



Ejercicio 2010

Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal

Tomo II
Planificación y Evaluación

I. Presentación

En ocasión de la elaboración del Presupuesto Nacional 2010 – 2014, los Incisos de la Administración Central y los organismos del artículo 220 de la Constitución que optaron por hacerlo, elaboraron sus planes estratégicos en base a las pautas metodológicas brindadas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a los efectos de dar cumplimiento el artículo 39 lit. F) de la ley 16.736 de 05/01/996. Dicha información se presentó en el Tomo II - Planificación y Evaluación.

Corresponde para el presente Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas 2010 reeditar el tomo que, en esta oportunidad, contiene información sobre los resultados de la gestión 2010 de los incisos del Presupuesto Nacional (los “estados demostrativos de resultados”) así como el ajuste de la planificación estratégica del año 2011. Adicionalmente, se presenta por primera vez un informe que combina información presupuestal y de planificación para algunas Áreas Programáticas que comprenden las definidas como prioritarias por el Poder Ejecutivo: Desarrollo Productivo; Educación; Infraestructura, Transporte y Comunicaciones; Protección y Seguridad Social; Salud; Seguridad Pública y Vivienda. Este es un intento de asociar los recursos asignados y los resultados obtenidos a nivel de los nuevos programas presupuestales que componen dichas áreas. El contenido específico del Tomo II se detalla más adelante.

II. Los avances hacia un presupuesto por resultados y los desafíos pendientes

La nueva metodología de formulación presupuestal que se aplicó para el Presupuesto Nacional 2010 – 2014 implicó un cambio cualitativo respecto de presupuestos anteriores. La esencia de dicho cambio radica en la redefinición de los programas presupuestales con dos fines: darles sentido programático y admitir la posibilidad de que en ellos participen varias instituciones.

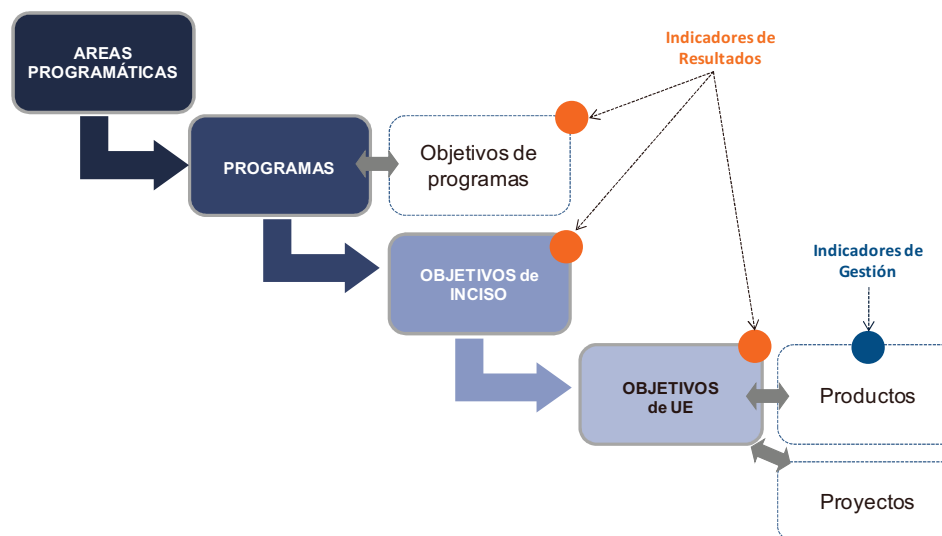
Los nuevos programas presupuestales tienen sentido programático porque para cada uno se definió un objetivo que expresa claramente ciertos propósitos, e idealmente identifica un “problema” que se espera paliar mediante la aplicación de recursos públicos (agrupados a su vez en proyectos de funcionamiento e inversión). La naturaleza del problema identificado se asocia con el valor público a generar por el accionar estatal¹, mientras que los logros en relación a ese problema pueden ser monitoreados a través de un conjunto de indicadores asociados a cada objetivo de programa.

