

DESARROLLO DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN POR RESULTADOS PARA EL SECTOR PÚBLICO

Introducción

De acuerdo a la Constitución Política del Estado, entre los fines del Estado boliviano, se encuentra garantizar el bienestar y desarrollo de la población; esta consideración de mejora y desarrollo deben ser realizados a través de la administración pública del Estado (las mismas la integran los órganos públicos, sus entidades e instituciones), mediante la programación de objetivos y asignación de recursos para el cumplimiento de los mismos (presupuesto); sin embargo, se evidencia que en su mayoría, el sector público no ejecuta el presupuesto aprobado, aspecto que repercute en el cumplimiento de objetivos del Plan Operativo Anual (POA), por lo que se advierte la necesidad de replantear aspectos inherentes a la gestión presupuestaria y más que todo generar condiciones de evaluar los resultados establecidos por cada ente público.

En este contexto, el cumplimiento de los objetivos del POA se convierte en una tarea prioritaria para cada entidad pública, toda vez que este documento contiene las principales actividades, inclusive proyectos y programas que son el resultado de la planificación participativa, peticiones y necesidades planteadas y/o identificadas por la ciudadanía, en busca de alcanzar mayores niveles de desarrollo.

El retraso o cancelación, genera situaciones de descontento en la población y ciudadanía al no poder satisfacer sus necesidades oportunamente, lo que puede ocasionar entre otros aspectos limitantes que la imagen institucional sea negativa.

Por lo expuesto, el presente trabajo de investigación tiene como propósito desarrollar un sistema de evaluación por resultados que implique y conlleve la

mejor aplicación de la gestión de programación y presupuestaria para el sector público, encontrando y corrigiendo las causas o factores que perjudican el desempeño en la formulación y ejecución durante la gestión fiscal.

El desarrollo de la presente investigación en la parte inicial referida a la introducción establece el antecedente, así como el área o tópico de investigación, identificando posteriormente el problema de investigación.

Seguidamente, se realiza un resumen del contenido de la investigación y su diseño:

Capítulo 1 “Aspectos Metodológicos”: compuesto por el planteamiento del problema, justificación, objetivos general y específicos.

Capítulo 2 “Sustento Teórico Referencial de la investigación ”: compuesto por el marco teórico, en el que se encuentran los conceptos que se emplean en el desarrollo del presente proyecto.

Capítulo 3 “Marco Práctico”: compuesta por el marco práctico, en el que se encuentra detallado el trabajo de investigación, se determinará los aspectos que inciden negativamente en el cumplimiento de los objetos trazados en el POA, con relación a la gestión presupuestaria y otros aspectos institucionales inherentes a la misma, mediante el análisis de información secundaria..

La propuesta que se desarrolla establece condiciones de mejora altamente sustanciales que permiten dar solución al problema identificado, además de establecer los requisitos mínimos exigibles que permitan su aplicación.

Capítulo 4 . Propuesta. Se establece la mejor alternativa para solucionar el problema desarrollando cada una de sus etapas, y estableciendo los requisitos de su implantación para las entidades del sector publico

Capítulo 5. “Conclusiones y Recomendaciones”: compuesto por el planteamiento de un sistema de gestión presupuestaria por resultados, como alternativa de solución del problema planteado en la presente investigación.

CAPÍTULO I. ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1 Planteamiento del Problema

En esta investigación se destacan tres funciones básicas que la planificación del sector público debería contener. La primera, prospectiva, que busca en un escenario real el articular las perspectivas para el conjunto de los ciudadanos, más allá de las posibilidades de cada actor o grupo social por separado y, también, anticipar las consecuencias que producirán las decisiones de gobierno en distintos plazos.

La segunda apunta a mejorar la coordinación de las políticas públicas y admite dos dimensiones principales: una, la interacción del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales que permita concertar sobre distintos temas y, otra, la coordinación que debe realizarse al interior del gobierno para alcanzar en tiempo y forma los objetivos trazados. Ambas dimensiones son imprescindibles para orientar el desarrollo con dirección estratégica.

La tercera función, evaluación, constituye uno de los pilares del modelo de gestión pública. Este modelo que se orienta a los resultados de la gestión involucra distintas dimensiones de la evaluación: dentro del propio aparato gubernamental, en su relación con el parlamento y, de manera más general, con la ciudadanía. Aunque la instrumentación plena de este enfoque requiere un conjunto equilibrado de instrumentos, la evaluación de las acciones públicas constituye su eje.

De allí que el planteamiento del problema se centraliza en determinar si: Repercutirá negativamente en el cumplimiento de objetivos trazados en el POA, la deficiencia o inexistencia de un sistema de evaluación.

1.2 Justificación del Trabajo

1.2.1. Justificación Metodológica

Para lograr el cumplimiento de los objetivos del estudio se acude al uso de la técnica de investigación del análisis documental. Con ello, se permitirá establecer conceptos teóricos de gestión pública, su medición en lo que se entiende gestión por resultados haciendo énfasis en la medición del grado de ejecución POA y Presupuesto. La revisión y el análisis de la documentación referida a la temática permitirán establecer las actividades que realizan y si estas responden a los requerimientos para desarrollar un sistema de evaluación de resultados.

1.2.2 Justificación Práctica

Los resultados de la investigación permitirán identificar las causas o factores que inciden negativamente en la formulación y ejecución presupuestaria, que a su vez repercute en el cumplimiento de objetivos planteados en el POA.

Asimismo, con el planteamiento de un sistema de evaluación de la gestión por resultados se pretende que durante el transcurso de la gestión, las desviaciones encontradas sean corregidas y se retorne a la programación efectuada, lo cual permitirá el cumplimiento de los objetivos trazados.

Los usuarios directos de la investigación serán las entidades del sector público del Estado Plurinacional de Bolivia y como beneficiaria directa la población en general.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General

Desarrollar un sistema de evaluación por resultados, con el propósito de corregir las causas o factores negativos de la formulación y ejecución presupuestaria.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Describir las características principales de la gestión por resultados, indicadores de desempeño.
- Puntualizar las particularidades de la gestión presupuestaria.
- Identificar en el proceso de formulación y ejecución presupuestaria, las principales causas o factores que inciden negativamente, así como su repercusión en el cumplimiento de los objetivos.
- Proponer un sistema de evaluación por resultados de las entidades del sector público.

1.4. Método

La investigación es cualitativa, el método que se utilizará es el exploratorio y descriptivo; exploratorio, porque es el primer estudio que se realizará respecto al tema con entidades del sector público, y descriptivo porque se analizará la situación actual de la aplicación de la Programación de operaciones y de la gestión presupuestaria tanto su aplicación, evaluación y los resultados obtenidos en beneficio de la sociedad.

Los instrumentos que se utilizarán son: la observación documental y la encuesta a servidores de la administración pública.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

2.1 La Gestión Pública

Es la aplicación de todos los procesos e instrumentos que posee la administración pública para lograr los objetivos de desarrollo o de bienestar de la población. También se define como el ejercicio de la función administrativa del gobierno. Son los instrumentos de gestión pública que definen la perspectiva que se tiene del país, en términos del modelo social y económico que se desea impulsar, de tal manera que se pueda contar con un marco que oriente las acciones y decisiones del gobierno en su conjunto y de todas las demás instituciones del Estado, entre estos instrumentos de Gestión, se establece la función fundamental de una política, además de orientar la gestión del gobierno para la solución de un problema o varios entre ellos es la de reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones.

El Estado no es únicamente la mayor y más compleja organización en las sociedades. Además, tiene como hecho singular la representación de los intereses generales. Por consiguiente, es el único actor con capacidad de encarnar el interés común y, en tal sentido, constituye un importante instrumento para articular y canalizar las acciones del conjunto de los actores sociales.

Un primer hecho insoslayable es que en los últimos quince años se han producido importantes transformaciones en las funciones económicas del Estado (Martin y Núñez del Prado, 1993). Ellas podrían resumirse bajo el siguiente lema: el Estado a través de su gestión pública ha ido reformando y reformándose, es decir, ha sido simultáneamente sujeto y objeto del proceso de transformación. Esta característica implica la simultaneidad de dos momentos en la acción actual del gobierno: administración y cambio. Por un lado, se trata de definir y administrar las políticas públicas en el marco de una determinada configuración de las

condiciones de borde en que el gobierno opera. Por otro lado, se busca alterar dichas condiciones para delimitar los ámbitos de actuación gubernamental, redefinir sus funciones y ampliar la viabilidad de sus políticas. En consecuencia, un segundo hecho relevante es que la gestión actual de gobierno está marcada por esta interacción de procesos de administración, o sea de normalidad y de cambio, es decir, de innovación.

Surge también una preocupación cuando se aprecia que reducir protagonismo es más sencillo que crear las capacidades efectivas para un nuevo perfil, aunque ambos procesos no sean necesariamente inconsistentes. La gestión pública del gobierno puede legítimamente considerar prioritario su accionar en determinadas áreas, lo que suele ser equivalente a postergar la búsqueda de soluciones a otros problemas vigentes. Sin embargo, postergar no es sinónimo de desatender. El gobierno simplemente tiene la obligación indelegable de conducir una acción colectiva para encarar el conjunto de los problemas nacionales que es, en última instancia, lo que espera y reclama la ciudadanía.

Además, el gobierno se ejerce por administraciones sucesivas y, por consiguiente, esa responsabilidad de conducir la acción colectiva va recayendo en distintos actores y, no siempre, los compromisos de una administración pasan a ser las obligaciones de la siguiente. Quizás, el logro de acuerdos, explícitos o implícitos, entre las fuerzas políticas con capacidad de alternarse en el poder sobre aspectos centrales de la dirección del desarrollo y el pleno funcionamiento de las instituciones, sea el camino más eficiente para enfrentar ambas dificultades y mejorar, así, la gobernabilidad del sistema.

Aparte de estos acuerdos sobre la orientación y el régimen de las políticas públicas, los activos a disposición del gobierno son, por un lado, el marco plurianual de su gestión, que le brinda holguras para encadenar resultados y acomodar demandas. Por el otro lado, están los diferentes grados de interacción

público-privado para concretar acciones de interés conjunto, que le permite graduar su propio grado de participación en el diseño, financiamiento, ejecución y evaluación de las políticas relevantes.

La planificación operativa y presupuestaria, como cálculo que precede y preside la acción pública, es un instrumento esencial de la gestión de gobierno. En este sentido cabe, sin embargo, establecer desde el inicio una distinción entre las funciones de la planificación y la variedad de arreglos institucionales que han adoptado los distintos países para poner en práctica dichas funciones. Las instituciones “no viajan bien” y, por consiguiente, no cabe detenerse en el análisis de los arreglos particulares en cada caso elegidos o, más aún, que se han ido consolidando como consecuencia de las necesidades y de las prácticas públicas de los diversos países. Basta señalar que dichos arreglos van desde un ministerio especializado como es el caso de Bolivia (Ministerio de Planificación del Desarrollo y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas).

Más bien, parece conveniente detenerse en lo que se denominaría las funciones básicas de la planificación. Al respecto, es importante individualizar tres funciones básicas de la planificación que, con algunos ajustes y mayor elaboración, se retoman en esta ocasión. La primera, prospectiva, busca ilustrar las perspectivas a mediano y largo plazo para el conjunto de los ciudadanos, clarificar las alternativas de decisión de las autoridades públicas y explorar nuevas estrategias económicas y sociales, dentro la complejidad de la Gestión Pública.

La segunda apunta a mejorar la coordinación de las políticas públicas y admite dos dimensiones principales: una, la interacción del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales que permita concertar sobre distintos temas y, otra, la coordinación que debe realizarse al interior del gobierno para alcanzar en tiempo y forma los objetivos trazados. Ambas, la concertación y la coordinación, son imprescindibles para orientar con dirección estratégica el

desarrollo económico y social y, al mismo tiempo, para velar por una asignación eficiente y equitativa de los recursos públicos.

La tercera función, evaluación, constituye uno de los pilares del nuevo modelo de gestión pública que se ha ido imponiendo tanto en el mundo desarrollado como, más recientemente y con mayores dificultades, en el mundo en desarrollo. Este modelo que se orienta a los resultados de la gestión también involucra distintas dimensiones de la evaluación: dentro del propio aparato gubernamental, en su relación con el parlamento y, de manera más general, con la ciudadanía. Aunque la instrumentación plena de este enfoque requiere un conjunto equilibrado de instrumentos, los diversos mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones públicas constituyen el eje de esta función.

2.2 La Planificación

Planificar significa que los ejecutivos en el caso particular los gerentes públicos (Máximas Autoridades Ejecutivas) estudian anticipadamente sus objetivos y acciones, y sustentan sus actos no en corazonadas sino con algún método, plan o lógica. Los planes establecen los objetivos de la organización y definen los procedimientos adecuados para alcanzarlos.

Además los planes son la guía para que (1) la entidad o institución obtenga y aplique los recursos para lograr los objetivos; (2) los miembros desempeñen actividades y tomen decisiones congruentes con los objetivos y procedimientos escogidos, ya que enfoca la atención de los empleados sobre los objetivos que generan resultados (3) pueda controlarse el logro de los objetivos organizacionales. Asimismo, ayuda a fijar prioridades, permite concentrarse en las fortalezas de la organización, ayuda a tratar los problemas de cambios en el entorno externo, entre otros aspectos. Para definir el concepto se cita:

"Es el proceso de establecer metas y elegir medios para alcanzar dichas metas" (Stoner, 1996).

"Es el proceso que se sigue para determinar en forma exacta lo que la organización hará para alcanzar sus objetivos" (Ortiz, s/f).

"Es el proceso de establecer objetivos y escoger el medio más apropiado para el logro de los mismos antes de emprender la acción", (Goodstein, 1998).

"La planificación... se anticipa a la toma de decisiones . Es un proceso de decidir... antes de que se requiera la acción" (Ackoff,1981).

"Consiste en decidir con anticipación lo que hay que hacer, quién tiene que hacerlo, y cómo deberá hacerse" (Murdick, 1994). Se erige como puente entre el punto en que nos encontramos y aquel donde queremos ir.

"Es el proceso de definir el curso de acción y los procedimientos requeridos para alcanzar los objetivos y metas. El plan establece lo que hay que hacer para llegar al estado final deseado" (Cortés, 1998).

"Es el proceso consciente de selección y desarrollo del mejor curso de acción para lograr el objetivo." (Jiménez, 1982). Implica conocer el objetivo, evaluar la situación considerar diferentes acciones que puedan realizarse y escoger la mejor.

"La planificación es un proceso de toma de decisiones para alcanzar un futuro deseado, teniendo en cuenta la situación actual y los factores internos y externos que pueden influir en el logro de los objetivos" (Jiménez, 1982).

"Es el proceso de seleccionar información y hacer suposiciones respecto al futuro para formular las actividades necesarias para realizar los objetivos organizacionales" (Terry,1987).

En prácticamente todas las anteriores definiciones es posible hallar algunos elementos comunes importantes: el establecimiento de objetivos o metas, y la elección de los medios más convenientes para alcanzarlos (planes y programas).

Implica además un proceso de toma de decisiones, un proceso de previsión (anticipación), visualización (representación del futuro deseado) y de predeterminación (tomar acciones para lograr el concepto de adivinar el futuro). Todo plan tiene tres características: primero, debe referirse al futuro, segundo, debe indicar acciones, tercero, existe un elemento de causalidad personal u organizacional: futurismo, acción y causalidad personal u organizacional son elementos necesarios de todo plan. Se trata de construir un futuro deseado, no de adivinarlo.

Clases de planificación y características.

Existen diversas clasificaciones acerca de la planificación. Según Stoner, los gerentes (tanto privados como del sector público) usan dos tipos básicos de planificación. La planificación estratégica y la planificación operativa. La planificación estratégica está diseñada para satisfacer las metas generales de la organización, mientras la planificación operativa muestra cómo se pueden aplicar los planes estratégicos en el quehacer diario. Los planes estratégicos y los planes operativos están vinculados a la definición de la misión de una organización, la metageneral que justifica la existencia de una organización. Los planes estratégicos difieren de los planes operativos en cuanto a su horizonte de tiempo, alcance y grado de detalle.

La planificación estratégica es planificación a largo plazo que enfoca a la organización como un todo. Muy vinculados al concepto de planificación estratégica se encuentran los siguientes conceptos: a) estrategia, b) administración estratégica, c) cómo formular una estrategia.

•Estrategia: es un plan amplio, unificado e integrado que relaciona las ventajas estratégicas de una firma con los desafíos del ambiente y se le diseña para alcanzar los objetivos de la organización a largo plazo; es la respuesta de la organización a su entorno en el transcurso del tiempo, además es el resultado final de la planificación estratégica. Asimismo, para que una estrategia sea útil debe ser consistente con los objetivos organizacionales.

•Administración estratégica: es el proceso que se sigue para que una organización realice la planificación estratégica y después actúe de acuerdo con dichos planes. En forma general se piensa que el proceso de administración estratégica consiste en cuatro pasos secuenciales continuos: a) formulación de la estrategia; b) implantación de la estrategia; c) medición de los resultados de la estrategia y d) evaluación de la estrategia.

