

GESTION BUROCRATICA Y GESTION PRESUPUESTARIA POR RESULTADOS: EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Taller sobre gestión
intensiva de proyectos
estratégicos orientada
a resultados

IIRSA

Río de Janeiro, 9-10
agosto 2006

Mario Marcel, Politeia Soluciones Publicas

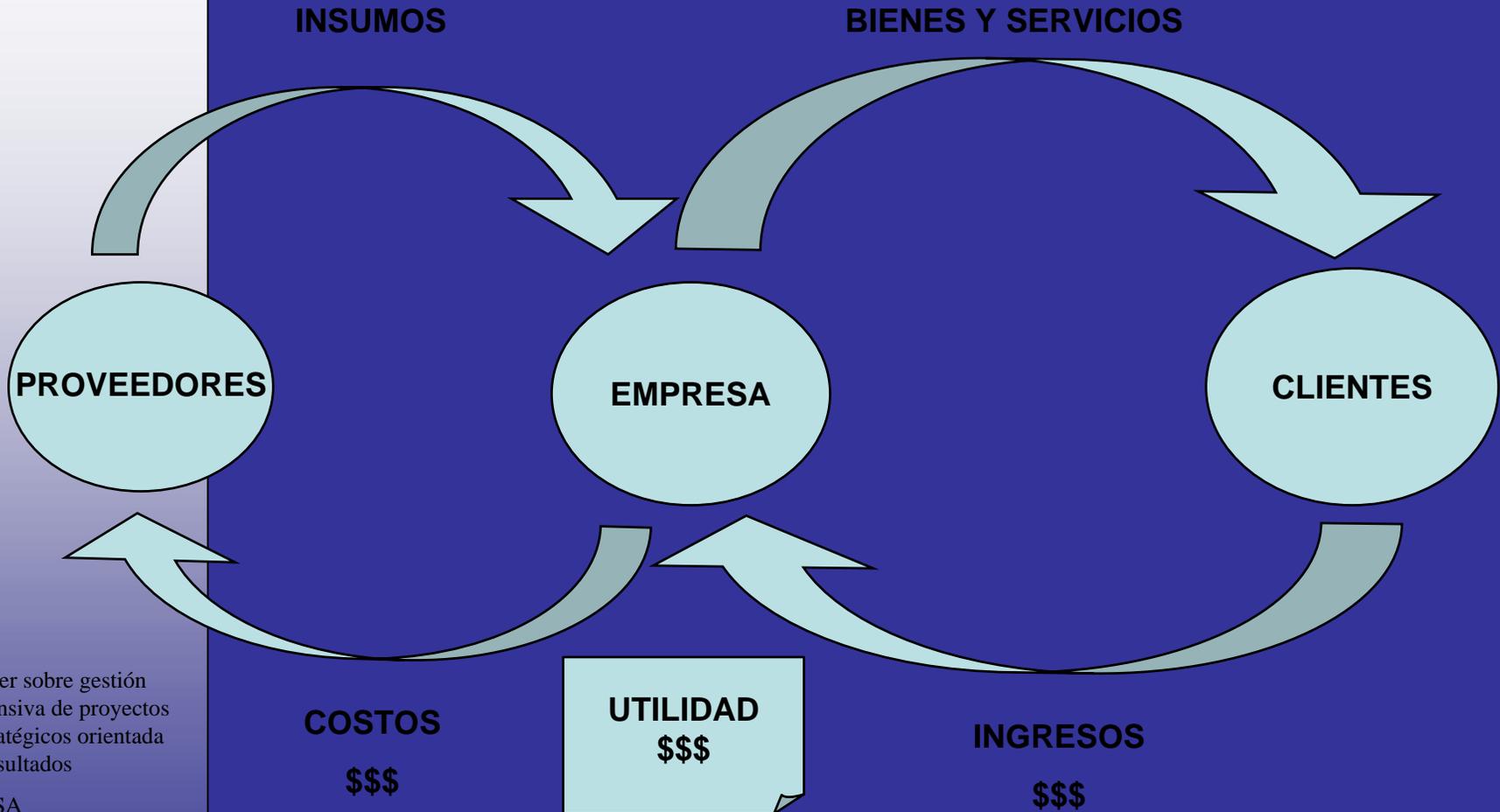
CONCEPTO DE GESTION PUBLICA

- Cómo el estado se organiza, obtiene y moviliza sus recursos para alcanzar determinados fines políticamente establecidos
- Esos fines son hoy muy amplios:
 - Bienes públicos clásicos: consumo gratuito, no excluyente
 - Bienes meritorios
 - Regulación y fallas de mercado