¹ Mientras que en el sector privado el valor generado por una empresa se corresponde con la rentabilidad que obtiene, en el sector público la noción de valor es mucho más amplia y está relacionada con el logro del “bienestar general” de la sociedad y los individuos que la componen. El valor público se realiza no sólo mediante la provisión de bienes y servicios apreciados por la sociedad, sino también en la promoción de valores como equidad, justicia, transparencia y legitimidad de los organismos públicos, etc. Por ende, se trata de un concepto que involucra dimensiones filosóficas y políticas.

Paralelamente, los nuevos programas reemplazan la lógica institucional vigente anteriormente, en tanto la planificación se realiza en función de propósitos y problemas a los que pueden contribuir más de un inciso y unidad ejecutora (UE) al mismo tiempo. Se espera que ello favorezca la coordinación entre instituciones del Estado.

Como puede apreciarse en la Figura 1, esta nueva estructura de programas se agrupó en 17 Áreas Programáticas (AP) que representan las funciones que el Estado desarrolla y que por su continuidad en el tiempo trascienden los distintos períodos de gobierno. De esta manera, es posible vincular la asignación presupuestal con los objetivos que, dentro de cada AP, persiguen los programas presupuestales y vincular el accionar de las distintos incisos que contribuyen a generar valor al interior de una misma AP.

Figura 1: Esquema para la formulación del Presupuesto Nacional 2010 – 2014



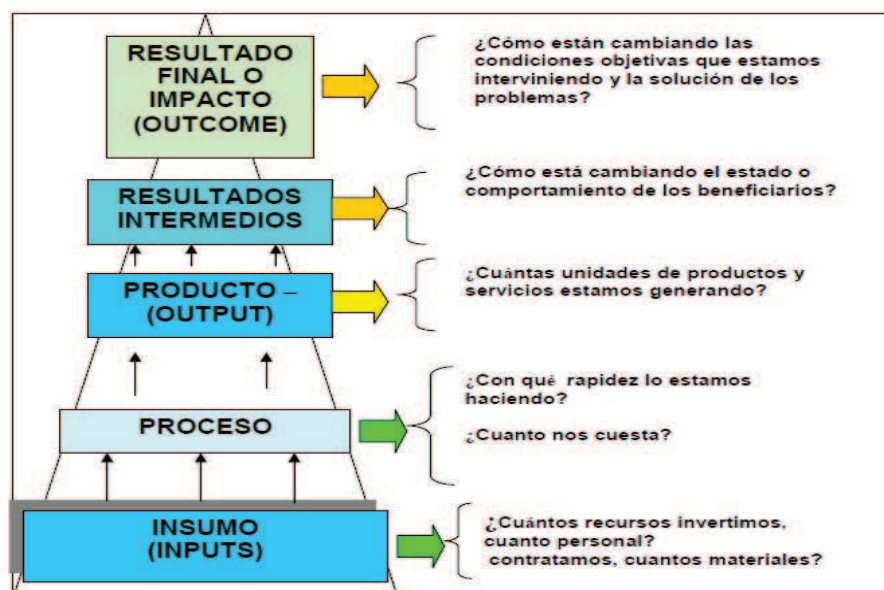
Fuente: elaboración propia

La planificación “institucional” de los incisos y unidades ejecutoras (UE) tiene lugar en este esquema a través de la identificación de las contribuciones específicas que cada institución realiza en el marco de cada uno de los programas de los que participa. Esto se refleja en la redacción de los objetivos de inciso y UE que también cuentan con indicadores asociados para medir su logro.

Toda la información sobre planificación mencionada, desde la descripción de lo que comprende cada AP hasta los objetivos e indicadores de los programas presupuestales, incisos y UE se recoge en un sistema informático, el Sistema de Planificación y Evaluación (SPE), que fue desarrollado a tales efectos por el Área de Gestión y Evaluación del Estado de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (AGEV – OPP).