•Cómo formular una estrategia: es un proceso que consiste en responder cuatro preguntas básicas. Estas preguntas son las siguientes: ¿Cuáles son el propósito y los objetivos de la organización?, ¿A dónde se dirige actualmente la organización?, ¿En que tipo de ambiente está la organización?, ¿Qué puede hacerse para alcanzar en una forma mejor los objetivos organizacionales en el futuro?

La planificación operativa consiste en formular planes a corto plazo que pongan de relieve las diversas partes de la organización. Se utiliza para describir lo que las diversas partes de la organización deben hacer para que la empresa o la entidad tenga éxito a corto plazo. Según Wilburg Jiménez Castro la planificación puede clasificarse, según sus propósitos en tres tipos fundamentales no excluyentes, que son: a) Planificación Operativa, b) Planificación Económica y Social, c) Planificación Física o Territorial. Según el período que abarque puede ser: a) de corto plazo, b) de Mediano plazo, c) de largo plazo.

Planificación Operativa o Administrativa: se ha definido como el diseño de un estado futuro deseado para una entidad y de las maneras eficaces de alcanzarlo (R. Ackoff, 1970).

2.3 La Relación de la Planificación y el Control de Gestión

La planificación proporciona estándares (indicadores) de control contra los cuales puede medirse el desempeño. Si existe una desviación significativa entre el desempeño real y el planeado, puede tomarse una acción correctiva. Un ejemplo claro de los planes empleados como estándares de control se pueden encontrar en los presupuestos.

Estos presupuestos proporcionan la base para estándares continuos de control durante todo el año de operaciones. Si el desempeño real no corresponde estrictamente al desempeño planeado y presupuestado, hace que se aplique una acción correctiva.

Desde un punto de vista muy general puede considerarse que todo proyecto tiene tres grandes etapas:

- Fase de planificación. Se trata de establecer cómo el equipo de trabajo deberá satisfacer las restricciones de prestaciones, planificación temporal y coste. Una planificación detallada da consistencia al proyecto y evita sorpresas que nunca son bien recibidas.

- Fase de ejecución. Representa el conjunto de tareas y actividades que suponen la realización propiamente dicha del proyecto, la ejecución de la obra de que se trate. Responde, ante todo, a las características técnicas específicas de cada tipo de proyecto y supone poner en juego y gestionar los recursos en la forma

adecuada para desarrollar la obra en cuestión. Cada tipo de proyecto responde en este punto a su tecnología propia, que es generalmente bien conocida por los técnicos en la materia.

- Fase de entrega o puesta en marcha. Como ya se ha dicho, todo proyecto está destinado a finalizarse en un plazo predeterminado, culminando en la entrega de la obra al cliente o la puesta en marcha del sistema desarrollado, comprobando que funciona adecuadamente y responde a las especificaciones en su momento aprobadas. Esta fase es también muy importante no sólo por representar la culminación de la operación sino por las dificultades que suele presentar en la práctica, alargándose excesivamente y provocando retrasos y costes imprevistos. A estas tres grandes etapas es conveniente añadir otras dos que, si bien pueden incluirse en las ya mencionadas, es preferible nombrarlas de forma independiente ya que definen un conjunto de actividades que resultan básicas para el desarrollo del proyecto:

- Fase de iniciación. Definición de los objetivos del proyecto y de los recursos necesarios para su ejecución. Las características del proyecto implican la necesidad de una fase o etapa previa destinada a la preparación del mismo, fase que tienen una gran trascendencia para la buena marcha del proyecto y que deberá ser especialmente cuidada. Una gran parte del éxito o el fracaso del mismo se fragua principalmente en estas fases preparatorias que, junto con una buena etapa de planificación, algunas personas tienden a menospreciar, deseosas por querer ver resultados excesivamente pronto.

- Fase de control. Monitorización del trabajo realizado analizando cómo el progreso difiere de lo planificado e iniciando las acciones correctivas que sean necesarias. Incluye también el liderazgo, proporcionando directrices a los recursos humanos, subordinados (incluso subcontratados) para que hagan su trabajo de forma efectiva y a tiempo.

2.4 Gestión por Resultados

La Gestión por Resultados (también denominada administración por objetivos o dirección por resultados) es un enfoque, sistema o modelo de gestión que busca incrementar la eficacia y el impacto de las políticas de la organización, a través de una mayor responsabilidad de los funcionarios por los resultados de su gestión.

Es un sistema dinámico que integra la necesidad de la organización de alcanzar sus objetivos de lucro, crecimiento y otros, con la necesidad del gerente de contribuir a su propio desarrollo. Es un estilo exigente y equilibrado de administración. Se caracteriza por la adecuación flexible de los recursos, sistemas de gestión y estructura de responsabilidades, a un conjunto de resultados estratégicos precisos, definidos y dados a conocer con antelación, posibles de cumplir en un período establecido de tiempo.

Mediante la implementación de esta forma de gestión, se tiende a dotar a la organización de un conjunto de metodologías y técnicas, para lograr consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos y los planes de cada uno de los organismos o entidades de los sectores productivos.

La gestión por resultados supone medir los resultados; sin embargo, la medición de los resultados es una de las cuestiones institucionales más complejas: para analizar la gestión operativa es preciso medir productos (muchas veces servicios intangibles), para analizar la gestión estratégica es necesario medir los resultados que estos productos generan y para quiénes y para analizar las políticas es preciso conocer los efectos e impactos que se logran sobre la sociedad. Para todo ello es preciso construir y aplicar indicadores válidos y legitimados, pues los indicadores son la visión compartida de la forma en que se logran los fines.

Los resultados deben lograrse dentro de un entorno de productividad en los cuales la eficiencia y la eficacia se combinen para asegurar una entidad altamente productiva, con un uso racional de los recursos, generadora de nuevos ingresos que aseguren la sostenibilidad organizacional y de valor agregado para el alumno, el empresariado, los miembros de la organización y el País.

Por gestión por resultados, comprende:

- La definición de resultados esperados realistas, basados en los análisis apropiados;
- La identificación clara de los beneficiarios de programas y la elaboración de programas que responden a sus necesidades;
- El seguimiento del progreso, a partir de los indicadores apropiados, en función de los resultados y recursos usados;
- La identificación y la gestión de los riesgos, teniendo en cuenta los resultados esperados y los recursos necesarios;
- El aumento de los conocimientos por medio de las lecciones aprendidas y la integración de ellos en las decisiones;
- La producción de informes sobre los resultados obtenidos y los recursos usados.

Aspectos que se deben evitar en la gestión por resultados:

- Objetivos poco claros
- Vínculos poco claros entre los diferentes niveles de resultados
- Selección de resultados e indicadores no realistas
- Preponderancia de indicadores cuantitativos
- Pocos riesgos y estrategias para mitigarlos

Beneficios de la gestión por resultados:

- Mejora la comunicación entre gerentes y subordinados

- Hace que los individuos conozcan mejor las metas de la organización
- Hace más justo el proceso de evaluación al centrarse en logros específicos.

El sistema o modelo de gestión por resultados está compuesto por distintos subsistemas que se detallan a continuación:

- a) Subsistema de Gestión
- b) Subsistema de Responsabilización
- c) Subsistema de Monitoreo y Control
- d) Subsistema de Desarrollo Personal

2.4.1 Subsistema de Gestión

Este subsistema reúne las variables organizacionales y de gestión que posibilitan la orientación a los resultados. Incluye tres componentes, que pueden considerarse en si mismos también como subsistemas. Entre ellos, el lineamiento estratégico cumple una función preponderante. Los componentes son:

- Planeamiento Estratégico y Operativo
- Arquitectura Organizacional
- Programación presupuestaria

2.4.1.1 Planeamiento estratégico y operativo

El planeamiento estratégico es un proceso de reflexión sistemática que se desarrolla en la organización. Constituye un instrumento idóneo para establecer correspondencia entre los problemas que identifica la alta dirección del organismo, sus causas y las operaciones previstas para superarlos, alcanzando los resultados buscados.

La definición de los problemas constituye la información básica para la puesta en marcha del ejercicio conceptual y metodológico del planeamiento estratégico. La situación deseada, como norte de los esfuerzos de la institución, describe un conjunto de condiciones optimizadas de funcionamiento de la organización. Su papel en el ejercicio de planeamiento es el de guía o referencia de “gran visión” para el diseño de las actividades que, desde el presente, la institución pretende desplegar en el terreno operacional.

De la explicación causal de los problemas surgen las apuestas estratégicas del plan, y a partir de estas se definen los resultados estratégicos a lograr, las operaciones necesarias para alcanzarlos y su factibilidad. El fruto de este proceso es:

- El plan estratégico, donde se formulan los resultados precisos, factibles y medibles, que se propone lograr el organismo en un determinado período de tiempo.
- El plan operativo, que define acciones, responsables, plazos y recursos necesarios para conseguir los resultados estratégicos.

El planeamiento estratégico y operativo representa una herramienta clave para hacer posible la implantación de un enfoque de gestión por resultados, pues el plan estratégico define los resultados en función de los cuales se articulan los otros subsistemas de gestión. Por este motivo, resulta imprescindible que los organismos públicos posean las capacidades teóricas, metodológicas y técnicas que les permitan definir, instrumentar y actualizar sus planes estratégicos de corto, mediano y largo plazo.

2.4.1.2 Arquitectura organizacional

Las estructuras o arquitectura de la organización, constituyen instrumentos, por lo cual, su diseño y reestructuración deben relacionarse con la planificación y la asignación de recursos, es decir, con el plan estratégico y el presupuesto por programas.

El criterio principal de un diseño organizacional vinculado a resultados radica en la adecuada combinación entre los aspectos internos de la organización; vale decir, entre la estructura de asignación de responsabilidad sobre la producción institucional – o los procesos de trabajo- y los elementos del entorno: la relación entre los productos/servicios que brinda la organización y los destinatarios de los servicios.

La arquitectura organizacional debe mantener una fuerte relación de congruencia y consistencia con el plan estratégico de la organización. De esta manera la estructura orgánica se transforma en un instrumento que viabiliza las decisiones estratégicas de la organización. De la alineación entre el plan y la estructura organizacional surge por transitividad una adecuada concordancia entre esta última y el presupuesto.

Por otra parte, la estructuración de un órgano funcional o especializado que cumpla con un propósito específico, presenta como ventajas la estimulación de la especialización y la supervisión a cargo de un profesional. Hay un flujo de trabajo y cada función aporta lo propio para concretar el producto. Todas las partes de la organización se ven involucradas en mayor o menor medida, pero cada una de ellas realiza distintos procedimientos compartimentados, sin visión de conjunto. Y en esto radica una de las desventajas del diseño funcional. La importancia atribuida a las especializaciones torna dificultosa la coordinación entre áreas,

propiciando el aislamiento y la disminución del output global, es decir de la producción global de la organización.

Otra desventaja es que la misma tendencia al aislamiento - antes mencionada- genera una propensión al crecimiento de áreas destinadas a satisfacer demandas adicionales. Es el resultado del enfeudamiento organizativo donde la organización, al sostener una baja interacción con otras áreas, se obliga a dar satisfacción directa a nuevos requerimientos y a propiciar, en consecuencia, un crecimiento de órganos que los atiendan.

Dado que el objetivo interno se impone sobre la actuación “hacia fuera”, y que las categorías programáticas no influyen en la división orgánica del trabajo de la institución, la organización tiene dificultad para medir su rendimiento, como así también para individualizar las responsabilidades programáticas que le permitan medir la participación de cada gerencia de área en el resultado global.

2.4.1.3 Programación presupuestaria

La Planificación Estratégica potencia y unifica los diferentes enfoques instrumentales del Presupuesto por Programa, al promover una mayor coherencia entre fines y medios y al tender a reasignar eficientemente los recursos hacia las actividades centrales de cada institución, en línea con los objetivos y las políticas.

En ese sentido, bajo el enfoque de Gestión por Resultados, el Presupuesto Anual refuerza su carácter de instrumento de gestión, al exponer el conjunto de operaciones y objetivos del Plan Estratégico de manera articulada, expresándolos además en términos físicos y monetarios. Esta condición de instrumento de gestión se potencia, dado que dicho enfoque requiere que los programas presupuestarios definan rigurosamente sus objetivos, los precisen, los revisen y

actualicen, establezcan indicadores de desempeño que permitan la evaluación y provean detallada información a posteriori sobre sus logros y dificultades.

En este contexto, el Presupuesto expresa dos dimensiones: una de planificación, en tanto permite prever y decidir la producción en los términos antes señalados y otra operativa, puesto que sirve para asignar formalmente los recursos que esa producción requiere.

Para que el presupuesto sea un instrumento apropiado para la asignación de recursos, deben detallarse las relaciones insumos-productos y productos-resultados así como las relaciones de condicionamiento entre los productos. Para estos fines, resulta adecuada la presupuestación por programas, que la noción de centro de gestión productiva con el carácter de unidad de planificación, combinación y asignación de recursos en función a una determinada producción prevista. Asimismo, el presupuesto por programas asigna responsables de cada categoría programática, quedando así definida la cadena de responsabilidades internas en cada organismo o dependencia. De este modo cada responsable es el actor principal del proceso presupuestario: tiene a su cargo la proyección y administración de gastos y recursos, debe explicar los desvíos y definir eventuales correcciones.

En materia de gestión por resultados, resulta conveniente contar con un "análisis de sensibilidad" respecto de posibles escenarios de cambios en el presupuesto y cómo los mismos impactarían en los resultados y productos que han sido comprometidos. De esta manera, se puede realizar una evaluación preliminar sobre los posibles condicionantes y, junto con el orden de prioridades establecido por la Alta Dirección, contar con una herramienta adicional que respalde la toma de decisiones en caso de producirse uno de los escenarios, permitiendo así un mejor criterio ante una eventual reasignación de gastos o una posible redefinición de los resultados a alcanzar.

2.4.2 Subsistema de Responsabilización

Este subsistema expresa distintos compromisos que deben asumir las organizaciones con relación a su producción institucional, y está compuesto por:

- Compromisos de Desempeño Institucional (Acuerdos- Programa)
- Compromisos de Resultados de Gestión (CRG)
- Compromisos con los Ciudadanos (Carta compromiso con los ciudadanos)

2.4.2.1 Compromisos de Desempeño Institucional (Acuerdos- Programa)

Son compromisos de desempeño que asume la organización, a través de su máxima instancia gerencial. Se expresan en términos de objetivos y metas surgidos del planeamiento estratégico, a alcanzar en un período determinado de tiempo, con determinados recursos previstos y presupuestados.

Las responsabilidades que se derivan de estos compromisos, constituyen un instrumento de alto valor para la toma de decisiones racional y sistemática, ya que exigen precisión en el uso de los recursos, análisis y la evaluación permanentes del curso de los acontecimientos y riguroso seguimiento del desempeño previsto de las instituciones. Sobre esta base se realizan las modificaciones y readecuaciones a las que obligue la práctica de la gestión gubernamental.

Desde esta perspectiva constituye un primer eslabón de la cadena de compromisos y acciones que se integran en el principio de direccionalidad estratégica: un compromiso que asume la conducción de la dependencia u organismo frente a la gerencia instancia, por este acto, descentraliza los grandes

objetivos y los lineamientos estratégicos, para su adecuación particularizada en cada ámbito sectorial e institucional.

2.4.2.2 Compromisos de Resultados de Gestión (CRG's)

Expresan el segundo eslabón de la cadena de compromisos y acciones al privilegiar la estrecha vinculación de la alta dirección con las autoridades o direcciones operacionales del propio organismo.

En este caso, la firma de las responsabilidades y compromisos se realiza en el seno de la dependencia u organismo, rubricando un acuerdo acerca del modo de realización de la estrategia operacional de cada ámbito de la organización. Se produce así un alineamiento del quehacer de las gerencias operacionales con la visión estratégica establecida por la institución con la máxima instancia de la gerencia.

Con este instrumento, son las autoridades operativas las que se comprometen al logro de los resultados o productos que, convenientemente concertados con las diversas áreas de la organización, permitirán la obtención de los objetivos estratégicos comprometidos o, en algunos casos, el conocimiento de las causas – reflexionadas metódicamente y a conciencia - de los obstáculos y las desviaciones producidas en la trayectoria institucional.

2.4.2.3 Compromisos con el ciudadano (Carta compromiso con el ciudadano)

Expresan la relación del conjunto de cada organismo con sus usuarios. Esta se formaliza en las Cartas Compromiso con el Ciudadano. Como indica su nombre, en este instrumento el Sistema Gestión por Resultados abre el organismo al

escrutinio ciudadano y asume compromisos de calidad de servicios y estándares de prestación con sus usuarios.

2.4.3 Subsistema de Monitoreo, Control y Evaluación

El enfoque de gestión por resultados exige la adopción de un sistema de indicadores que permita evaluar la desviación de las operaciones definidas en el componente de planeamiento estratégico. Este subsistema especifica, obtiene e interpreta esa información en función de la toma de decisiones, a través del: Monitoreo y el Control.