ESPECIFICIDADES DE LA GESTION PUBLICA

- Creación de valor
 - Transacciones individuales de los ciudadanos
 - Selección de actividades y programas públicos-valores y preferencias sociales
 - Provisión y regulación
 - Generación de capacidad de respuesta, controlar entorno
 - Proceso político-administrativo: transparencia, equidad, no discriminación, legalidad
 - Costo
- Dificultad para medir el valor creado
 - Carencia de precio
 - Productos, resultado, impacto
 - Relación entre insumos, productos e impacto

FINANCIAMIENTO Y RESULTADOS: EMPRESA PRIVADA

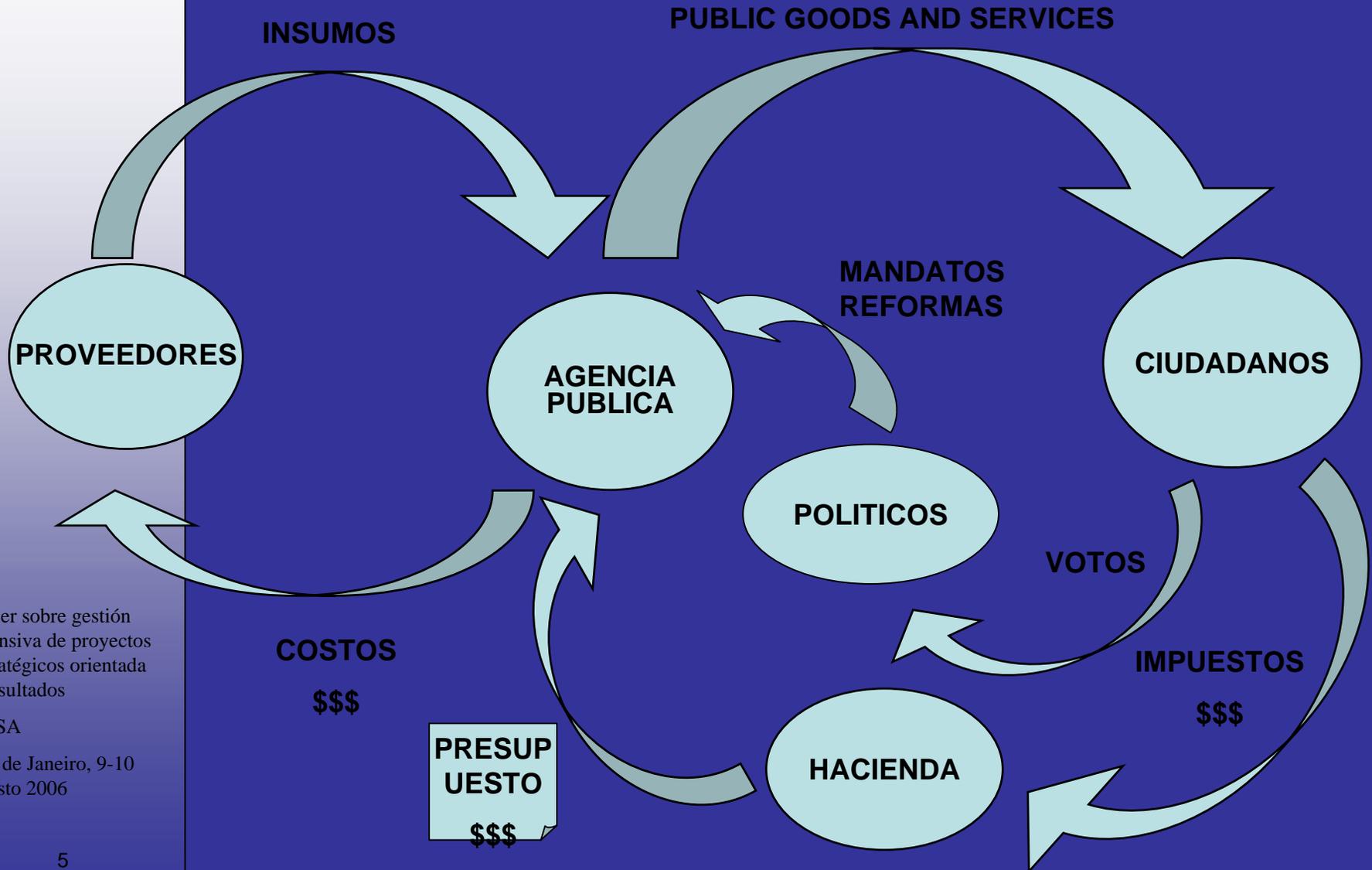


Taller sobre gestión
intensiva de proyectos
estratégicos orientada
a resultados

IIRSA

Río de Janeiro, 9-10
agosto 2006

FINANCIAMIENTO Y RESULTADOS: AGENCIAS PUBLICAS



Taller sobre gestión
intensiva de proyectos
estratégicos orientada
a resultados

IIRSA

Río de Janeiro, 9-10
agosto 2006

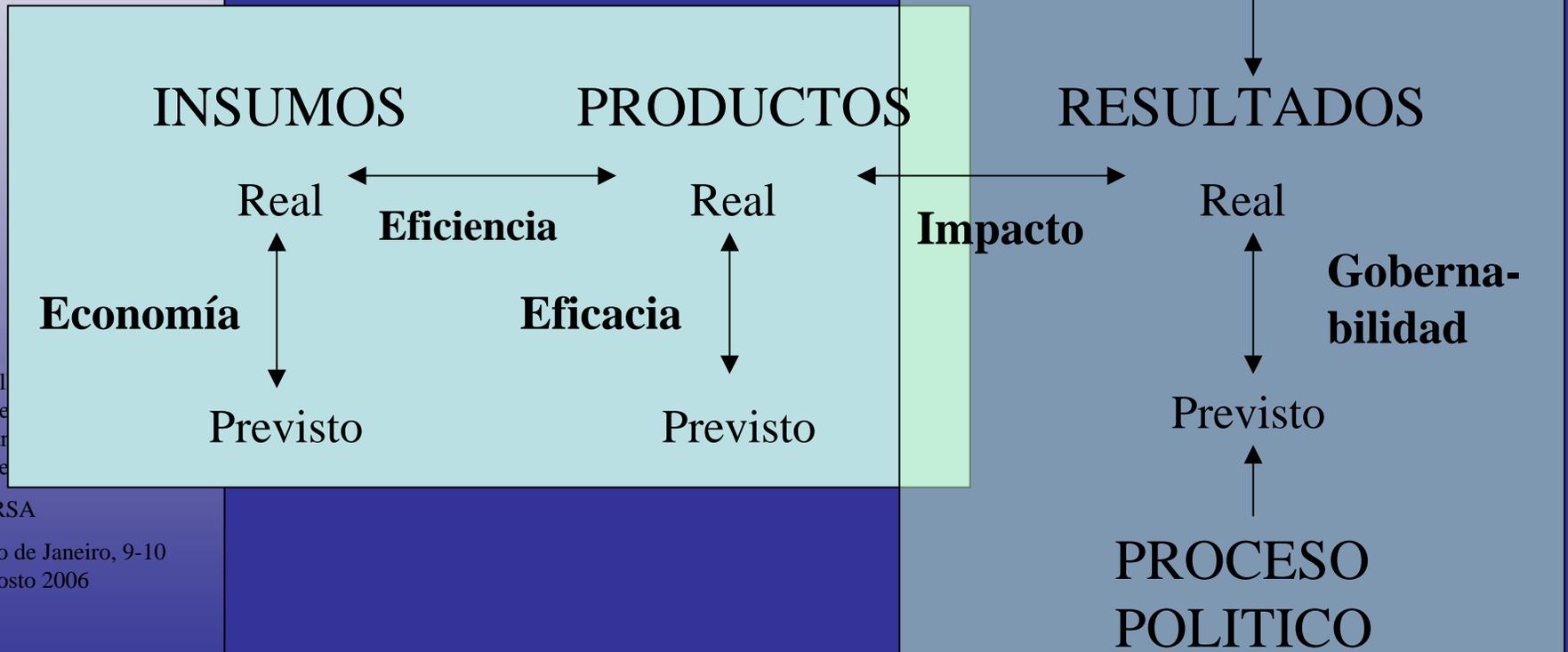
GESTION DE ORGANIZACIONES PUBLICAS Y PRIVADAS

PRIVADAS	PUBLICAS
Objetivos únicos	Objetivos múltiples, complejos, difusos
Objetivos generados por la propia organización	Objetivos generados desde fuera por mandatos políticos, leyes, planes
Objetivos específicos a la organización	Objetivos del sector público, compartidos con otros organismos
Coordinación a través de mercados	Coordinación a través de estructuras

DEL MANAGEMENT PRIVADO A LA GESTION PUBLICA

ORGANIZACIÓN INDIVIDUAL

SECTOR PUBLICO



COORDINACION Y MODELOS DE GESTION