Se entiende que el cambio metodológico reseñado implicó un avance importante hacia un presupuesto por resultados al vincular de manera más estrecha la planificación con el presupuesto. No obstante, el mismo presenta algunas limitaciones que deberán ser subsanadas en el correr de las siguientes instancias presupuestales. En particular, en algunos casos ha resultado imposible debido a carencias en los sistemas de información de la Administración Pública distribuir los créditos (sobre todo del grupo 0, pero también de otros rubros de funcionamiento) que financian contribuciones específicas que realizan los incisos y UE en el marco de la nueva estructura de programas. Ello ocasiona que, para algunos programas, los montos de créditos registrados no coincidan completamente con los que efectivamente se aplican al logro de sus objetivos. Desde AGEV se está trabajando en la mejora de los sistemas de información presupuestal de modo de poder subsanar esta carencia y reflejar de manera más ajustada las asignaciones presupuestales.

Figura 2: Eslabones de la cadena de generación de valor público



Fuente: Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público (ILPES – CEPAL)

Asimismo, en la formulación presupuestal se ha puesto el énfasis en la definición de los programas presupuestales y de sus objetivos que, como se menciona más arriba, apuntan a mostrar los resultados que las acciones de política pública tienen sobre la población objetivo de las mismas. Si bien se ha trabajado en el nivel institucional apoyando a los incisos en la definición de sus objetivos e indicadores, resta mucho por hacer para tener una correcta identificación de la “cadena de generación de valor público” (procesos – productos – resultados intermedios y finales) que está por detrás de la lógica de cada programa y que se refleja en la Figura 2².

En este sentido, el desafío es profundizar la generación de información sobre los productos (bienes y servicios) que brindan los organismos públicos, considerando las dimensiones del desempeño (eficacia, eficiencia y calidad). Estos productos representan el instrumento con el que cuentan los organismos para propiciar los resultados esperados a nivel de programa, dado que, provistos en tiempo y forma, pueden generar el cambio necesario que solucione o minimice las carencias de distinta índole que se identifican en la redacción de los objetivos de cada programa.

Finalmente, no siempre ha sido posible fijar una meta que indique el valor que se espera alcanzar en cada indicador para cada período. Ello se deriva en algunos casos de la inexistencia de un valor base o medición previa del indicador que sirva como referencia y, en otros, debido a lo complejo de esta tarea que implica definir una exigencia que sea consistente con la asignación de recursos, para lo cual no siempre están dadas las condiciones. Este es otro aspecto que deberá mejorarse en paralelo con la obtención de información histórica que dé cuenta de la evolución de los indicadores seleccionados para realizar el seguimiento de los mismos.

III. Contenido del Tomo II

Para el proyecto de Ley de Rendición de Cuentas 2010 la información de Planificación y Evaluación se recoge en dos volúmenes:

1. Tomo II – Planificación y Evaluación. Este volumen se integra en dos partes: la primera focaliza en las Áreas Programáticas seleccionadas mostrando información combinada de la asignación presupuestal 2011 y de los objetivos e indicadores de los programas que componen cada AP así como de los objetivos institucionales que muestran la contribución específica que los incisos realizan en el marco de cada programa; la segunda presenta los estados demostrativos de resultados 2010 a través de: i) los informes cualitativos de gestión elevados por los incisos y UE y ii) los valores 2010 de los indicadores vigentes para ese año de acuerdo a la información ingresada en el Sistema de Planificación y Evaluación (SPE).
2. Planificación y Evaluación – Planificación Estratégica 2011 (información complementaria al Tomo II): contiene la planificación estratégica 2011 de los Incisos de la Administración Central y los organismos del artículo 220 de la Constitución de acuerdo a la información ingresada en el SPE.

² El objetivo último de aplicar estos conceptos al ámbito público es ordenar y organizar de mejor manera la acción estatal buscando elevar la efectividad de las políticas públicas.

A continuación se detallan diversos aspectos conceptuales, metodológicos y operativos relacionados con el contenido y la presentación del tomo.