2.4.3.1 Monitoreo

El monitoreo genera la información básica requerida por el sistema: define indicadores⁷ y fuentes de verificación, y estipula los procesos de obtención de los datos, tal como queda expresado en los compromisos de resultados de gestión.

2.4.3.1 Control y evaluación

Se define como el seguimiento y evaluación periódica de la información que arroja el monitoreo, y tiene como objetivo orientar la toma de decisiones. Se aplica a información relacionada con el grado de ejecución de programas y de realización de compromisos, estándares de calidad, formas de empleo de los recursos y alcance de los resultados. Contrasta lo planeado y lo realizado, con el fin de medir las diferencias entre ambos y definir los cursos de acción pertinentes. En este sentido es una tarea constante de reconstrucción conceptual de las situaciones. En este contexto, su desarrollo debe contemplar lo siguiente:

- Indicadores de gestión y de logro
- Compromisos de Gestión

- Recálculo permanente
- Metas y resultados definidos

2.4.4 Diseño del Sistema de Indicadores

Para la realización de la evaluación y control del desempeño de los procesos estratégicos de la organización, se deben desarrollar indicadores que permitan monitorear los atributos de los mismos y tomar las decisiones pertinentes para su corrección.

2.4.4.1 Monitoreo

El Monitoreo es un proceso continuo de recolección y análisis de datos cualitativos y cuantitativos, con base en los objetivos planteados en un programa o proyecto, para descubrir fortalezas y/o debilidades y establecer líneas de acción, permitiendo brindar correcciones y reorientaciones técnicas en la ejecución.

Asimismo, se define como un proceso permanente para verificar sistemáticamente que las actividades o procesos planificados se llevan a cabo según lo esperado o que se está progresando en el logro de los resultados planificados.

2.4.4.2 Evaluación

Proceso que tiene como finalidad determinar el grado de eficacia y eficiencia, con que han sido empleados los recursos destinados a alcanzar los objetivos previstos, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas

presupuestadas. Se aplica ex ante (antes de), concomitante (durante), y ex post (después de) de las actividades desarrolladas.

Fase del proceso administrativo que hace posible medir en forma permanente el avance y los resultados de los programas, para prevenir desviaciones y aplicar correctivos cuando sea necesario, con el objeto de retroalimentar la formulación e instrumentación.

2.4.4.3 Indicadores

Son instrumentos que permiten verificar el logro o consecución de objetivos, identificar si existen variaciones entre lo programado y lo ejecutado y deducir cual es la situación actual de gestión. Un indicador se puede definir como una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de los procesos clave de una organización.

Existen dos funciones básicas de los indicadores. En primer lugar, una **función descriptiva**, que consiste en la aportación de información sobre el estado real de una actuación o programa, y, a su vez, una **función valorativa** que consiste en añadir a dicha información un juicio de valor lo más objetivo posible, sobre si el desempeño en dicho programa está siendo o no el adecuado.

En el marco del New Public Management, se ha demostrado que los indicadores de gestión son útiles para, en primer lugar, clarificar objetivos: el directivo público necesita instrumentos cualitativos y cuantitativos para poder describir y poner en claro los objetivos en Planes Estratégicos o Cuadros de Mando. A su vez, de los indicadores se obtiene una información objetiva sobre el desempeño de las actividades que realiza la institución, con lo que también se consiguen datos sobre los resultados de las mismas. Los recursos públicos deben estar debidamente

controlados y se debe mejorar su utilización, en términos de eficacia, eficiencia y economía.

El interés de este apartado consiste en identificar los atributos que conviene medir y evaluar en la actuación pública. Evaluar la gestión de una institución pública exige el desarrollo de un conjunto de indicadores que comprenda las diferentes dimensiones de la misma. Dichas dimensiones se encuentran caracterizadas por los atributos con la característica de ser mesurables: economía, eficacia, eficiencia, efectividad y equidad.

2.4.4.3.1 Economía

Este primer atributo se refiere a las condiciones en que un determinado organismo o institución accede a los recursos financieros, humanos y materiales.

En este ámbito, la fijación de los criterios o indicadores de gestión (es decir, los criterios de medición), supone la determinación o identificación de los correspondientes estándares o patrones con respecto a aspectos tan importantes como el conocimiento real de las necesidades que deben ser atendidas y su comparación con lo que se ha adquirido o se pretende adquirir; la determinación de las calidades admisibles; el grado de utilización de los bienes o servicios a adquirir; y, finalmente, las posibilidades, plazos y condiciones de la compraventa de los recursos materiales.

Para que una operación sea económica el acceso a los recursos debe realizarse en el momento y cantidad adecuados y con la mejor (en este caso menor) relación coste-calidad posible. En resumen, se podría decir que la economía se alcanza cuando se adquieren los recursos más adecuados (en cantidad y calidad) al coste más bajo.

2.4.4.3.2 Eficacia

La eficacia de una organización se mide por el grado de satisfacción de los objetivos fijados en sus programas de actuación, o de los objetivos incluidos tácita o explícitamente en su misión. Es decir, comparando los resultados reales con los previstos, independientemente de los medios utilizados.

La evaluación de la eficacia de un determinado organismo no puede realizarse sin la existencia previa de una planificación –plasmada en unos programas- en donde los objetivos aparezcan claramente establecidos y cuantificados, así como de una expresión clara de la forma en que éstos se pretenden alcanzar. Lo anterior, en virtud de que para llevar a cabo la evaluación será preciso analizar la forma y magnitud en que los resultados obtenidos –en forma de bienes o servicios- se ajustan a los efectos previstos.

De esta forma, la eficacia puede ser considerada, tanto desde el punto de vista tradicional como la comparación de los resultados obtenidos con los esperados, sino también –y aún más importante- como una comparación entre los resultados obtenidos y un óptimo factible, de forma tal que este concepto coincida con la propia evaluación de programas.

Los puntos clave sobre los que incide la evaluación de la eficacia son, entre otros: facilitar información sobre la continuidad, modificación o suspensión de un programa; conocer si los programas cumplidos o terminados han conseguido los fines propuestos; e informar al público respecto al resultado de las decisiones emprendidos.

2.4.4.3.3 Eficiencia

El grado de eficiencia de una actuación está definido por la relación existente entre los bienes y servicios consumidos y los bienes o servicios producidos; o, con mayor amplitud, por los servicios prestados (outputs) en relación con los recursos empleados a tal efecto (inputs).

Así, una actuación eficiente se definiría como aquella que con unos recursos determinados obtiene el máximo resultado posible, o la que con unos recursos mínimos mantiene la calidad y cantidad adecuadas de un determinado servicio. Desde esta perspectiva, el análisis de la eficiencia puede abarcar los siguientes aspectos:

- El rendimiento o desempeño del servicio prestado del bien adquirido, o vendido, con relación a su coste.
- La comparación de dicho rendimiento con un referente o estándar (benchmark).
- Un conjunto de recomendaciones orientadas a la crítica y, si procede, la mejora de los resultados obtenidos.

2.4.4.3.4 Efectividad

La efectividad mide el impacto final de la actuación sobre el total de la población involucrada. Razón por la que a estos indicadores se les denomina también indicadores de impacto.

El valor, efectiva o potencialmente creado, no puede medirse en base exclusivamente a los productos (outputs), ya que éstos en general carecen de una significación propia, sino en relación con los resultados e impactos (outcomes) que generan.

Los indicadores de efectividad constituyen un valioso complemento de los indicadores de eficiencia, dado que la eficiencia en el ámbito de la gestión pública debe entenderse como relación entre costes y valor efectivamente producido (impacto). Por esta razón, se debe procurar maximizar el valor efectivamente creado a través de la actuación de los poderes públicos, minimizando los recursos utilizados para conseguirlo.

2.4.4.3.5 Tipos de Indicadores

Los tipos de indicadores se destinan a la medición de insumos, de procesos, productos, y de resultado o impacto.

Indicadores de insumos (*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.

Indicadores de procesos: 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 los productos o resultados son más complejos de medir, como por ejemplo actividades de investigación, culturales, etc.

Indicadores de productos: 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.

Indicadores de resultado final o impacto: 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.

2.5 Gestión Presupuestaria

La gestión presupuestaria se define como la práctica de la dirección de una empresa o administración destinada a definir en volumen y en valor las previsiones de actividad de la organización en el plazo de un año, y posteriormente a seguirlas mediante una permanente confrontación entre lo programado y lo ejecutado, se apoya en la estructuración de la organización en centros de responsabilidad (según los casos son centros de costes, de ingresos, de beneficios y de inversión), estableciéndose en cada centro un programa preventivo de actividad, de este modo la gestión presupuestaria se relaciona con el sistema de planificación, la organización contable y la estructura jerárquica de la organización.

Cuando una organización dispone de un sistema de planificación bien definido, la base de la gestión presupuestaria la constituyen los planes a medio y largo plazo, apareciendo como la resultante de las fases sucesivas de la planificación con las que se pretende tomar las mejores decisiones posibles para alcanzar los objetivos

definidos en un momento dado. El trabajo de preparación de los presupuestos anuales consiste en preparar el segmento anual del plan a medio/largo plazo o en servirse de este plan para orientar la elección de posibles variantes presupuestarias.

La contabilidad de una organización está íntimamente ligada a la gestión presupuestaria por diferentes motivos:

- La gestión presupuestaria se expresa en cantidades numéricas, tomando de la contabilidad general y de la contabilidad analítica de explotación informaciones numéricas referentes a la actividad de la organización a fin de preparar los datos provisionales y asegurar el control periódico.
- Con esta gestión se dota a la organización de un modelo económico, que debe ser ordenado y lógico, tomándose de la contabilidad el equilibrio entre gastos e ingresos, es decir, coherencia para desarrollar sus procesos, aunque la gestión presupuestaria no es una técnica contable, además debe esquematizar los riesgos soportados por la empresa de cara al futuro en función del desarrollo del modelo elegido.

2.5.1 Estructura de un Sistema Presupuestario

El presupuesto de una organización supone la base para tomar la decisión que permite que las realizaciones efectivas se ajusten lo más posible a sus objetivos establecidos, normalmente se elaboran los presupuestos para periodos de un año, representando la concretización de los objetivos fijados a más largo plazo.

Los objetivos de la empresa están de hecho íntimamente ligados a los presupuestos, su jerarquización y coordinación en el tiempo son imprescindibles para desarrollarlos eficazmente, utilizando para ello la gestión presupuestaria.

El presupuesto constituye una previsión de ingresos y gastos para un periodo de tiempo determinado. En el presupuesto se determinan los gastos que se van a realizar y los ingresos con los que van a ser financiados.

A través de sus presupuestos del sector público se financia la prestación de servicios, para cubrir las necesidades públicas de los ciudadanos, el instrumento presupuestario en el sector público tiene una consideración múltiple y tradicionalmente se ha contemplado desde varios puntos de vista, el económico, el político y el jurídico.

- La asignación de los recursos de los que se dispone requiere del ejercicio de la actividad económica, además, el conjunto de decisiones que se adoptan desde la Administración Pública se desarrollan por medio de la actividad financiera a través de los tesoros públicos, de modo que el presupuesto funciona como una representación financiera de los recursos concedidos.
- Políticamente los presupuestos son un instrumento de control del poder Legislativo sobre el poder Ejecutivo, siendo el límite máximo de gastos que se autoriza al Gobierno, la asignación de recursos dependerá de la organización y del momento político y administrativo de cada país.
- Jurídicamente los presupuestos son un acto derivado del poder Legislativo, por lo que toman forma de Ley por la que se autoriza el montante máximo de los gastos que puede realizar el Ejecutivo durante un periodo de tiempo prefijado.

2.5.1.1 Ciclo Presupuestario

El presupuesto constituye el plan económico de la Hacienda Pública para un periodo determinado, se desarrolla mediante un proceso de asignación y aplicación de los recursos que comprende cuatro fases: elaboración, aprobación,

ejecución y control. El ciclo presupuestario comprende un periodo de tres años, previo, actual y posterior, de forma que tanto el poder Legislativo como el Ejecutivo se reparten su completa finalización.

Elaboración

Tiene por objeto prever la asignación de los recursos entre las diferentes alternativas de gasto, así como los ingresos con que financiarlos. La confección del documento presupuestario generalmente compete al poder Ejecutivo, siendo su plazo aproximado de 6 meses.

Lo frecuente es que el Ministerio de Hacienda se encargue de crear un documento borrador, coordinando las propuestas que le presentan los Departamentos ministeriales presentándolo al Gobierno que lo aprueba con las modificaciones que considere oportunas.

Aprobación

En esta fase se estudia, delibera y aprueba por el Poder Legislativo, el documento presupuestario presentado por el Ejecutivo, en caso de no ser éste aprobado, se prorroga el del año anterior. Esta fase suele durar entre 3 y 6 meses y la discusión presupuestaria se desarrolla por medio de:

- Un examen pormenorizado de la propuesta por parte de una comisión o varias comisiones especializadas, antes de la presentación al pleno para su aprobación.
- Examen y aprobación global de las grandes cifras por el pleno del Parlamento.

Ejecución

Una vez aprobado el presupuesto, se puede comenzar la gestión por parte del Ejecutivo para satisfacer las necesidades públicas que se hayan previsto para el ejercicio. Normalmente el ejercicio presupuestario coincide con el año natural y su gestión se ve condicionada por el carácter vinculante del presupuesto aprobado.

La ejecución presupuestaria de los gastos para la consecución de los objetivos previstos se desarrolla en una serie de etapas, que en nuestro caso son:

- Desarrolladas en el ámbito del centro gestor correspondiente, de competencia ministerial:
 1. Propuestas para realizar un gasto
 2. Autorización para gastar
 3. Reconocimiento de la obligación de pagar
 4. Propuesta de pago
- Desarrolladas por el Tesoro Público:
 5. Ordenación del pago
 6. Pago material

Sin embargo algunos centros gestores del presupuesto, como organismos autónomos y entes públicos, disponen de autonomía financiera, con ingresos propios, haciéndose cargo de todas las etapas enumeradas.

Control

Esta fase puede desarrollarse simultáneamente a la ejecución mediante el seguimiento de los gastos o posteriormente, además se puede establecer una diferencia significativa entre el control interno y externo:

- a. El control interno o administrativo, corresponde al Ejecutivo y puede efectuarlo el propio gestor o un órgano especializado dependiente del Ministerio de Hacienda, en España este órgano es la Intervención General de la Administración del Estado.
- b. El control externo se suele realizar por el Legislativo a través de la aprobación de las cuentas públicas y el seguimiento de la ejecución del presupuesto por medio de la solicitud de comparencias.

El control cumple con una triple finalidad en función del punto de vista que se adopte:

- Político: comprobando el Legislativo que el Ejecutivo cumple o ha cumplido con los límites establecidos en la autorización presupuestaria.
- Económico: evitando la incorrecta aplicación de los recursos públicos por razones de legalidad u oportunidad.
- Estratégico: evaluando tres aspectos fundamentales y sus desviaciones
 - los resultados obtenidos, lo que se denomina control de eficacia
 - el volumen de medios utilizados, es decir el control de eficiencia
 - el coste de ejecución, el llamado control de economía

2.5.1.2 Métodos del Sistema presupuestario

2.5.1.2.1 Presupuesto por Programa

El sistema de presupuestos por programas es el que se utiliza en los departamentos ministeriales y organismos dependientes en nuestro país, constituye un proceso integrado de gestión en el que se analiza la actividad administrativa en su totalidad, asignándose los recursos entre programas alternativos.

Este modelo contempla todos los elementos que intervienen en el proceso presupuestario y permite conocer los resultados, las actividades de cada departamento ministerial, así como los medios con los que ha contado, es decir su coste. En él quedan recogidas la presupuestación, programación y la planificación económica de forma completa y exhaustiva.

El objetivo que se persigue con este modelo es mejorar las decisiones públicas y modernizar la gestión de la Administración y Servicios Públicos. Se desarrolla a través de cinco fases, planificación, programación, presupuestación, ejecución y control.

Planificación

Es una etapa general a todos los procesos de gestión, incluida en el proceso presupuestario, comprende las tareas primarias que se han de llevar a cabo y se realiza a largo plazo, suele confundirse con la etapa de programación, en la que se determinan objetivos más específicos y suele definirse a medio plazo.

Programación

Es la fase más importante del presupuesto por programas, puesto que en ella se asignan los recursos presupuestarios. Es el punto de enlace entre el establecimiento de objetivos primarios y la asignación de recursos, facilitando la elección presupuestaria. En este momento se analizan las actividades que desarrolla cada unidad para posteriormente relacionarlas con objetivos concretos y proporcionar los medios necesarios para su consecución.

De este modo, además de incluirse una descripción detallada del programa, se debe justificar la necesidad de su ejecución, la demanda de actuación pública existente en la materia y la utilización prevista de los resultados y sus efectos.