- Una organización se define en base a dos características: un objetivo y una división del trabajo
- En una organización con mandatos múltiples, que cruzan a diversas unidades, el problema de la coordinación es fundamental
- El problema de la coordinación se resuelve en base a ciertos procesos básicos que movilizan a las diversas partes de la organización y las obligan a interactuar entre sí
- Los modelos de gestión se diferencian en la forma en que operan esos procesos

GESTION Y PROCESOS PUBLICOS

- Procesos organizacionales básicos en el sector público:
 - Generación de mandatos institucionales
 - Estructuración institucional
 - Prestación de servicios
 - Presupuestos
 - Gestión de recursos humanos
 - Control

Taller sobre gestión
intensiva de proyectos
estratégicos orientada
a resultados

IIRSA

Río de Janeiro, 9-10
agosto 2006

MODELOS DE GESTION

MODELO BUROCRATICO	NUEVA GERENCIA PUBLICA
<p>Funciones públicas derivan de mandatos políticos explícitos, generalmente restrictivos.</p>	<p>Funciones públicas se asocian a mandatos generales, centrados en objetivos de impacto.</p>
<p>En el Poder Ejecutivo cada función está definida por delegaciones específicas de autoridad. La jerarquía y la compartimentalización del trabajo rigen la gestión de las unidades organizacionales.</p>	<p>En la estructura del Poder Ejecutivo se encuentran orgánicamente separadas las funciones de formulación de política de las de carácter ejecutivo. Las relaciones entre organizaciones están reguladas por contratos o competencia.</p>