IV. Aclaraciones sobre el contenido

Tomo II – Planificación y Evaluación

Parte 1: Informes de planificación y presupuesto para AP Prioritarias

El objetivo principal de esta primera parte del tomo es presentar información que vincule aspectos de planificación y de presupuesto a través de una mirada programática, en línea con la nueva estructura de formulación presupuestal. De esta forma, se pretende tener una medida de los logros relacionada con los recursos aplicados para obtenerlos.

La información relativa a la planificación se obtiene del SPE mientras que la de créditos se toma del SIF. Los datos de crédito vigente se tomaron al día 16 de junio de 2011 y pueden variar a lo largo del año debido al otorgamiento de refuerzos e imprevistos o a modificaciones que puedan aprobarse en la Ley de Rendición de Cuentas 2010 para el año en curso. Por ello, no necesariamente coinciden con los datos de crédito proyectado que se presentan en la exposición de motivos del presente proyecto de ley.

Estos informes se presentan exclusivamente para las AP seleccionadas (7 – Desarrollo Productivo; 8 – Educación; 9 – Infraestructura, Transporte y Comunicaciones; 11 – Protección y Seguridad Social; 13 – Salud; 14 – Seguridad Pública y 17 – Vivienda) y se estructuran de la siguiente manera:

- Descripción del AP prioritaria.
- Cuadro con los programas que componen el AP, los objetivos de cada programa y su crédito vigente 2011 al 16 de junio.
- Gráficos que muestran la distribución del crédito vigente 2011 del AP por programa y por inciso.
- Para cada programa del AP, cuadro con los incisos que contribuyen con cada programa, los objetivos de inciso a través de los cuales se hace efectiva dicha contribución y el crédito 2011 asignado a cada inciso en el marco del programa en cuestión. Como el nuevo esquema presupuestal abarca a todos los incisos del Presupuesto Nacional, incluyendo los “no institucionales” (incisos 20 a 24), en los casos en que los programas comprenden asignaciones de créditos para estos incisos donde no corresponde la definición de objetivos, se identifican los conceptos del gasto a los que responden dichas partidas.

- Para cada programa, gráfico con la distribución del crédito vigente 2011 por inciso. Para los casos en que un único inciso da cuenta del 100% de la asignación de un programa, se omite el gráfico.
- Para cada programa, indicadores relevantes para medir logros relacionados con el objetivo del programa. Para los indicadores seleccionados se incluye: nombre, forma de cálculo, fuente, valor base (valor 2009 o medición previa reciente del indicador según se especifique), valor 2010 y meta 2011 (en los casos que fue posible definirla); en los casos en que se consideró necesario se incluyen también referencias que guían la interpretación del indicador y delimitan su alcance. Para el AP Educación, como excepción, se presenta un conjunto de indicadores a nivel del AP sin que exista una asociación explícita con los programas y se muestra una serie más larga de valores que en algunos casos comienza en 2000.

Como se mencionó más arriba los indicadores a nivel de programa son idealmente indicadores de resultados (último eslabón de la cadena de generación de valor público) y, mayoritariamente, de eficacia³ en tanto miden el cambio que la acción pública, como consecuencia de la provisión de productos de distinta naturaleza, genera sobre cierta población objetivo. Sin embargo, no todos los programas presupuestales fueron definidos con el mismo grado de generalidad por lo cual, en algunos casos, se seleccionaron indicadores que miden más resultados finales o impactos. En estas situaciones, los indicadores seleccionados no pueden dar cuenta cabal de los resultados de la política pública en tanto intervienen múltiples factores que no están bajo su control (fenómeno que se identifica como “problema de la atribución”).

Cabe destacar además que el monitoreo de indicadores, tanto a nivel de programas como a nivel institucional (indicadores de objetivos de inciso y UE) da una medida puntual del desempeño pero no explica por qué se alcanzó o no un determinado nivel de desempeño. Por ello, esta práctica necesita ser complementada con “evaluaciones”, entendidas como estudios o revisiones en profundidad que permitan recabar, sistematizar y generar un conjunto más amplio de información que involucre no sólo aspectos que hacen al desempeño del accionar estatal, sino también que permita identificar otros factores (de diseño, gestión y/o de contexto) que pudieran estar influyendo sobre éste. Para avanzar en este sentido desde OPP se está trabajando en el diseño del Sistema Nacional de Evaluación (SNE) de políticas públicas.