A la hora de realizar un programa se deben tener en cuenta:

- Concretar y cuantificar los objetivos
- Agrupar actividades análogas que persiguen un objetivo común
- Indicar el calendario de realizaciones, tanto parciales como totales
- Los costes del programa, que deben ser incluidos en los presupuestos.
- Debe existir un responsable del programa, del que dependen todas las unidades que participan en él.

En la programación es posible la subdivisión de los programas en subprogramas, cada uno con sus medios, actividades y objetivos para una mayor eficacia.

Podemos dividir las tareas de programación en dos:

- a. Evaluación de los programas a ejecutar, de modo que deben establecerse los objetivos definiendo de forma muy precisa las metas que se persiguen y su viabilidad, describiéndose las actividades o actuaciones más adecuadas para ello, actividades que deben realizar los recursos humanos asignados haciendo uso de los medios materiales y financieros que se asignen al programa.
- b. Selección de programas alternativos, es decir, presentar los programas de forma ordenada y comprensible para el órgano que deba escoger entre las distintas alternativas, decisión altamente importante pues de ella depende en gran medida la buena consecución de la gestión presupuestaria global.

Presupuestación

El plan financiero debe valorar el coste que supone la programación y ha de servir de base para la elaboración del presupuesto, recogiendo las diferentes peticiones de recursos, en esta fase se ha de determinar la ejecución del programa plurianual a lo largo del año, de esta forma. ha de comprender la revisión anual de los objetivos fijados previamente, así como las acciones necesarias para su consecución.

Antes de la asignación de los recursos entre los programas debe procederse a la confección de un estudio sobre el marco económico y social en el que van a situarse los presupuestos. Este estudio estará basado en estimaciones sobre varios parámetros que influirán en la situación económica nacional durante el próximo ejercicio, como pueden ser la inflación, el déficit, el desempleo, el P.I.B., etc.

El marco de referencia debe ser aprobado por el Gobierno, y da origen a los "escenarios presupuestarios" en base a los que se va a estimar el importe total de los presupuestos. A partir de la aprobación del marco presupuestario, los responsables de los programas elaboran una estimación de los recursos

necesarios para alcanzar los objetivos previstos en el programa, teniendo presentes las prioridades políticas.

Aunque los presupuestos son en principio anuales, las estimaciones de gasto se suelen calcular de forma plurianual, usando datos de ejercicios anteriores, del actual y de los próximos a medio plazo, en general no más de cinco años. Al mismo tiempo se van elaborando las estimaciones de ingresos y recursos necesarios para la financiación de los programas.

Una vez que se reciban las propuestas de presupuesto de los programas, éstas deben analizarse profundamente y se deben establecer prioridades, de acuerdo a la política del Gobierno y los objetivos predefinidos, a continuación, Hacienda procede a la integración de las propuestas de los programas. Para concluir esta fase, el Gobierno debe realizar la inclusión de las propuestas en la ley de presupuestos que enviará al Parlamento.

Control

El presupuesto por programas se caracteriza por ser finalista, lo que significa que persigue la consecución de unas determinadas metas para las que se han asignado los correspondientes recursos, para ello se necesita un control que permita informar de los resultados que se van obteniendo y las posibles variaciones que se produzcan, así como las causas que las han provocado.

El control permite, por tanto, el seguimiento de la actividad gestora de los programas. La información obtenida del control pondrá de manifiesto las desviaciones producidas en la ejecución del programa y permitirá establecer la oportuna adaptación.

Se puede distinguir varios tipos de control:

- a. Control de eficacia: con el fin de comprobar si se ha cumplido lo programado y aprobado y que se han producido los efectos previstos en los destinatarios del programa
- b. Control de eficiencia: informará sobre el grado de utilización de los medios asignados para la ejecución de las actividades necesarias para conseguir los objetivos de los programas, así como el coste de las actividades llevadas a cabo.
- c. Control de gestión: realizando un control de las técnicas y procedimientos de la ejecución de los programas.

El presupuesto por programas tendrá en consideración los resultados de los controles efectuados para la programación y elaboración de presupuestos de ejercicios futuros, de forma que se adecuen al nivel real de demanda de servicios públicos y a los recursos disponibles.

Por último indicar que se pueden realizar dos tipos de controles independientes, uno interior o autocontrol, por un órgano específico dependiente del Ejecutivo, y otro exterior, atribuido al Tribunal de Cuentas, que es dependiente del poder Legislativo o Judicial. Además, el Parlamento hace un seguimiento periódico de la ejecución de los programas.

2.5.1.2.2 Presupuesto Base Cero

Es un tipo de presupuesto en el que cada centro gestor del gasto debe realizar sus previsiones sin referirse a las asignaciones del año anterior, de este modo se pretende combatir el gasto público característico del presupuesto financiero tradicional.

La diferencia con el presupuesto por programas estriba en que éste parte de la continuidad de los presupuestos mientras que el base cero exige el análisis de los

programas y objetivos en cada ejercicio, sustituyendo algunos de ellos por otros nuevos, para ello quienes toman estas decisiones deben contar con el máximo de información.

Una definición de presupuesto base cero es: "Un proceso para la toma de decisiones para la asignación de recursos presupuestarios, previa justificación por cada gestor del total de las peticiones en niveles alternativos, las cuales previo análisis y evaluación se priorizan en función de los recursos disponibles". Dada esta definición, podemos indicar los objetivos primordiales, que son:

- a. Análisis concienzudo de los objetivos, actividades y costes.
- b. Presentación de distintas alternativas para alcanzar los objetivos y ejecutar actividades.
- c. Priorizar los programas, objetivos y actividades según su importancia para los objetivos de la organización y según los recursos solicitados.

Este modelo permite reasignar los recursos disponibles entre las diferentes unidades, introduciendo una nueva o incrementando el nivel de actividad de una existente mediante la correspondiente disminución o supresión de alguna unidad, con el fin de obtener una mayor eficiencia.

Por otra parte, el Ministerio de Hacienda encuentra en él la justificación de los recortes presupuestarios, analizando las alternativas propuestas y priorizando las áreas más importantes. Para el Gobierno es útil por que permite disminuir el volumen de gasto público y por tanto el déficit, además permite comparar las alternativas presentadas por los titulares de los departamentos ministeriales en el conjunto de la economía nacional.

Elementos de la presupuestación en base cero

Los elementos de este modelo de presupuestos son:

- Paquetes de decisión: constituidos por la información que permitirá evaluar y priorizar los programas, objetivos y actividades que compitan por los mismos recursos. En ellos se incluirán detalladamente los resultados del coste de los medios y del plazo de ejecución de los objetivos.
- Unidades de análisis o de decisión: son las encargadas de elaborar los paquetes de decisión, para ello se preparan un conjunto de paquetes de decisión que reflejen distintas alternativas para alcanzar los objetivos o ejecutar las actividades.
- Lista de ordenación: formada por las listas de prioridad de los distintos paquetes elaborados por todas las unidades de decisión.

La ordenación es piramidal, de forma que, comenzando por el nivel organizativo más básico, inmediatamente superior a las unidades de análisis, se puede convalidar o modificar la ordenación propuesta, y de esta forma se ascenderá hasta la cúspide de la pirámide en la que se encuentra el Gobierno, que establece la clasificación final.

Una vez establecida la ordenación y el nivel de recursos asignados, los costes de su financiación constituirán al nuevo presupuesto. La asignación de los nuevos recursos presupuestarios se hace en función de la valoración y prioridad de las alternativas que más aporten a la consecución de los objetivos generales.

Ventajas y desventajas del presupuesto base cero

Con respecto al presupuesto por programas podemos citar las siguientes ventajas:

- Permite la elección entre diversos objetivos
- Aumenta la participación de los gestores en la presupuestación con la exigencia de justificar sus peticiones puntualmente, lo que repercute en una mejora de la gestión de los programas.

También podemos citar algunas desventajas:

- Aumenta el esfuerzo, el plazo y coste de elaboración del presupuesto
- Por lo general existen compromisos ineludibles que impiden su total aplicación a todas las áreas de una organización.

Normalmente esta técnica de presupuestación es utilizada de forma paralela al modelo de presupuesto planificado por programas, proporcionando una mayor eficacia y eficiencia.

2.5.2 Presupuesto Público

La Guía Práctica sobre Análisis Presupuestario de la Organización de los Estados Americanos, define al presupuesto público como el límite de gastos que una entidad puede efectuar durante un ejercicio fiscal, de acuerdo a los ingresos que se proyecta percibir, y debe ser la expresión financiera de programas y proyectos que ejecutará para alcanzar sus objetivos.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, se cuenta con un modelo de administración aprobado mediante la Ley No. 1178 de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales, que tiene por objeto regular los Sistemas de Administración y Control de los recursos del Estado, y su relación con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión. Su objetivo es:

- Programar, ejecutar y controlar la captación y uso eficaz y eficiente de recursos.
- Disponer de información útil, oportuna y confiable.
- Lograr que todo servidor público asuma plena responsabilidad por sus actos.
- Desarrollar la capacidad administrativa para impedir, identificar y comprobar el manejo incorrecto de recursos del Estado.

Está conformado por los siguientes sistemas:

SPO: SISTEMA DE PROGRAMACIÓN DE OPERACIONES. Traduce objetivos y planes estratégicos de cada entidad en resultados concretos a alcanzar a mediano y corto plazo en el POA. Se programan inversiones de acuerdo a normas del Sistema Nacional de Planificación.

SOA: SISTEMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. En función al SPO evitará duplicidad de objetivos. Regula la estructura organizacional para lograr los objetivos Institucionales.

SP: SISTEMA DE PRESUPUESTO. Preverá montos y fuentes de los recursos para cada gestión.

SAP: SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL. Determina puestos necesarios, evaluación y retribución laboral, desarrolla capacidades y actitudes, procedimientos de retiro.

SABS: SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS. Establece: contratación, manejo y distribución de bienes y servicios.

STCP: SISTEMA DE TESORERIA Y CREDITO PUBLICO. Maneja: ingresos, financiamiento, programa compromisos, pagos deuda por un periodo mayor a 1 año se contraerán por la MAE del sistema de tesorería, menor a 1 año por cada entidad.

SCI: SISTEMA DE CONTABILIDAD INTEGRADA. Registra transacciones financieras, presupuestarias y patrimoniales, en un sistema común, confiable y oportuno; con base en datos financieros y no financieros, para la toma de decisiones.

SCG: SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL. Para mejorar la eficiencia en captación y uso de recursos, integrado por:

- Sistema de Control Interno → Previo y posterior, sus instrumentos se incorporarán en plan de la organización, reglamentos, manuales.
- Sistema de Control Externo → Se aplica por medio de auditoría externa (independiente e imparcial) de operaciones ya ejecutadas.

SISPLAN: SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN. Se definen políticas y objetivos gubernamentales a ejecutar en los 8 sistemas. Crear cultura de planificación y compatibilidad.

SNIP: SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA. Compatibilizan e integran objetivos y planes de cada entidad y los proyectos de inversión pública a ejecutar.

La Resolución Suprema No. 22558 de 1 de diciembre de 2005, que aprueba las Normas Básicas del Sistema de Presupuesto - SP, establece la base de las disposiciones legales y técnicas para la implantación del Sistema de Presupuesto. Asimismo, señala como órgano rector de dicho Sistema al Ministerio de Hacienda (actual de Economía y Finanzas Públicas - MEFP) con atribuciones como: emitir las Normas Básicas del SP; elaborar y ejecutar la política fiscal y presupuestaria; emitir disposiciones técnico – normativas y desarrollar instrumentos para la elaboración (entre las más relevantes se encuentran las Directrices de Formulación Presupuestaria, Estructura Programática para los GAM, Clasificadores Presupuestarios, Reglamento de Modificaciones Presupuestarias), aprobación, ejecución, seguimiento y ajuste de los presupuestos públicos; establecer plazos y condiciones para la presentación de información presupuestaria.

2.5.2.1 Componentes del Sistema de Presupuesto

El Sistema de Presupuesto contempla como componentes: Subsistema de Formulación del Presupuesto, Subsistema de Ejecución Presupuestaria y al Subsistema de Seguimiento y Evaluación Financiera.

2.5.2.1.1 Subsistema de Formulación del Presupuesto

Están contemplados como productos del presente subsistema: los presupuestos institucionales y el Presupuesto General de la Nación (actual Presupuesto General del Estado - PGE).

Los presupuestos institucionales son elaborados por cada entidad, en base a los objetivos de la gestión, asignaciones (techos) otorgadas con recursos del Tesoro General de la Nación (cuando corresponde el MEFP asigna límites financieros), estimación de la recaudación de recursos propios, financiamiento externo, asignación de recursos en función al tipo de gasto (corriente o de inversión), apertura de programas de gasto (de acuerdo a las Directrices de Formulación Presupuestaria emitidas para cada gestión).

El MEFP, agrega y consolida los presupuestos institucionales para la elaboración del Proyecto de PGE, el cual se remite para consideración y aprobación del Honorable Congreso Nacional (actual Asamblea Legislativa Plurinacional - ALP)

2.5.2.1.2 Subsistema de de Ejecución Presupuestaria

Comprende procesos administrativos de captación de recursos, realización de desembolsos o pagos, y ajustes al presupuesto aprobado de acuerdo a normativa.

Para la programación de la ejecución presupuestaria la entidad debe elaborar un cronograma de la ejecución de gastos, de acuerdo a su proyección de disponibilidad de flujo.

En el transcurso de la gestión, la entidad puede efectuar modificaciones del presupuesto cuando se incorporen nuevos objetivos o se definan cambios en los aprobados inicialmente, igualmente por desviaciones de las proyecciones de recursos.

2.5.2.1.3 Subsistema de Seguimiento y Evaluación Financiera.

Cada entidad debe efectuar periódicamente y al finalizar la gestión, la ejecución física y financiera, generando los reportes correspondientes, para que realice la evaluación de la misma, vinculándola con el cumplimiento gradual y total de los objetivos previstos. El desarrollo del subsistema debe permitir identificar los factores que inciden en la ejecución, las medidas correctivas y evaluar la gestión pública.

Los resultados de la mencionada evaluación deben remitirse al órgano rector y a las instancias de fiscalización previstas en las disposiciones legales, al cierre de cada gestión fiscal o cuando sean requeridos.

CAPÍTULO III. MARCO PRÁCTICO

3.1 Causas o factores negativos de la formulación y ejecución presupuestaria, y su incidencia en el cumplimiento de los objetivos en el sector público

3.1.1 Determinación de causas o factores negativos de la formulación presupuestaria del sector público, y su impacto en el cumplimiento de objetivos.

Como se pudo observar en el marco teórico, la formulación representa la base para el desarrollo de la gestión, por cuanto debe reflejar monetariamente las actividades, programas y proyectos de inversión que se desarrollarán para el cumplimiento de los objetivos definidos para el ejercicio fiscal.

En los procesos presupuestarios que aplica el sector público boliviano el manejo flexible y prudente de los agregados fiscales debe complementarse con la efectividad en la asignación de recursos y la eficiencia operacional en la prestación de los servicios públicos por parte de los entes que componen la complejidad de la burocracia estatal. De manera creciente se ha ido reconociendo que si bien la disciplina fiscal es una condición necesaria para modernizar la gestión presupuestaria, no es condición suficiente si no va acompañada de innovaciones que buscan satisfacer los restantes objetivos de las políticas presupuestarias.

Uno de los logros importantes de las reformas de los años noventa ha sido el abatimiento de la inflación y el mayor control de los desequilibrios fiscales, dos males endémicos en nuestra región. Esto ha redundado, en la mayoría de los

países, en indudables progresos hacia una mejor gestión de las finanzas públicas. Pero quedan temas pendientes, especialmente en relación con el tratamiento del ciclo macroeconómico en la programación presupuestaria y el papel estabilizador de la política fiscal, aspectos que son fundamentales para lograr un ambiente apropiado para la inversión. Por otra parte, si se busca mejorar la calidad de la gestión pública, no es posible supeditar el gasto a un manejo entregado a los vaivenes coyunturales, es decir, no se puede pensar en impactos significativos de las políticas públicas con problemas frecuentes de pare y siga en los programas gubernamentales. El ciclo presupuestario anual es una camisa de fuerza demasiado estrecha para una gestión efectiva. Por ello, es necesario evolucionar hacia esquemas presupuestarios plurianuales que brinden mayores horizontes y holguras al manejo del gasto público.

Asegurar un entorno apropiado para la inversión privada y administrar apropiadamente la inversión pública implica enfrentar tres desafíos fundamentales. El primero consiste en respetar una regla fiscal a lo largo del ciclo para eludir los costos económicos y políticos de los ajustes fiscales abruptos. El segundo apunta a identificar con antelación posibles déficit públicos estructurales a fin de evitar un endeudamiento excesivo que desemboque en una crisis. Por último, se debe eliminar el sesgo en contra de los gastos de capital los que, por su propia naturaleza, son más sensibles a los ajustes fiscales que los gastos corrientes.