<p>En el ejercicio de las potestades públicas los funcionarios deben aplicar las reglas y procedimientos de manera uniforme, limitándose drásticamente la discrecionalidad. Los usuarios de los servicios públicos deben ser tratados por igual.</p>	<p>La actuación de las organizaciones se focalizan en el logro de resultados. Los directivos superiores cuentan con amplias atribuciones y flexibilidad para lograr metas explícitas, definidas de antemano. Los usuarios son tratados como clientes, con características y necesidades heterogéneas.</p>

MODELOS DE GESTION

MODELO BUROCRATICO	NUEVA GERENCIA PUBLICA
<p>Las organizaciones se estructuran bajo una lógica funcional o matricial, donde servicios centrales proveen el apoyo administrativo en materia de adquisiciones, recursos humanos, finanzas, etc.</p>	<p>Las organizaciones se estructuran en torno a productos, devolviendo responsabilidades desde el nivel superior a la línea para movilizar los recursos en torno al logro de metas y resultados.</p>
<p>Gestión financiera centrada en el cumplimiento de mandatos y restricciones del presupuesto y regulaciones centrales. Presupuestos estructurados en torno a insumos.</p>	<p>Gestión financiera centrada en el logro de resultados. Presupuesto con mayores niveles de agregación para generar flexibilidad, organizado idealmente en torno a productos, metas o resultados.</p>
<p>Sistemas de control centrados en el cumplimiento de normas.</p>	<p>Sistemas de control centrados en los resultados.</p>