Parte 2: Estados demostrativos de resultados 2010

La segunda parte del tomo presenta información sobre la gestión 2010 de los incisos y UE del Presupuesto Nacional desde dos aproximaciones complementarias: i) a través de los informes cualitativos de gestión 2010 de los distintos inciso y UE y ii) mediante las salidas del SPE referentes al valor que tomaron en 2010 los indicadores con vigencia para ese año, tal cual se definieron en ocasión del Presupuesto. Es importante destacar que la vigencia de la nueva estructura de programas del actual Presupuesto comenzó a regir el 1º de enero de 2011. Debido a este hecho, existen algunos incisos cuya planificación 2010 no se refleja en las salidas del SPE para ese año; en estos casos, sin embargo, es posible recoger los principales elementos de la gestión

³ Por contraposición a los indicadores de procesos y productos que generalmente son de eficiencia y calidad.

2010 en los informes cualitativos. Esta situación se corrige en la información de planificación 2011 que se presenta como complementaria al tomo II donde, en plena vigencia del nuevo esquema presupuestal, se muestra con completitud las contribuciones que los incisos y UE hacen en el marco de cada uno de los nuevos programas presupuestales.

La presentación de los informes cualitativos se organiza por inciso. El formato sugerido para la elaboración de dichos informes incluyó los siguientes puntos:

1. Principales avances logrados en el año 2010 relacionados con los planes estratégicos formulados en el Presupuesto Nacional 2010-2014.
2. Logros relevantes obtenidos en el año, no previstos inicialmente en la planificación 2010.
3. Aspectos del plan estratégico que quedaron pendientes, identificando sintéticamente las razones.
4. Evaluación global, en función de los puntos anteriores, de los resultados obtenidos en el año 2010.
5. Principales desafíos a encarar en el año 2011.

La salida del SPE referente a los valores de los indicadores 2010 se organiza por AP y programa, identificando la contribución de cada inciso y UE a través de los objetivos que fueron definidos en ocasión del Presupuesto teniendo en cuenta, como se menciona más arriba, que dicha contribución no siempre es completa dado que la vigencia de la nueva estructura programática rige a partir de 2011. Asociados a cada objetivo de inciso y UE, como forma de tener una medida de los logros alcanzados en 2010, figuran los siguientes campos relacionados con los indicadores vigentes para dicho año: nombre del indicador, forma de cálculo, unidad de medida, valor base del indicador y valor 2010 con un comentario asociado si corresponde (en los casos en que no se ingresó valor ni comentario 2010 figura “no informó” en el campo de comentario).

Planificación y Evaluación – Planificación Estratégica 2011

Como información complementaria al Tomo II se presenta la planificación estratégica 2011 de los incisos y UE que integran el Presupuesto Nacional ajustada para su presentación con el proyecto de Ley de Rendición de Cuentas 2010, de acuerdo a la información ingresada en el SPE. La salida del sistema se organiza por AP y responde al siguiente formato:

- Para cada AP se presentan los programas presupuestales que la componen, su objetivo y alcance (en caso que corresponda).
- Para cada Programa presupuestal se presentan los incisos que contribuyen y a través de qué objetivos lo hacen.
- Para cada Objetivo de Inciso se presentan, además de su descripción y vigencia:
 - Indicadores de los Objetivos de Inciso (para los casos en que estén formulados)
 - Objetivos de UE vinculados al mismo.
- Para cada Objetivo de UE, se presentan, además de su descripción y vigencia:

- Indicadores de Objetivos de UE
- Para los indicadores asociados a objetivos de inciso y de UE se presentan los siguientes campos: nombre, forma de cálculo, unidad de medida, valor base, valor y comentario 2010 (cuando fue informado y la vigencia del indicador comprendía el año 2010; en caso contrario se indica “no vigente en 2010”) y meta 2011 (en caso que haya sido definida).