguna mejora cambio en las condiciones iniciales?
<b>I N D I C A D O R E S</b>	Costos planilla Costos unidades de productos ♦ Número de funcionarios ♦ Licitaciones realizadas ♦ Actividades	Costos por vivienda Costos por kilómetro construido Tiempo de respuesta Fallo judicial Tiempo promedio	Número de viviendas Kilómetros construidos Resoluciones Sentencias judiciales	Porcentaje de viviendas con estándares de calidad en la norma Porcentaje de viviendas con entorno urbano mejorado Porcentaje de usuarios de tribunales que acceden a la justicia	Disminución del déficit habitacional Provincia X Porcentaje de usuarios que reciben vivienda declaran satisfacción por calidad de entorno Tasa de variación en la percepción de los ciudadanos respecto de la justicia Porcentaje de reducción de criminalidad
<b>T I P O</b>	Insumos o Inputs	Eficacia Calidad Economía	Eficacia (Cobertura, focalización calidad)	Eficacia Eficiencia Calidad	Eficacia Eficiencia Calidad
<b>U S U A R I O S</b>	Sistema de información interna Entidades Contraloría	Presupuesto (productos finales) Sistema de información Interna Productos Intermediarios	Presupuesto Sistema de información interna (Productos intermedios, Productos finales, no relacionados con	Presupuesto Sistema de información Directivo	Presupuesto Sistema de información Directivo Organismo de Planificación y Hacienda

Fuente: Elaboración propia.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACUÑA, Rodolfo; HUAITA, Franklin; y MESINAS, Jorge. En camino de un Presupuesto por Resultados (PpR): Una nota sobre los avances recientes en programación presupuestaria. Lima: Dirección General de Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas. 2012.
- ARMIJO, Marianela. Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: CEPAL. 2011.
- ARMIJO, Marianela, y ESPADA, María V. Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina. CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 156. Santiago de Chile: Naciones Unidas. 2014. P.
- BARRAUD, Ariel, y TORRES, Gonzalo. Una medición de la eficiencia del gasto público en las provincias argentinas. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba e Instituto Argentino de Análisis Fiscal: CEPAL.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial. Bogotá. 2017.
- DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. Los orígenes de la gestión por resultados en Chile y México: ¿imposición, copia o aprendizaje transnacional? Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. Volumen IV, número 2, julio-diciembre de 2015. Pp. 89-110. México D.F. 2015.
- ENGL, Reinhard; DINEIGER, Peter; y GARCÍA MORENO, Mauricio (Editores). Fiscalización y calidad del gasto público en América Latina y el Caribe. El Salvador: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. 2016.
- FILC, Gabriel y SCARTASCINI, Carlos. ¿De dónde venimos y hacia dónde vamos? El presupuesto por resultados en América Latina. Seminario ADI 2011: La Reforma de la Fiscalidad en América Latina Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo. 2011.
- FUNCIÓN PÚBLICA. Guía para la construcción y análisis de indicadores de gestión. Bogotá. 2018.
- IZQUIERDO, Alejandro; PESSINO, Carola; y VULETIN, Guillermo. Mejor gasto para mejores vidas: cómo América latina puede hacer más con menos. Banco Interamericano de Desarrollo. 2018.
- MACHADO, Roberto. ¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gato público en américa central y república dominicana. Serie de estudios económicos y sectoriales. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. 2006.

- PORTO, Alberto; GARRIGA, Marcelo; y ROSALES, Walter. Medidas de desempeño y eficiencia del gasto en el sector público descentralizado. El caso de Bolivia. Revista de Análisis económico, vol. 33, nº 1.
- SOUR, Laura y ROSILLO, Eunises. ¿Cuáles son los resultados del presupuesto por resultados? México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). 2007.
- ROBINSON, Marc y LAST, Duncan. Un modelo básico de presupuestación por resultados. Washington: FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. 2009.
- VELASCO ULLOA, Orlando. Finanzas públicas municipales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2007.