Taller sobre gestión intensiva de proyectos estratégicos orientada a resultados

IIRSA

Río de Janeiro, 9-10 agosto 2006

EL PRESUPUESTO

- El presupuesto es al sector público lo que el mercado es al sector privado
- El presupuesto es el producto de la interacción entre un conjunto de actores, regulada por las instituciones políticas
- El presupuesto, por tanto, cumple varias funciones:
 - Función político-institucional
 - Función económica
 - Función gerencial

FUNCION POLITICO- INSTITUCIONAL

- En la medida que el Estado obtiene sus ingresos de un poder legal para recaudar impuestos, es necesario también un instrumento legal que autorice la distribución de esos recursos y sirva de base para fiscalizar su utilización
- Proceso de decisión que cruza Ejecutivo y Parlamento
- Interacciones entre los actores del proceso presupuestario están determinadas por normas institucionales del más alto nivel

FUNCION GERENCIAL

- Presupuestos establece base de recursos para operación de instituciones públicas
- Límites financieros a gestión
- Incentivos
- Preparación de presupuesto requiere planes, programas, productos, compromisos, obligaciones: sustituto de rol del mercado
- En general:
 - Base financiera para programación de gestión
 - Sistema de obligaciones mutuas e incentivos

FUNCION ECONOMICA

- Instancia fundamental de definición de política fiscal macroeconómica
- Sin embargo, dos componentes:
 - Coyuntural, exógeno
 - Política
- Asignación de recursos

Taller sobre gestión
intensiva de proyectos
estratégicos orientada
a resultados

IIRSA

Río de Janeiro, 9-10
agosto 2006

TRADE OFFS

- Conflictos entre poderes públicos
- Rigideces presupuestarias
 - Afectación de impuestos
 - Pisos de gastos
 - Excesiva desagregación de asignaciones
- Presupuestación recurrente
- Gobernabilidad fiscal:
 - Equilibrio entre las tres funciones del presupuesto
 - Capacidad de los gobiernos para llevar a cabo política fiscal de modo sostenible y creíble, con mínimo costo posible para las demás áreas de política pública

COMPONENTES DE UNA BUENA GESTION FINANCIERA PUBLICA

- Eficacia macro: cumplir los objetivos de la política fiscal
- Eficiencia en la asignación de los recursos
- Eficiencia en el uso de los recursos
- Transparencia en la generación y aplicación de los recursos públicos

Taller sobre gestión
intensiva de proyectos
estratégicos orientada
a resultados

IIRSA

Río de Janeiro, 9-10
agosto 2006

EL CICLO PRESUPUESTARIO



Taller sobre gestión intensiva de proyectos estratégicos orientada a resultados

IIRSA

Río de Janeiro, 9-10 agosto 2006

PRESUPUESTO POR RESULTADOS

- Sistema y procesos presupuestarios capaces de integrar consideraciones sobre resultados al proceso de toma de decisiones
 - Formulación: ¿Qué se quiere hacer con los recursos?
 - Aprobación: ¿Qué metas se comprometen?
 - Ejecución: ¿A qué mandatos y compromisos responde el programa?
 - Evaluación: ¿Cómo está operando el programa? ¿Qué justifica su continuidad? ¿Se podrían lograr las metas de otro modo? ¿Con menor costo?