Para respetar la regla fiscal a lo largo del ciclo, primer desafío, se deben desarrollar instrumentos que orienten el proceso presupuestario hacia un esquema flexible dentro de reglas preestablecidas, que permitan diferenciar los factores transitorios de aquellos permanentes y que aseguren una conducción consistente con el pacto fiscal subyacente. El criterio generalmente aceptado es buscar una posición financiera corregida por las fluctuaciones del nivel de actividad. Esto equivale a programar los gastos e ingresos con una visión de mediano plazo en el manejo de las finanzas públicas.

En economías con tasas de crecimiento tan volátiles como las de la región, el sector público se suele convertir en una caja de resonancia de las perturbaciones externas. Pero esto no debe ser necesariamente así ya que la política fiscal puede ayudar a la política monetaria en su función estabilizadora de dos maneras. En primer lugar, reforzando la plena operación de los estabilizadores automáticos para suavizar las fluctuaciones macroeconómicas derivadas de variaciones en la demanda agregada. En segundo término, proveyendo ayuda adicional mediante cambios en las políticas discrecionales del gobierno, cuando sea prudente y apropiado. En consecuencia, el criterio orientador de la política fiscal debe ser el componente estructural de las cuentas públicas.

Para enfrentar adecuadamente el segundo desafío, esto es, identificar con antelación eventuales déficit estructurales, es necesario asegurar una trayectoria plurianual consistente con la regla fiscal adoptada. Cuando se diseñan las políticas presupuestarias, se debe tomar en cuenta que la marcha de la economía es inevitablemente incierta y que las proyecciones de los determinantes de ingresos y gastos son necesariamente imprecisas. La mayor parte de los errores en la programación plurianual puede atribuirse a desaciertos de previsión sobre el potencial de crecimiento de la economía y estos errores suelen tener efectos permanentes en las finanzas públicas. Por ende, se requiere tomar en cuenta explícitamente la posición de la economía en el ciclo y adoptar supuestos moderados de crecimiento para la programación plurianual. Muchos de estos desaciertos suelen originarse en el excesivo optimismo respecto de las hipótesis de crecimiento a mediano plazo. Por ello, es necesario acotar este “sesgo de optimismo” para asegurar una programación fiscal más consistente.

Por lo tanto, los análisis de sensibilidad deben ayudar a definir una trayectoria plurianual prudente que resguarde posibles márgenes de maniobra frente a imprevistos y a errores de medición de la propia programación presupuestaria. Es decir, orientar la política fiscal en función de un objetivo estructural de mediano

plazo va mucho más allá de adoptar un criterio simple, pues requiere efectuar mediciones sistemáticas de la posición en el ciclo y, por ende, de los elementos que están afectando al producto potencial de la economía. Para ello, la programación presupuestaria debería tener un componente de análisis macroeconómico, mucho más intenso de lo que es habitual en nuestro país.

En cuanto al tercer desafío, es decir, eliminar el sesgo en contra de los gastos de capital, es importante que se reconozca explícitamente la diferencia económica entre el gasto corriente y de capital. En algunos países se están realizando grandes esfuerzos para adecuar los procesos presupuestarios con el objetivo de estimular y proteger el gasto de inversión. Una alternativa, no exenta de dificultades, es evolucionar hacia la contabilización de ingresos y gastos sobre base devengado para distribuir la depreciación de los bienes de capital a lo largo de su vida útil

De esta manera, se eliminaría el sesgo contra los gastos de capital y se establecería un vínculo más fuerte entre el proceso de programación del gasto público y la regla fiscal.

El enfoque debe entonces enfatizar la programación presupuestaria plurianual para enmarcar la negociación de corto plazo, distinguir con claridad los gastos corrientes y de capital y, finalmente, basarse en la prudencia, creando un margen para enfrentar la inevitable incertidumbre (de allí que se sustenta la necesidad de un sistema de evaluación de resultados). En este campo se han realizado también indudables progresos. En algunas experiencias internacionales, se han ido estableciendo planes “a firme” de tres años para todas las reparticiones públicas. Los límites establecidos, que suelen representar hasta la mitad del gasto total, constituyen una base sólida para la planificación y un fuerte incentivo para administrar los costos de manera eficiente.

De tal manera, el manejo de la política fiscal debe combinar reglas que aseguran el control de las finanzas públicas a mediano plazo y un régimen de programación presupuestaria, basado en la asignación plurianual de proporciones crecientes del gasto público. Estos dos pilares son inseparables. Las reglas fiscales otorgan factibilidad técnica a la programación plurianual y esta última brinda incentivos a las reparticiones públicas para manejar de manera más eficiente sus presupuestos y contribuir así al cumplimiento de las metas a lo largo del ciclo.

Por otra parte, las tendencias actuales apuntan a una gestión pública por resultados y, en tal movimiento, se establece una diferencia entre los organismos ejecutores (entidades e instituciones del sector público) y aquellos que tienen la función de velar porque los diferentes programas de gasto reflejen las prioridades sustantivas del gobierno y, además, su agregado sea consistente con la disponibilidad global de recursos. Estas dos funciones están normalmente insertas en el núcleo central del aparato gubernamental. Es evidente que ambas funciones deben estar integradas precisamente para que la evaluación tenga incidencia sobre la asignación de recursos entre sectores y en su interior y se dé inicio a un círculo virtuoso. No obstante, la práctica gubernamental ha tendido a separar la responsabilidad para el ejercicio de una y otra función, por buenas razones.

La función del cierre financiero de los presupuestos habitualmente recae en los organismos de hacienda o finanzas, la función de evaluación sustantiva suele asignarse, cuando se cumple, a distintos organismos del núcleo central (ministerios o departamentos de planificación, ministerios de la presidencia u otros). Independientemente del arreglo institucional elegido, esta función es clave y debe ser reforzada. Entre otras tareas, el organismo responsable debería proponer la estructura metodológica general de la programación por resultados, velar por su instrumentación en los distintos organismos y, sobre todo, diseñar y llevar a la práctica las diferentes instancias de evaluación. Estas deberían abarcar, como mínimo, al parlamento en el momento de la discusión presupuestaria, a las

propias entidades ejecutoras con participación de evaluadores externos, además de los ejercicios de auto-evaluación. Por último, y de manera creciente, a la ciudadanía mediante diversos instrumentos (cartas al ciudadano, libros blancos y otras modalidades).

Para posibilitar lo anterior es necesario ordenar la programación que realiza cada organismo ejecutor sobre bases metodológicas comunes. En principio, los criterios orientadores son simples, pero están plagados de dificultades en la práctica. Un primer paso es la formulación de un plan estratégico para cada entidad o institución del sector público que identifique con claridad su misión, sus objetivos y metas como base para identificar y jerarquizar procesos, productos y resultados en la provisión de bienes y servicios. El segundo paso, es establecer un conjunto de indicadores de seguimiento que permita evaluar el grado de cumplimiento de cada una de esas metas. El tercer paso, es la negociación de un convenio de desempeño con el núcleo central del gobierno, mediante el cual se establezcan consensos acerca de los compromisos que resultan de los pasos anteriores y de los recursos requeridos y se acuerden las modalidades para enfrentar contingencias y resolver disputas. La idea básica es brindar mayor libertad de acción a los gestores públicos para cumplir con su misión, a cambio de una mayor rendición de cuentas por el lado de los resultados y el uso de los recursos.

Es comprensible que en el transcurso de la gestión, considerando que el presupuesto y el POA se constituyen en instrumentos de gestión flexibles, se realicen modificaciones o ajustes como producto del incremento o modificación de objetivos, por el crecimiento de la recaudación o la generación de ingresos no previstos, o por imprevistos que pueden convertirse en una prioridad, como ser la atención y rehabilitación debido a un desastre natural o algún otro tipo de imprevisto.

Efectuada la evaluación de la programación o formulación presupuestaria en el sector público, se identifican en Bolivia los siguientes factores negativos en dicho proceso:

- Personal que no cuenta con el conocimiento técnico - normativo.

Uno de los factores que se pudo observar en las entidades del sector público, de todos los niveles institucionales, es que el personal contratado desconoce la normativa y los aspectos técnicos indispensables para la formulación del POA y del Presupuesto Institucional, reflejándose en una deficiente elaboración de dichos documentos.

Este efecto se produce en general en el sector público, pero con mayor notoriedad en el interior del país, y es atribuible a la falta de canales de comunicación, los bajos niveles de remuneración, alta rotación del personal, situación geográfica de los Municipios, entre otros.

La debilidad en la programación presupuestaria implica que en muchas entidades si bien utilizaban las categorías programáticas (presupuesto por programas), dichas categorías en la mayor parte corresponden solo a una repetición de la estructura institucional piramidal y no a centros de gestión productiva, donde se asignan gastos a unidades ejecutoras para producir los bienes y servicios.

- Falta de coordinación entre las áreas de planificación y de presupuesto.
Una constante falencia en las entidades, es la falta de coordinación entre las áreas de planificación y de presupuesto, aspecto que repercute en un presupuesto anual que no refleja el desarrollo o cumplimiento de los objetivos plasmados y definidos en el POA e incompatibilidades con su Plan Estratégico Institucional.

- Alta rotación del personal.
En todas las entidades públicas, se puede observar una continua rotación de personal, factor que incide negativamente en el desarrollo de las actividades de la institución, por cuanto el nuevo funcionario debe continuar con el desarrollo de las funciones asignadas, sin interrumpirlas, sin recibir previamente la respectiva capacitación e inducción, repercutiendo en el desarrollo de procedimientos, inconsistencias en la información o en la elaboración de los documentos de gestión (POA y Presupuesto), etc.
- Desconocimiento de las funciones y competencias de la institución establecidas en su norma legal de creación, lo cual a su vez repercute en la determinación del Plan Estratégico Institucional y por ende en el POA.
- Problemas en los sistemas de control interno institucional, los cuales son deficientes o en algunos inexistentes.
- Problemas de gobernabilidad en el caso de los Gobiernos Autónomos, conflictos internos entre el Órgano Ejecutivo y Legislativo, los cuales repercuten en aspectos relacionados a la gestión.

Los aspectos precitados fueron determinados o identificados a través de la realización encuestas al personal técnico de la Dirección General de Programación y Gestión Presupuestaria del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

3.1.2 Determinación de causas o factores negativos de la ejecución presupuestaria del sector público, y su impacto en el cumplimiento de objetivos.

A objeto de contar con una amplitud en el contexto de los factores negativos en la ejecución presupuestaria, de la encuesta precitada se determinó lo siguiente:

- La programación inadecuada de los objetivos y presupuesto, repercute en la ejecución, por cuanto se deben realizar modificaciones durante todo el ejercicio fiscal a fin de acomodar el POA y presupuesto a la realidad institucional y el cumplimiento de competencias.
- Desconocimiento de la normativa, los procedimientos administrativos y del manejo de los sistemas.

Otro aspecto que se puede evidenciar en el transcurso de cada año es que el personal que desarrolla funciones operativas en entidades del sector público, no está actualizado o desconoce la aprobación de normativa relacionada con los procesos que desarrolla, sobre todo en la relacionada a presupuesto y a la contratación de bienes y servicios, o en su defecto sobre las técnicas para llevar adelante el proceso de ejecución institucional, tanto en gasto corriente como de capital; este aspecto va relacionado con la incapacidad de gasto de muchas entidades públicas.

- Las entidades tropiezan con la burocracia tanto interna como en las entidades a las cuales deben recurrir para realizar ciertos trámites de carácter administrativo, esto retrasa su ejecución.

3.2 Evaluación en Bolivia

En la gestión 1997, se planteó la creación del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión por Resultados (SISER), sobre la base de iniciativas de construcción y fortalecimiento institucional, de transparencia y lucha contra la corrupción.

Su incorporación en la gestión pública cotidiana de las entidades públicas, tuvo un proceso lento pero ininterrumpido, administrado por la entonces Dirección General de Coordinación Gubernamental (DGCG), dependiente del Ministerio de la

Presidencia, e implementación de forma parcial, un importante cambio en la lógica burocrática que ha obligado a los responsables de las entidades a contar con información sobre sus actividades, sistematizarla, discutirla, conocerla, y finalmente, encontrarle utilidad para transparentar y mejorar la gestión, desempeño e imagen de las entidades.

En general el marco normativo orientado a la gestión por resultados ampara y promueve las funciones y estructura institucional del SISER, pero por otro lado, es el mismo marco legal el que se constituye en su principal debilidad pues su utilización es más discursiva que real.

Los procesos reales de programación de operaciones y formulación y aprobación presupuestaria, que deben orientar la priorización de compromisos de resultados y posibilitar su cumplimiento, difieren ampliamente de las directrices establecidas en la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales - SAFCO y del supuesto proceso de planificación y articulación establecido en la misma. Sin embargo, en la gestión 2009, se desecha la utilización de dicho sistema.

La Ley N° 2042 de 21 de diciembre de 1999, señala que la evaluación de la ejecución presupuestaria surge de la comparación de lo programado con lo ejecutado, tanto en términos físicos como financieros, estableciendo variaciones, así como la determinación de sus causas y las recomendaciones de las medidas correctivas que debentomarse. Cada entidad realizará la evaluación en forma periódica, durante la ejecución presupuestaria e inmediatamente después del cierre del ejercicio fiscal.

Asimismo, la mencionada norma define que el Ministerio de Hacienda (actual de Economía y Finanzas Públicas) establecerá las normas técnicas de carácter general para la evaluación de la ejecución financiera del presupuesto, con relación a la Programación de Operaciones Anual (actual Plan Operativo Anual - POA), con base en los registros contables de cada entidad; sin embargo, a la fecha no se

cuenta con estos lineamientos definidos y las entidades tienden a evaluar su cumplimiento tomando como parámetro el porcentaje de ejecución alcanzado.

En este contexto, debido a que en la actualidad las entidades públicas no cuentan con un instrumento o sistema que les permita realizar un seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria, muchas no evalúan el cumplimiento de las metas y objetivos programados.

La carencia de este instrumento o sistema deriva en una baja ejecución presupuestaria de las entidades del sector público, por ende el cumplimiento parcial de objetivos aprobados en el POA.

Con relación al sector público, es necesario señalar que una de las limitantes para que se pueda contar con un sistema o herramienta, corresponde al uso de diferentes Sistemas de Información (Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa – SIGMA Central y Local, Sistema de Gestión Pública – SIGEP en Línea y Móvil, además de otro autorizado para ciertas Universidades del Sistema Público), así como sus constantes interrupciones de funcionamiento debido a factores externos como la capacidad del internet, capacidad de los equipos de computación, lo cual repercute en los procesos administrativos de estas entidades.

No se debe dejar de aclarar que existen algunas instancias o entidades que realizan esfuerzos necesarios para realizar una evaluación, como es el caso de algunos programas específicos, entidades descentralizadas y otras entidades, que efectúan o contratan consultorías para que lleven adelante el seguimiento, evaluación y control a los programas y proyectos de impacto que financian.

Por otra parte, desde que se inicia con la formulación de los planes, programas, proyectos y actividades, estos presentan una incompatibilidad tanto con las

competencias o atribuciones, como con la asignación de recursos, lo que incide negativamente para su sistematización y la aplicación de algún instrumento o sistema para su evaluación.

Se advierte un total divorcio entre las áreas de Planificación y Administrativa, a cuya descoordinación se debe agregar la falta de comunicación y planificación conjunta entre las instituciones cabeza de sector con sus entidades bajo tuición o dependencia, situación que ha provocado continuamente la dualidad de funciones, instancias con similares atribuciones o competencias, ejecución de programas, actividades y/o proyectos de inversión, que desemboca en la duplicidad de esfuerzos de recursos (físicos, humanos y financieros).

Asimismo, dicha descoordinación conlleva a que en Bolivia no se cuente con una visión integral acerca de sectores de la economía ni de las políticas que deben desarrollar de manera conjunta y conforme a las competencias establecidas, por lo cual no se ha logrado articular intervenciones operativas del sector público.

Si bien se han logrado avances sustanciales en la obtención de información sobre la gestión económico-financiera de las instituciones públicas, lo que permitió mejorar algunos aspectos inherentes a la toma de decisión por los niveles políticos y gerenciales en materia de asignación y priorización de los recursos, aun no se consiguió una base de los métodos para administrar y vincular los recursos reales con los financieros.

Por otro lado, si bien formalmente a partir de la gestión 2006 se continuó aplicando la técnica del presupuesto por programas, fueron muy escasos los avances en materia de definición de indicadores de producción y prácticamente nulos los avances en materia de determinación de los de resultados e impacto.

Todo lo señalado precedentemente, imposibilitó el desarrollo de mecanismos que permitan llevar a cabo la evaluación de la ejecución presupuestaria y, por tanto, fortalecer la programación presupuestaria.

Por otro lado, si bien formalmente se continuó aplicando la técnica del presupuesto por programas, fueron muy escasos los avances en materia de definición de indicadores de producción y nulos los avances en materia de determinación de los de resultados e impacto, por ende no se desarrollaron mecanismos que posibiliten llevar a cabo la evaluación de la ejecución presupuestaria.