PRESUPUESTO POR RESULTADOS

- Sobre todo, PPR exige un vínculo fuerte entre las cuatro etapas del ciclo presupuestario
- Cómo vincular presupuesto a resultados:
 - Información: indicadores (¿cómo lo estamos haciendo?); evaluaciones (¿vale la pena?)
 - Contratos: convenios de desempeño; sunset clauses
 - Incentivos: remuneraciones por desempeño
 - Presión externa: rendición de cuentas
- Presupuesto por resultados no significa condicionar mecánicamente las asignaciones de recursos; basta con tener una discusión presupuestaria que incluye información sobre resultados
- Concepto de resultados puede aplicarse a todo el proceso de generación de valor

PRESUPUESTO POR RESULTADOS

- Contraste con otras prácticas presupuestarias
 - Incrementalismo: discusión de asignaciones presupuestarias en relación a sí mismas
 - Presupuesto por programas: asignaciones en base a volúmenes producidos/niveles de servicio
 - Presupuesto de base cero: reformulación programática periódica

GESTION POR RESULTADOS EN PAISES DESARROLLADOS

- Países avanzados experimentaron una importante expansión del tamaño del estado durante buena parte del siglo XX
- En los años 70 emergen crisis fiscales que le van poniendo límites a la expansión de la carga tributaria
- Sin embargo, demandas de la sociedad se incrementan a medida que ésta se vuelve más compleja
- Se genera crisis del estado burocrático, promoviéndose la aplicación de modelos de gestión privada en el sector público, emerge la nueva gerencia pública
- Gestión por resultados se desarrolla fuertemente en los últimos 15 años

GESTION POR RESULTADOS EN PAISES DESARROLLADOS

- Movimiento liderado por países de matriz institucional británica (Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Canadá)
- Presupuesto por resultado emerge como componente central de este movimiento a comienzos de los 90
- Las reformas más radicales emergen como parte de ajustes fiscales e involucran:
 - Generación de información sobre desempeño e impacto de programas públicos
 - Reestructuración de procesos presupuestarios para incorporar información sobre desempeño
 - Formación de agencias ejecutivas y desarrollo de mecanismos semicontractuales
 - Devolución de poder gerencial a directivos públicos
 - Desarrollo de contabilidad gubernamental sobre base devengada

PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN AMERICA LATINA

- La mayoría de los países latinoamericanos han logrado mejorar significativamente su posición fiscal macro, pero siguen enfrentando grandes demandas de recursos que obligan a elevar eficiencia
- Control de gestión, transparencia, rendición de cuentas como parte fundamental de procesos de reforma (Chile), leyes de responsabilidad fiscal (Brasil), incluso normas constitucionales (Colombia)
- Legislación antecede a práctica, tendencia a diseñar sistemas comprehensivos (Bolivia)
- Mayoría de países han logrado generar alguna información sobre desempeño (Guatemala, El Salvador); En algunos casos parece incluso existir exceso de información (México), pero pocos la incorporan a la toma de decisiones (Costa Rica) y a la asignación de recursos (Peru)
- Expertos proponen resolver antes algunas cuestiones básicas de gestión presupuestaria (Schick)

DOS MODELOS



Taller sobre gestión
intensiva de proyectos
estratégicos orientada
a resultados

IIRSA

Río de Janeiro, 9-10
agosto 2006

CLAVES PARA ORIENTAR SISTEMAS NACIONALES

- Empezar por lo más básico: información al día, presupuestos estables, procesos estructurados de toma de decisiones
- Focalizar esfuerzos en torno a toma de decisiones: la información que no se usa no sirve
- Responsabilidad y disciplina fiscal
- Evitar fijación con instrumentos
- Desarrollar sistemas con gradualidad
- Evitar metas imposibles
- Informar a legislatura y ciudadanía sin esperar respuestas inmediatas

PRESUPUESTO POR RESULTADOS E INVERSION PUBLICA

- Inversión pública es parte fundamental del presupuesto, también debe formar parte de sistema de presupuesto por resultados
- Desarrollo de técnicas estandarizadas de evaluación social de inversiones facilita proceso
- Demasiados países intentaron montar sistemas nacionales de inversiones y luego los dejaron inconclusos
- Metodologías de evaluación también deben aplicarse a inversiones públicas indirectas (asociaciones público-privadas, Pidiregas, fideicomisos, inversiones a través de empresas públicas)
- Evaluación ex ante debe complementarse con evaluación ex post
- Metodologías de evaluación deben actualizarse para incorporar nuevas realidades: programas de inversiones, proyectos binacionales, etc.