De acuerdo a lo expuesto precedentemente, y a objeto de verificarlo en base al Centralizador de Recursos y Gastos (CRG), se evidencia que la ejecución presupuestaria del sector público consolidada por nivel institucional, correspondiente al gasto del periodo 2006 – 2013, asciende en promedio al 77%, cuya evolución se observa en el siguiente cuadro y gráfico:

CUADRO No. 1

SECTOR PÚBLICO DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO: 2006-2012 Y A DICIEMBRE DE 2013 (PRELIMINAR)
 (En millones de bolivianos y porcentajes)

NIVEL INSTITUCIONAL	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Organos del Estado Plurinacional								
Presupuesto Vigente	43.013,2	42.654,0	65.791,1	59.380,0	64.241,1	73.945,5	87.502,0	101.515,6
Ejecución	36.141,0	37.101,6	49.866,9	51.595,5	50.909,4	62.611,2	72.071,2	79.438,4
% Ejecución	84%	87%	76%	87%	79%	85%	82%	78%
Instituciones Públicas Descentralizadas								
Presupuesto Vigente	4.978,4	5.692,0	7.512,3	7.959,6	9.871,7	12.742,3	21.179,6	25.334,9
Ejecución	3.244,9	4.038,7	4.917,8	5.252,2	5.750,9	8.546,6	16.000,1	20.031,6
% Ejecución	65%	71%	65%	66%	58%	67%	76%	79%
Instituciones de Seguridad Social								
Presupuesto Vigente	1.849,0	1.897,0	2.207,9	2.481,4	3.500,3	3.695,8	4.424,0	5.263,4
Ejecución	1.452,3	1.473,9	1.691,5	1.902,1	2.202,5	2.453,1	2.781,2	2.581,9
% Ejecución	79%	78%	77%	77%	63%	66%	63%	49%
Instituciones Financieras Bancarias								
Presupuesto Vigente	727,1	1.531,5	2.633,0	2.735,7	1.845,9	1.433,1	2.133,8	1.612,8
Ejecución	334,5	539,2	1.314,1	1.440,8	1.126,3	618,4	969,9	746,9
% Ejecución	46%	35%	50%	53%	61%	43%	45%	46%
Instituciones Financieras no Bancarias								
Presupuesto Vigente	978,0	1.061,3	1.042,5	942,5	895,7	806,5	715,0	908,1
Ejecución	421,2	466,8	423,7	697,3	759,3	514,7	393,9	412,8
% Ejecución	43%	44%	41%	74%	85%	64%	55%	45%
Empresas Públicas								
Presupuesto Vigente	6.929,4	29.502,0	59.822,0	58.346,2	52.755,0	72.518,5	95.092,1	115.018,3
Ejecución	5.002,0	24.790,7	44.993,7	41.115,6	44.313,8	61.100,4	81.408,0	82.720,3
% Ejecución	72%	84%	75%	70%	84%	84%	86%	72%
Gobiernos Autónomos Departamentales								
Presupuesto Vigente	10.893,8	12.563,5	14.243,8	14.318,9	21.860,2	12.799,0	13.342,7	17.099,2
Ejecución	9.020,2	10.574,4	11.140,3	12.149,8	11.468,1	9.287,5	9.517,7	13.058,4
% Ejecución	83%	84%	78%	85%	52%	73%	71%	76%
Gobiernos Autonomos Municipales								
Presupuesto Vigente	9.047,7	11.524,9	17.191,7	16.920,8	14.913,0	19.481,1	24.679,2	29.917,5
Ejecución	5.808,0	7.513,6	13.840,9	12.115,9	10.164,3	12.301,5	15.599,7	18.840,4
% Ejecución	64%	65%	81%	72%	68%	63%	63%	63%
Universidades Públicas								
Presupuesto Vigente	2.709,3	2.766,5	3.026,6	3.443,0	3.868,4	4.546,9	5.543,0	6.591,7
Ejecución	1.688,1	2.014,9	2.254,9	2.633,4	2.633,9	2.934,6	3.328,9	4.051,7
% Ejecución	62%	73%	75%	76%	68%	65%	60%	61%
TOTAL SECTOR PÚBLICO								
Presupuesto Vigente	81.125,8	109.192,7	173.470,8	166.528,2	173.751,2	201.968,5	254.611,3	303.261,5
Ejecución	63.112,2	88.513,9	130.443,7	128.902,6	129.328,5	160.368,0	202.070,7	221.882,3
% Ejecución	78%	81%	75%	77%	74%	79%	79%	73%

Fuente: Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal - Unidad de Información y Análisis Financiero

Fecha de corte: 20/02/2014

GRAFICO No. 1



Como resultado de la ejecución de las entidades del sector público, podemos concluir las siguientes:

- Cumplimiento parcial de los objetivos de gestión.
- Descontento por parte de la población.
- Acumulación de los recursos no ejecutados en sus cuentas bancarias, (Cuadro No. 2).
- Las entidades no realizan una programación del gasto de acuerdo a su capacidad de gasto.
- Las entidades no cuentan con un sistema seguimiento y control que permita identificar y corregir a tiempo desviaciones.

CUADRO No. 2

SALDOS EN CUENTAS BANCARIAS POR NIVEL INSTITUCIONAL SECTOR PÚBLICO: 2006 AL 2014* (Millones de Bolivianos)

NIVEL INSTITUCIONAL	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	abr-14
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	445,2	802,8	1.075,2	732,3	1.433,3	1.227,3	1.321,0	1.222,3	1.221,2
Organo Ejecutivo	319,1	372,2	457,2	514,5	568,1	730,4	780,1	800,5	746,0
Organo Judicial y Tribunal Constitucional	24,9	178,0	232,6	-	394,9	464,6	524,3	414,7	462,1
Organo Electoral	9,7	18,7	56,9	0,0	25,3	31,7	16,2	6,3	11,8
Organo Legislativo	1,2	12,2	7,7	0,0	0,4	0,5	0,5	0,7	1,5
INSTITUCIONES PÚBLICAS DESCENTRALIZADAS	90,0	217,9	315,3	217,8	433,7	698,5	762,8	517,9	577,0
INSTITUCIONES DE CONTROL Y DEFENSA DEL ESTADO	0,4	3,8	5,6	0,0	10,8	15,2	15,9	24,2	18,0
INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	99,9	639,2	1.032,5	1.383,1	1.711,6	2.834,0	4.253,5	4.880,1	5.215,5
EMPRESAS PÚBLICAS	189,0	564,3	526,3	786,3	1.054,8	997,6	1.354,6	1.885,6	2.162,3
Empresas Nacionales	109,4	424,3	353,0	623,5	854,5	802,3	1.133,3	1.644,7	1.789,2
Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos	4,8	10,1	12,1	12,9	17,4	313,0	361,2	805,4	939,1
Empresa Nacional de Electricidad	1,4	3,2	4,2	6,5	10,3	111,1	235,6	324,0	223,1
Corporación Minera de Bolivia	3,9	27,7	11,4	11,8	30,6	221,7	446,6	292,3	377,5
Empresa Metalurgica VINTO - Nacionalizada	-	-	0,5	0,8	3,2	15,9	6,1	4,4	11,8
Corp. De las FF.AA. Para el Desarrollo - COFADENA	0,6	1,1	1,4	2,9	3,0	65,8	39,5	65,8	103,8
Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos Boliviana de Aviación	-	-	-	0,3	0,2	3,6	8,9	18,1	16,5
Resto	98,7	382,3	318,7	581,7	772,2	18,1	15,8	60,5	29,8
Empresas Regionales	57,6	96,3	140,1	99,2	95,7	81,5	92,7	109,6	204,5
Empresa Misicuni	3,3	6,3	10,8	7,5	6,9	24,2	26,6	30,5	123,7
Resto	54,3	90,0	129,3	91,7	88,8	57,4	66,1	79,2	80,8
Empresas Municipales	22,0	43,7	33,2	63,7	104,7	113,7	128,6	131,3	168,5
ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL	3.027,9	6.297,5	6.993,7	5.955,1	8.108,8	12.365,1	15.827,1	17.295,0	17.185,0
Gobiernos Autónomos Departamentales	1.554,5	2.893,3	2.883,7	2.303,8	2.862,0	3.978,5	5.234,6	5.139,6	4.891,3
Gobiernos Autonomos Municipales	1.229,7	2.804,1	3.228,5	2.655,2	4.235,4	6.924,8	8.595,8	9.813,7	9.606,6
Universidades Públicas	243,7	600,1	881,6	996,1	1.011,4	1.461,8	1.996,7	2.341,7	2.687,1
INSTITUCIONES FINANCIERAS	457,4	709,4	941,2	1.293,7	1.477,5	1.417,5	1.413,0	1.238,1	1.240,6
Instituciones Financieras No Bancarias	457,4	709,4	941,2	1.293,7	1.477,5	1.417,5	1.413,0	1.238,1	1.240,6
TOTAL GENERAL	4.219,5	9.013,1	10.568,9	10.150,4	13.786,0	19.555,2	24.947,9	27.063,4	27.619,6

FUENTE: MEFP - VPCF - SIGMA

(*) Reporte SIGMA al 30 de abril de 2014

CAPÍTULO IV. PROPUESTA

4.1 Introducción y objetivo

Considerando el contexto de la situación actual de las entidades del sector público, se evidencia la necesidad de contar con un Sistema de Evaluación por Resultados, para que las entidades identifiquen los problemas y estén en condiciones de establecer soluciones o medidas correctivas.

En este sentido, el sistema que se planteará deberá contemplar aspectos teóricos pero a su vez prácticos y de fácil comprensión así como utilización por parte de los técnicos de las entidades públicas, la coordinación institucional, para que sea sencillo asimilarlo y aplicarlo por el personal de las mencionadas entidades, para que los resultados obtenidos posteriormente permitan identificar alternativas para la implementación de medidas correctivas.

Por lo expuesto precedentemente, el objetivo del sistema es realizar una Evaluación por Resultados, a objeto de medir el cumplimiento de las metas y objetivos definidos en el POA de cada entidad.

4.2 Sistema de Evaluación por Resultados para implementación de las entidades del sector público.

El sistema que se plantea, permitirá a las entidades públicas realizar una evaluación de tipo longitudinal, misma que analiza cambios a través del tiempo de la estructura programática, motivo por el cual el sistema recurre al diseño ex post factum o ex post facto.

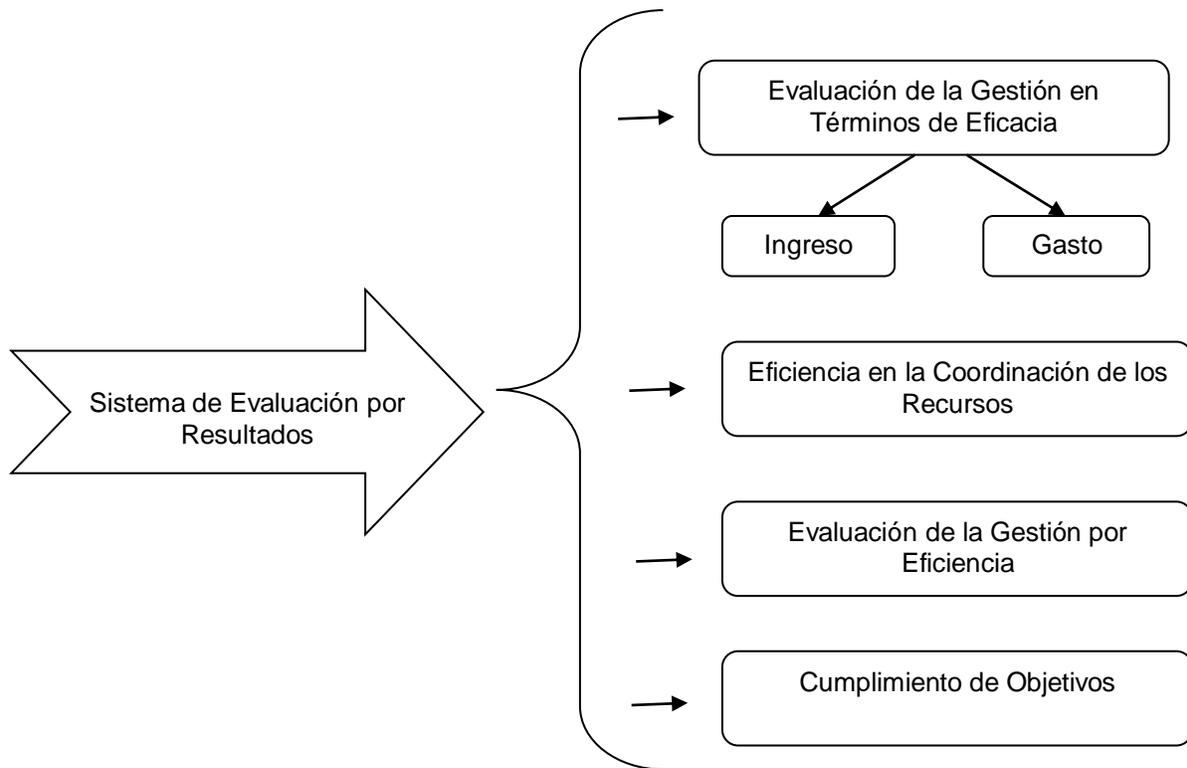
TIPO DE INVESTIGACIÓN	CARACTERÍSTICAS
<p><i>Ex post-facto</i> : Busca establecer relaciones de causa efecto, después de que este último ha ocurrido y su causa se ubica en el pasado.</p>	<p>A partir de un efecto observado, se indaga por su causa en el pasado. Útil en situaciones en las que no se puede experimentar. No es muy seguro para establecer relaciones causales.</p>

FUETE: www.virtual.unal.edu.co/cursos/IDEA/2007219/lecciones/apendices/apendiceG.html

Considerando que el Sistema busca evaluar el logro de los objetivos de la gestión y la situación real de muchas entidades del sector público, la implementación del mismo no requiere de ningún software especial ni de algún equipo de computación en especial.

El Sistema tiene como propósito medir la gestión institucional a través de la evaluación de la eficiencia y eficacia, en el uso y generación de los recursos de la entidad, así como el cumplimiento de los objetivos; en este sentido el sistema está compuesto por los siguientes componentes:

GRAFICO No. 2



Una vez expuesto el objetivo y la composición del Sistema de Evaluación por Resultados, a continuación se detalla el Sistema:

**SISTEMA DE EVALUACIÓN POR RESULTADOS (SEPR)
GESTIÓN 2012**

CODIGO – DENOMINACIÓN ENTIDAD: _____

1. ANTECEDENTES

2. MARCO LEGAL

- **Base Legal de Creación**
- **Misión**
- **Visión en el marco del Plan Estratégico Institucional**

3. OBJETIVOS

- **General**
- **De Gestión**

D. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN EN TÉRMINOS DE EFICACIA

D.1 INGRESO

En este punto corresponde efectuar el análisis de la ejecución de ingresos sólo de aquellas fuentes diferentes al TGN, Donación y Crédito.

GENERACIÓN DE RECURSOS

(En Bolivianos)

FTE - ORG	RECURSOS	PPTO VIGENTE 2012	PPTO EJECUTADO AL 31/12/2012	PPTO EJECUTADO (%)

En el siguiente cuadro se efectúa la calificación a la capacidad de la entidad en la generación de recursos que la misma programó para la gestión.

RANGO DE GENERACIÓN DE RECURSOS

CALIFICACION	RANGOS	% de Ejecución de Ingresos
Máximo	100%	
Sobresaliente	95% al 99%	
Satisfactorio	90% al 94%	
Aceptable	85% al 89%	
Mínimo	80% al 84%	
Alarmante	0 a 79%	

D.2 GASTO

CUADRO RESUMEN DE EJECUCIÓN DE GASTOS POR GRUPOS DE GASTO

(En Bolivianos)

GRUPO DE GASTO	DESCRIPCIÓN	PPTO VIGENTE 2012	PPTO EJECUTADO AL 31/12/2012	PPTO EJECUTADO (%)
10000	SERVICIOS PERSONALES			
20000	SERVICIOS NO PERSONALES			
30000	MATERIALES Y SUMINISTROS			
40000	ACTIVOS REALES			
60000	SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA			
70000	TRANSFERENCIAS			
80000	IMPUESTOS, REGALIAS Y TASAS			
90000	OTROS GASTOS			
TOTAL				

En el siguiente cuadro se efectúa la calificación a la capacidad de gasto de la entidad, con respecto a la programación para la gestión.

RANGO DE EJECUCIÓN DEL GASTO

CALIFICACION	RANGOS	% de Ejecución de Ingresos
Máximo	100%	
Sobresaliente	95% al 99%	
Satisfactorio	90% al 94%	
Aceptable	85% al 89%	
Mínimo	80% al 84%	
Alarmante	0 a 79%	

Si la calificación de la entidad es mínima o alarmante tanto en la generación de recursos como en la ejecución del gasto, se deberán identificar las causas que condujeron a la obtención de la misma.

CAUSAS DE CALIFICACIÓN MÍNIMA O ALARMANTE	
INGRESO	GASTO

D.3 INDICADOR DE EFICIENCIA EN LA COORDINACIÓN DE RECURSOS

Excedente de Productividad Global = EPG = (I₂₀₁₂ – I₂₀₁₁) – (G₂₀₁₂ – G₂₀₁₁) =

Si el resultado del EPG es positivo, implica que hubo un incremento en la productividad, de lo contrario cuando es negativo implica un decremento de la productividad. A continuación se describe cada componente para la determinación del excedente de productividad:

I₂₀₁₁ → Ingreso Total de la gestión 2011

I₂₀₁₂ → Ingreso Total de la gestión 2012

G₂₀₁₁ → Gasto Total de la gestión 2011

G 2012 → Gasto Total de la gestión 2012

E. EVALUACION DE OBJETIVOS - PROGRAMAS

PROGRAMA	DESCRIPCIÓN DE OBJETIVO	METAS

Evaluación de Eficacia por Programa

El siguiente indicador tiene por objeto determinar la eficacia del cumplimiento de objetivos de la gestión, que se plantearon por cada programa:

$$\text{ECO} = \frac{\text{Estado Real Ejecutado}}{\text{Umbral}} = \% \text{ Cumplimiento de meta}$$

Estado Real Ejecutado → La ejecución que se alcanzó (productos, servicios, otros)

Umbral → Valor del indicador que se requiere lograr o mantener (meta que se programó)

A continuación se efectúan algunos ejemplos:

$$\frac{\text{No. de niños vacunados menores de un año}}{\text{No. de niños menores de un año que se programó vacunar}} =$$

No. de expedientes resueltos =
No. de expedientes que se programó resolver

No. de Normas Elaboradas =
No. de normas que se programó elaborar

F. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN EN TÉRMINOS DE EFICIENCIA

El Indicador de Eficiencia aplicado a la Evaluación de la Gestión, determina el gasto en que se incurrió por cada producto, servicio u otros que se lograron generar. El cual se determina de la siguiente manera:

$$E = \frac{\text{N}^\circ \text{ de productos, servicios u otros que se generaron}}{\text{Gasto Ejecutado del Programa}}$$

Ejemplos:

No. de Kilómetros Asfaltados =
Gasto Ejecutado del Programa

No. de Casas Construidas =
Gasto Ejecutado del Programa

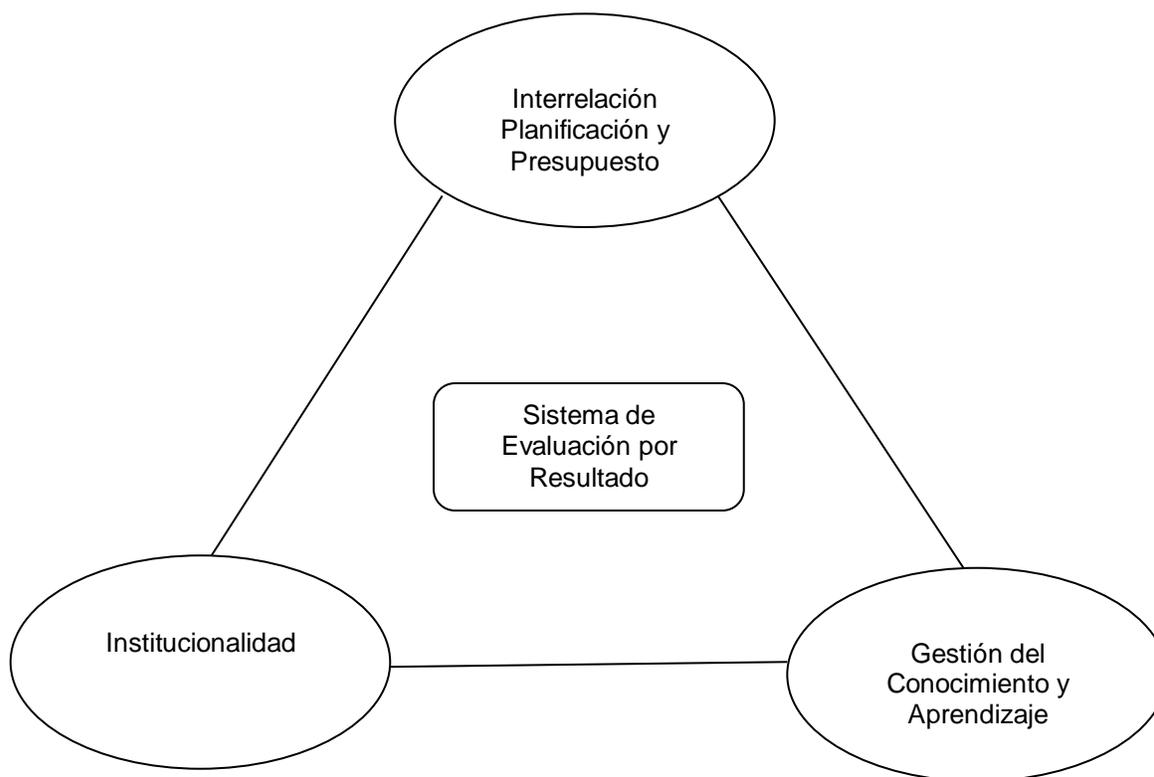
No. de Normas Elaboradas =
Gasto Ejecutado del Programa

4.3 Implementación del Sistema de evaluación.

4.3.1 Implementación del Sistema.

Con el propósito de efectuar la implementación y que el sistema de evaluación planteado sea utilizado como corresponde en el sector público, es necesario que las entidades públicas desarrollen los siguientes aspectos:

GRAFICO No. 3



4.3.1.1 Interrelación Planificación y Presupuesto

Aplicación de procesos sistemáticos de planificación estratégica en las instituciones públicas y reinstalación de los sistemas de planificación como herramientas básicas de gobierno.

Contemplar a la planificación como un instrumento de políticas públicas, desarrollando el planeamiento estratégico. La necesidad de estipular un horizonte claro y definido se constituye en un requisito básico para establecer una relación de correspondencia entre los objetivos institucionales, las acciones y decisiones cotidianas propias de la gestión.

Una gestión orientada a resultados debe estar regida por un componente de direccionalidad estratégica que permita a los organismos públicos prefigurar una imagen-objetivo deseada y, consecuentemente, orientar sus acciones en función de ella y sus competencias, así como el nuevo rol del Estado.

La planificación estratégica necesaria para sustentar un modelo de gestión por resultados, no debe agotarse en un mero ejercicio normativo sino que debe apuntar a constituirse una dimensión que contenga una gestión estratégica planificada, lo que demandará un proceso continuo de planificación, es decir: la definición de ámbitos, procesos y responsabilidades de planificación.

A objeto de desarrollar la planificación estratégica, es indispensable una redefinición de los roles de las competencias y atribuciones institucionales, acompañada de una reestructuración del sector público, con el propósito de evitar la duplicidad de competencias y esfuerzos, asimismo, determinar los objetivos que se plantea alcanzar, tanto a mediano y corto plazo. Para lo cual se sugiere que se identifiquen los productos, normas o servicios que ofrece una entidad a través del siguiente cuadro:

CUADRO No. 3

IDENTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS

Referencia Clave	Facultad	PRODUCTOS		
		NORMAS	BIENES	SERVICIOS
Artículos, Incisos, Parágrafos, de Ley, D.S.	Responsabilidad Específica de la entidad			

Por otra parte, son indispensables cambios metodológicos sustanciales en el proceso de formulación del presupuesto, que permitan una vinculación efectiva entre los objetivos y políticas contemplados en la planificación estratégica, los resultados a alcanzar, los productos a producirse en las instituciones públicas y los recursos reales y financieros que se requieran, con el propósito de que el presupuesto sea una verdadera herramienta de programación y gestión.

En este contexto, la aplicación de todas las entidades públicas del presupuesto por programas (categorías programáticas), está orientada a vincular los objetivos (identificables y medibles), metas y políticas establecidas en los planes de desarrollo con las políticas, objetivos y metas presupuestarias.

Cada categoría debe expresar un objetivo de gestión del POA, esencialmente relacionado a los resultados esperados, establecidos en los Plan de Desarrollo determinados, las categorías programáticas que son utilizadas en la formulación de los presupuestos institucionales, se clasifican en: "programa, proyecto y actividad". Los programas que se aperturen en el presupuesto, deben estar relacionados a los objetivos de gestión, identificados en el POA, sugiriendo que las entidades utilicen el siguiente cuadro:

CUADRO No. 4

PLANIFICACION - PRESUPUESTO

PEI		POA		Indicadores de Logro		PRESUPUESTO						CRONOGRAMA	
No.	OBJ. ESTRATEGICOS	No.	OBJ.DE GESTION	1º Semestre	2º Semestre	Código	Denominación	TGN	Rec. Espec.	Otros	Total	Inicio	Fin
1	Ampliar la cobertura eléctrica para contribuir al desarrollo productivo rural de microemprendimientos.	1	Facilitar el acceso al servicio de electrificación a 25.000 hogares rurales.	10.000 hogares con servicio de electrificación.	15.000 hogares con servicio de electrificación.	10	Desarrollo de políticas y estrategias de electricidad					enero	diciembre

4.3.1.2 Gestión del Conocimiento y Aprendizaje

Considerando que el entorno de las entidades es cambiante, es necesario dinamizar el conocimiento. Las organizaciones pueden utilizar las mismas técnicas, tecnología e infraestructura, pero solo la capacidad del personal marca la competencia institucional. La organización debe constituirse en potenciadora de las habilidades del personal, así como de su mejora continua.

En este contexto, las entidades deberán priorizar la capacitación continua del personal, que en el caso del sistema planteado, en primera instancia se debe priorizar la capacitación en presupuesto por programas, indicadores, planificación estratégica, así como la normativa inherentes a los temas precitados, entre los más importantes.

4.3.1.3 Institucionalidad

Es indispensable que las autoridades de las entidades del sector público, velen por la gestión de la institución, para lo cual es necesario su compromiso con la continuidad del cumplimiento de objetivos y contar con personal técnico administrativo capacitado.

En este contexto, considerando que se determinó como uno de los factores negativos la alta rotación del personal de las entidades del sector público, se plantea la implementación de la política de institucionalidad del personal, claro previa evaluación del mismo.

Sugiriendo que para lograr la permanencia del personal, el área de personal, contemple la asignación de niveles salariales estándar de acuerdo al mercado laboral, beneficios sociales, oportunidades de jerarquización, programas de capacitación y entrenamiento, entre otros incentivos.

CAPITULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

En el presente trabajo de investigación se plantea como problema: repercutirá negativamente en el cumplimiento de objetivos trazados en el POA, la deficiencia o inexistencia de un sistema de evaluación.

En este contexto, el objetivo general es desarrollar un sistema de evaluación por resultados, con el propósito de corregir las causas o factores negativos de la formulación y ejecución presupuestaria.

Con el planteamiento de un sistema de evaluación de la gestión por resultados se pretende corregir las desviaciones encontradas y se retorne a la programación efectuada, lo cual permitirá el cumplimiento de los objetivos trazados inicialmente.

Se desarrollan los conceptos de gestión por resultados, planeamiento estratégico, gestión presupuestaria, métodos del sistema de presupuesto (presupuesto por programa y presupuesto base cero), compromisos de acuerdo institucional, monitoreo, control y evaluación, indicadores y los tipos de indicadores.

Como se pudo observar, en el marco teórico de la investigación se cumplió con los siguientes objetivos específicos:

- Describir las características principales de la gestión por resultados, indicadores de desempeño.
- Puntualizar las particularidades de la gestión presupuestaria.

Se planteó como objetivo específico identificar en el proceso de formulación y ejecución presupuestaria, las principales causas o factores que inciden negativamente, así como su repercusión en el cumplimiento de los objetivos; mismo que se cumplió, por cuanto en la investigación:

- Se determinaron causas o factores negativos de la formulación presupuestaria del sector público, y su impacto en el cumplimiento de objetivos, como ser: personal que no cuenta con el conocimiento técnico – normativo, falta de coordinación entre las áreas de planificación y de presupuesto, alta rotación del personal, desconocimiento de las funciones y competencias de la institución establecidas en su norma legal de creación y problemas en los sistemas de control interno institucional.
- Se determinaron causas o factores negativos de la ejecución presupuestaria del sector público, y su impacto en el cumplimiento de objetivos, como ser desconocimiento de la normativa y los procedimientos administrativos.
- Se efectuó un análisis de la evaluación en Bolivia, evidenciando que en periodos anteriores se trató de implementar un sistema de evaluación, el cual se aplicó hasta la gestión 2009; sin embargo, en la actualidad las entidades públicas no cuentan con un instrumento o sistema que les permita realizar un seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria, muchas no evalúan el cumplimiento de las metas y objetivos programados.

La carencia de este instrumento o sistema deriva en una baja ejecución presupuestaria de las entidades del sector público, por ende el cumplimiento parcial de objetivos aprobados en el POA.

Se plantea como objetivo específico, desarrollar un sistema de evaluación por resultados, con el propósito de corregir las causas o factores negativos de la formulación y ejecución presupuestaria; mismo que se cumplió, por cuanto se desarrolla el Sistema de Evaluación por Resultados para el Sector Público, tiene como propósito evaluar el logro de los objetivos de la gestión, a través de la evaluación de la eficiencia y eficacia, en el uso y generación de los recursos de la entidad, así como el cumplimiento de los objetivos, por tanto contempla los siguientes componentes:

- a) Evaluación de la Gestión en Términos de Eficacia (ingreso y gasto)
- b) Eficiencia en la Coordinación de los Recursos
- c) Evaluación de la Gestión por Eficiencia
- d) Cumplimiento de Objetivos

Adicionalmente a los componentes precitados, se contemplan algunos aspectos necesarios para su implementación, como la interrelación planificación y presupuesto, gestión del conocimiento y aprendizaje, y finalmente, institucionalidad.

5.2 Recomendaciones

- Cada entidad debería incorporar como política institucional, la realización de la evaluación por resultados de acuerdo al Sistema desarrollado, con el propósito de implementar el seguimiento y control interno a la gestión.
- La aplicación de Incentivos (premio y castigos materiales y/o morales) institucionales como personales, para premiar la eficiencia y eficacia en la gestión y el cumplimiento de los compromisos contraídos.

La definición de los tipos de incentivos a utilizarse debe estar regulada y formar parte de las normas, para su inclusión en los contratos por desempeño o resultados, y conforme a los resultados del sistema de evaluación por resultados.

- El desarrollo de un sistema orientado a la emisión de reportes gerenciales y del cumplimiento de metas, con el propósito de coadyuvar con los técnicos de la institución y proporcionar información para la participación y control social, tal como establece la Constitución Política del Estado.
- La coordinación interinstitucional con instancias de seguimiento y fiscalización como la Contraloría General del Estado y el área de Auditoría Interna.

INDICE

Introducción	1
CAPÍTULO I. ASPECTOS METODOLÓGICOS	
<hr/>	
1.1 Planteamiento del Problema	4
1.2 Justificación del Trabajo	5
1.2.1. Justificación Metodológica	5
1.2.2 Justificación Práctica	5
1.3 Objetivos	6
1.3.1 Objetivo General	6
1.3.2 Objetivos Específicos	6
1.4. Método	6
2 CAPÍTULO II. MARCO TEÓRIO	
<hr/>	
2.1 La Gestión Publica	7
2.2 La Planificación	10
2.3 La relación de la planificación y el control de Gestión	14
2.4 Gestión por Resultados	16
2.4.1 Subsistema de Gestión	18
2.4.1.1 Planeamiento estratégico y operativo	18
2.4.1.2 Arquitectura organizacional	20
2.4.1.3 Programación presupuestaria	21
2.4.2 Subsistema de Responsabilización	23
2.4.2.1 Compromisos de Desempeño Institucional (Acuerdos- Programa)	23
2.4.2.2 Compromisos de Resultados de Gestión (CRG's)	24
2.4.2.3 Compromisos con el ciudadano (Carta compromiso con el ciudadano)	24
2.4.3 Subsistema de Monitoreo, Control y Evaluación	25
2.4.3.1 Monitoreo	25
2.4.3.1 Control y evaluación	25
2.4.4 Diseño del Sistema de Indicadores	26
2.4.4.1 Monitoreo	26
2.4.4.2 Evaluación	26
2.4.4.3 Indicadores	27
2.4.4.3.1 Economía	28
2.4.4.3.2 Eficacia	29
2.4.4.3.3 Eficiencia	30
2.4.4.3.4 Efectividad	30
2.4.4.3.5 Tipos de Indicadores	31
2.5 Gestión Presupuestaria	32

2.5.1 Estructura de un Sistema Presupuestario	33
2.5.1.1 Ciclo Presupuestario	34
2.5.1.2 Métodos del Sistema presupuestario	37
2.5.1.2.1 Presupuesto por Programa	37
2.5.1.2.2 Presupuesto Base Cero	41
2.5.2 Presupuesto Público	44
2.5.2.1 Componentes del Sistema de Presupuesto	47
2.5.2.1.1 Subsistema de Formulación del Presupuesto	47
2.5.2.1.2 Subsistema de de Ejecución Presupuestaria	47
2.5.2.1.3 Subsistema de Seguimiento y Evaluación Financiera	48

CAPÍTULO III. MARCO PRÁCTICO

3.1 Causas o factores negativos de la formulación y ejecución presupuestaria, y su incidencia en el cumplimiento de los objetivos en el sector público	49
3.1.1 Determinación de causas o factores negativos de la formulación presupuestaria del sector público, y su impacto en el cumplimiento de objetivos.	49
3.1.2 Determinación de causas o factores negativos de la ejecución presupuestaria del sector público, y su impacto en el cumplimiento de objetivos.	56
3.2 Evaluación en Bolivia	57

CAPÍTULO IV. PROPUESTA

4.1 Introducción y objetivo	65
4.2 Sistema de Evaluación por Resultados para implementación de las entidades del sector público.	65
4.3 Implementación del Sistema de evaluación.	73
4.3.1 Implementación del Sistema.	73
4.3.1.1 Interrelación Planificación y Presupuesto	74
4.3.1.2 Gestión del Conocimiento y Aprendizaje	76
4.3.1.3 Institucionalidad	76

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones	78
5.2 Recomendaciones	80

ANEXOS

BIBIOGRAFIA

TABULACIÓN DE ENCUESTA

1. Qué causas o factores negativos se identifican en el proceso de formulación presupuestaria en el sector público?

- a) Desconocimiento de la normativa
- b) Desconocimiento de aspectos técnicos
- c) Alta rotación de personal
- d) Otras (favor señalar cuales)_____

2. Qué medidas correctivas asumiría?

- a) Realizar talleres de capacitación
- b) Institucionalizar cargos indispensables de la entidad
- c) Otras (favor señalar cuales)_____

3. Qué causas o factores negativos se identifican en la ejecución presupuestaria del sector público?

- a)
- b)
- c)
- d)
- e)

4. Qué medidas correctivas asumiría?

- a)
- b)
- c)
- d)
- e)

5. Realizan las entidades públicas una programación financiera?

- a) Si
- b) No.
- c) En caso de haber respondido SI, señalar si es cumplida?

SI

NO

d) Cómo se realiza?

6. Realizan las entidades públicas una evaluación físico financiera?

a) Si

b) No.

c) En caso de haber respondido SI, señalar si su resultado es adoptado por las entidades ?

SI

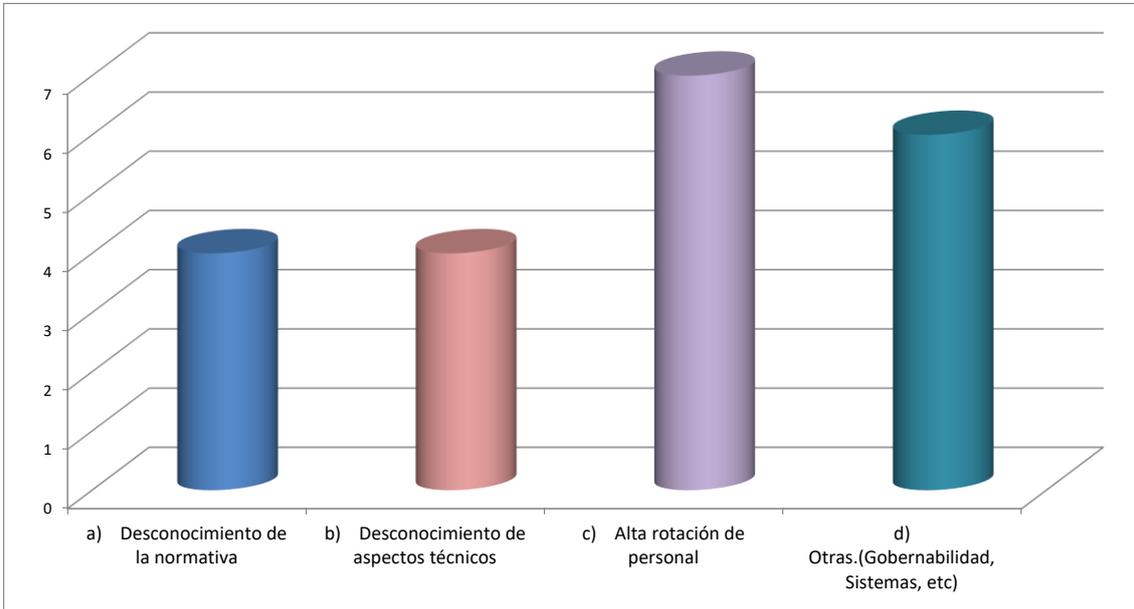
NO

d) Cómo se realiza?

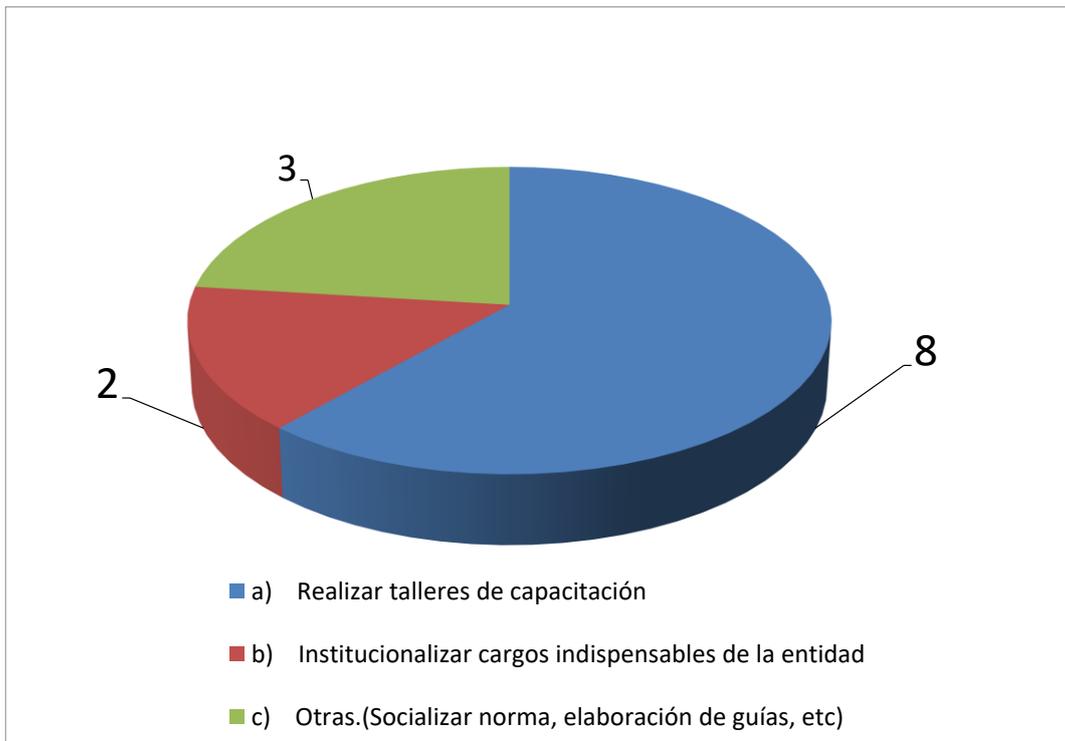
Gracias por su colaboración!

GRÁFICOS DE LA TABULACIÓN DE ENCUESTA

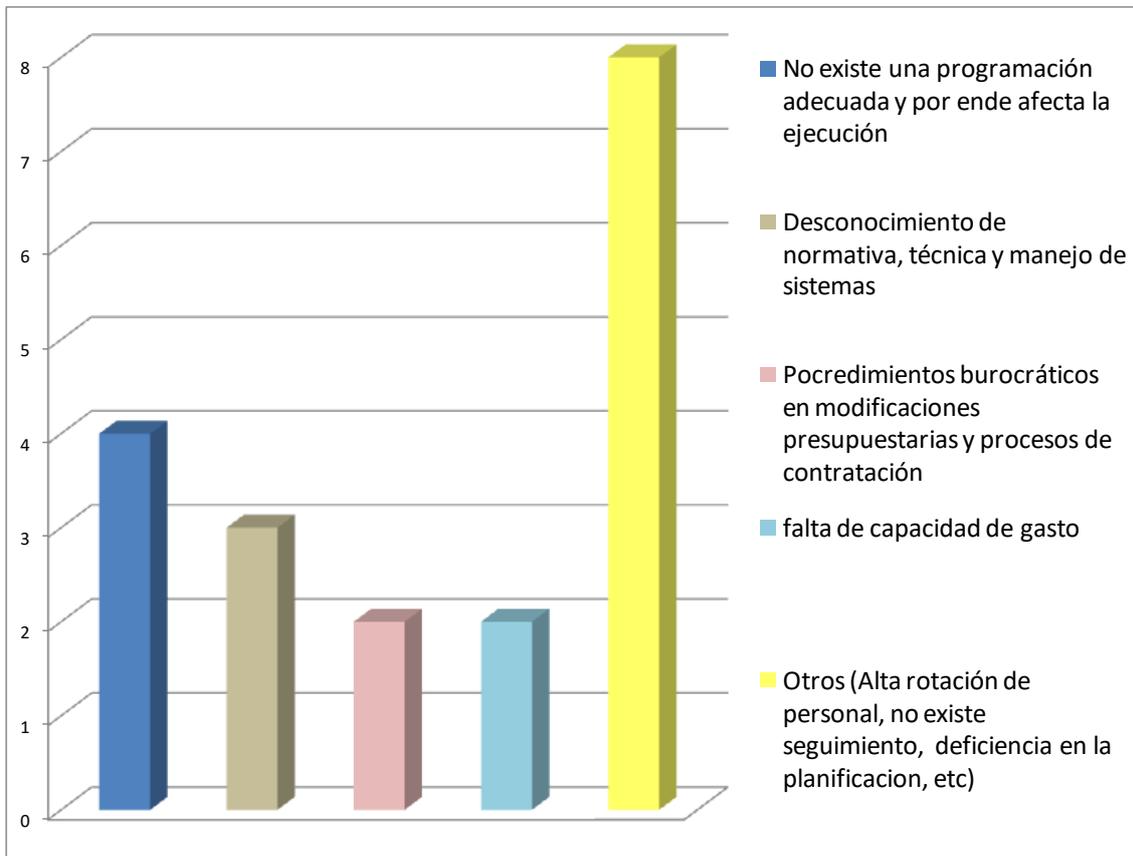
1. Qué causas o factores negativos se identifican en el proceso de formulación presupuestaria en el sector público?



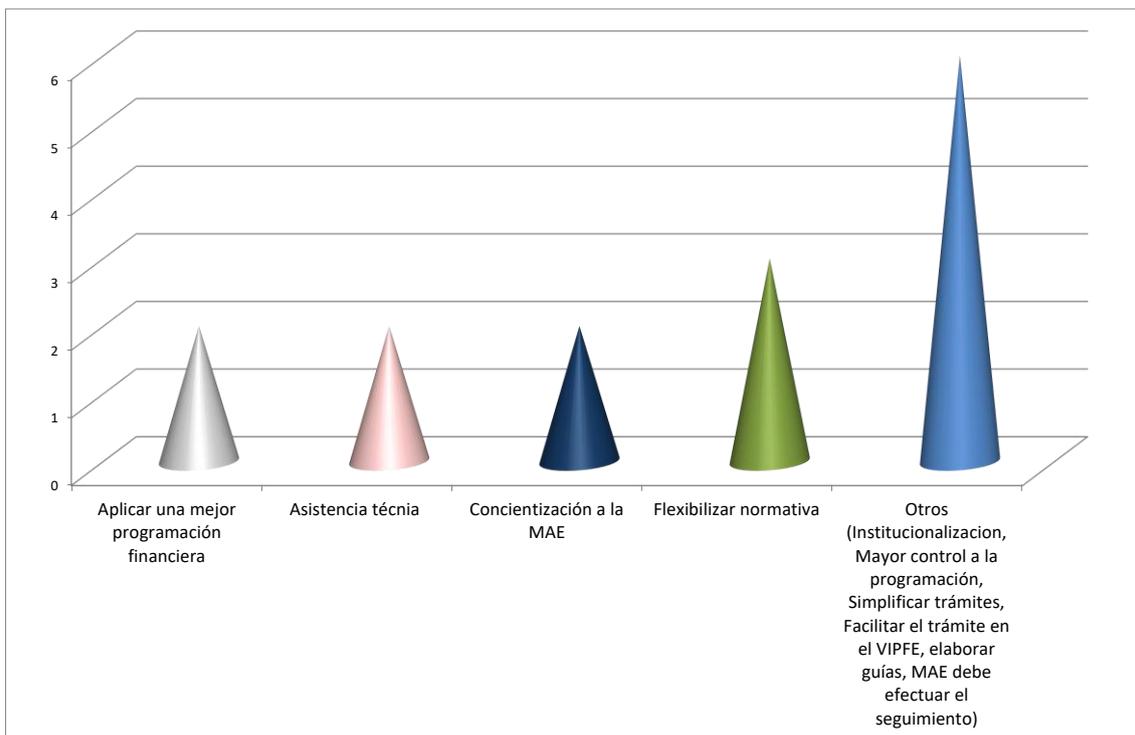
2. Qué medidas correctivas asumiría?



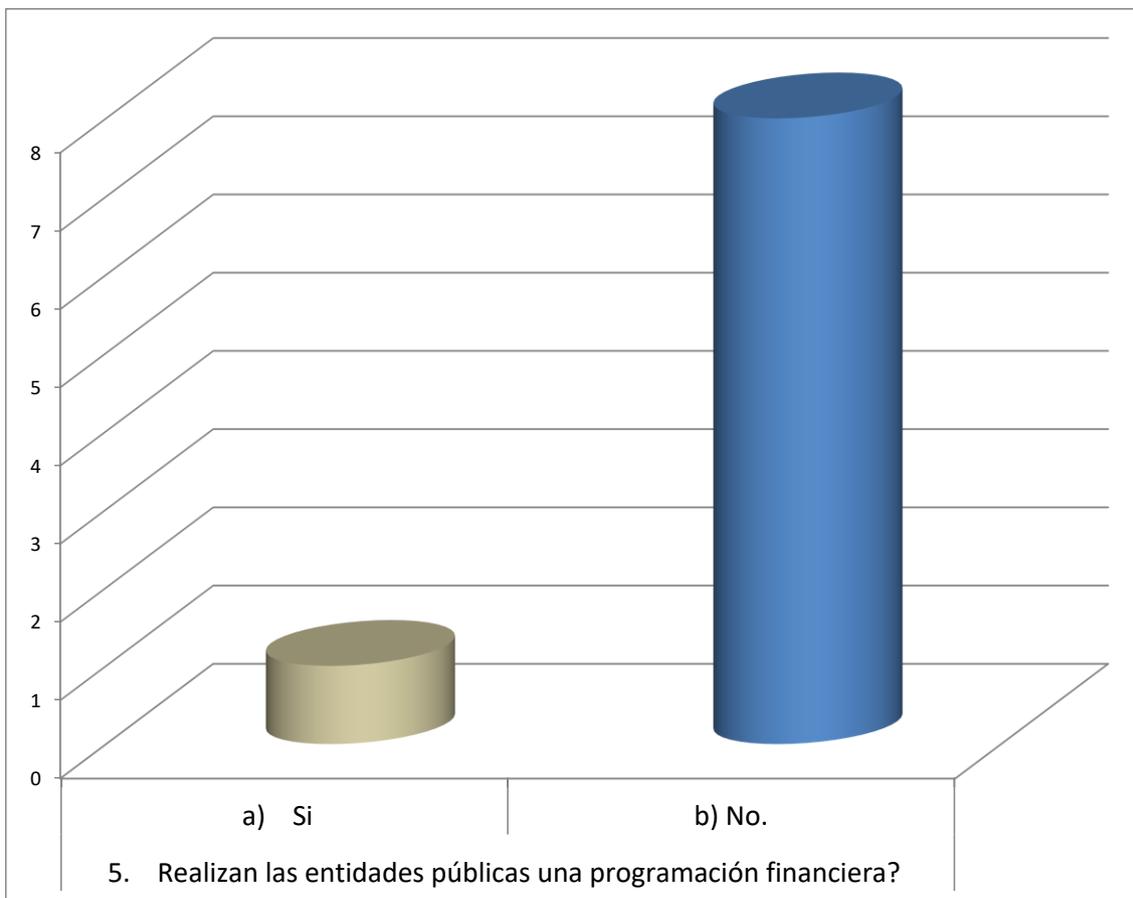
3. Qué causas o factores negativos se identifican en la ejecución presupuestaria del sector público?



4. Qué medidas correctivas asumiría?



5. Realizan las entidades públicas una programación financiera?



6. Realizan las entidades públicas una evaluación físico financiera?

