



PROYECTO DE PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL

PRESUPUESTACION ORIENTADA A RESULTADOS MODELO Y MAPA DE RUTA DNP - ICBF

RESUMEN EJECUTIVO

FEDESARROLLO

Mauricio Olivera¹
Arturo Harker

Bogotá, octubre de 2006

¹ Director del Proyecto.

PRESUPUESTACION ORIENTADA A RESULTADOS MODELO Y MAPA DE RUTA

RESUMEN EJECUTIVO

I. El modelo de presupuestación por resultados

a. Marco teórico

➔ Los procesos de presupuestación de las políticas públicas (PPP) se caracterizan por la intervención de diferentes entidades que asignan y ejecutan los recursos públicos. El PPP puede ser visto como un juego de estrategia entre múltiples entidades que cuentan con diferente poder de negociación, diversos incentivos y niveles de información. En este proceso se dan relaciones contractuales en las que un *principal* delega a un *agente* la gestión de una o varias acciones.

➔ En esta relación existen *asimetrías de información* debido a que el principal no tiene la capacidad de conocer completamente las capacidades, intenciones, el esfuerzo y las acciones del agente. En esta medida se generan costos de transacción (costos de diseño de contratos, costos de monitoreo de las acciones del agente, etc.). Para evitar que los agentes aprovechen las asimetrías de información, deben implementarse mecanismos para que participen en los beneficios generados en el contrato de tal manera que tengan incentivos para revelar -directa o indirectamente- la información que el principal no puede observar.

➔ En la implementación de las políticas públicas el problema de costos de transacción y, por ende, de asimetrías de información, es más complicado. En estos escenarios la relación es entre un solo principal y un solo agente, y los incentivos no son determinados por un único contrato completo (Martimort, 1996). En la literatura este problema se denomina el problema de *agencia común*. En este escenario, los problemas de asimetrías de información y de riesgo moral se multiplican con el número de principales y de agentes, y los esquemas de incentivos son más difíciles de implementar. La solución al problema de agencia común se da a través de *incentivos de alto poder*.

➔ En el ámbito práctico este marco teórico deja dos mensajes para un buen manejo de la asignación y ejecución de los recursos públicos: (i) la coordinación entre principales (entidades encargadas de asignar los recursos) es un factor necesario para desarrollar esquemas de incentivos de alto poder que eliminen efectivamente los problemas de información asimétrica en el proceso de implementación de las políticas públicas, y (ii) los incentivos de alto poder deben entregar a los principales la información relevante para la toma de decisiones.

b. Desempeño presupuestal

➔ Existen tres niveles de resultados deseables en un sistema de presupuestación (Banco Mundial, 1998): (i) Disciplina fiscal, (ii) Asignación y uso de recursos según prioridades de política, (iii) Eficiencia y efectividad en el uso de los recursos.

➔ Existe fuerte interdependencia entre estos tres niveles. Centrarse en la consecución de una disciplina fiscal puede debilitar los logros en los niveles 2 y 3. Asimismo, concentrarse en lograr políticas estratégicas sin importar la restricción presupuestal conlleva a una financiación inadecuada de las operaciones. En contraste, la estabilidad fiscal es un pilar fundamental para lograr buenos resultados en el nivel 2 y 3, y los buenos resultados en estos dos niveles permiten lograr una disciplina fiscal en el agregado a través de la reasignación de recursos hacia las actividades más eficientes.

II. Aplicación del modelo de presupuestación por resultados: el caso del ICBF

a. Los jugadores

Principales (entidades asignadoras de recursos):

- 1) DNP, quien asigna el presupuesto de inversión, y en el interior del DNP la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP), quien programa el presupuesto de inversión, y la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) quien hace seguimiento a las metas físicas del plan de desarrollo.
- 2) MHCP, quien asigna el presupuesto de funcionamiento, y en el interior del MHCP la DGP, quien programa el presupuesto de funcionamiento, y hace seguimiento a la gestión financiera de los gastos de funcionamiento y de inversión

Agente (entidad ejecutora):

- a) ICBF y las Direcciones de Programación, Financiera, y de Evaluación.

b. Reglas de juego

➔ Las cuatro etapas del ciclo de las políticas públicas² existen en la institucionalidad presupuestal colombiana. Las leyes presupuestales (i.e. el EOP, la ley Orgánica del Plan de Desarrollo y el Decreto 4730 de 2005) incluyen la normatividad necesaria para implementar un modelo de presupuestación orientada a resultados a través de las diferentes fases del ciclo de las políticas públicas. Además, las leyes presupuestales definen las herramientas (o “instituciones fiscales”) necesarias para la toma de decisiones en el contexto de un modelo de presupuestación orientada a resultados, entre estas:

- BPIN: Asignación y ejecución de los recursos de inversión bajo criterios de eficiencia social, financiera y económica.
- PND: Identificación de prioridades y de definición de políticas.
- MFMP y MGMP: Programación y ejecución presupuestal sectorial de mediano plazo teniendo en cuenta la restricción presupuestal agregada.

² Las cuatro etapas del ciclo de las políticas públicas son: la planeación, la presupuestación, la ejecución y el seguimiento y la evaluación.

➔ En la institucionalidad presupuestal existen diversos sistemas de información para que las entidades asignadoras de recursos (i.e. DNP y MHCP) cuenten con la información necesaria para la toma de decisiones. Estos sistemas, en principio, permiten generar la información para conectar las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas e implementar el modelo de presupuestación por resultados: el BPIN articula las etapas de planeación y presupuestación, mientras que los sistemas de seguimiento (SIIF, Sigob y SUIFP³) articulan la ejecución financiera y física de la inversión.

c. Respetto a las asimetrías de información

➔ Los sistemas de información desarrollados por las entidades involucradas en el ciclo de PPP son inconsistentes entre sí. Adicionalmente, la información al interior de cada uno de los sistemas existentes también es inconsistente, exceptuando el Sigob.

d. Respetto a la coordinación entre los principales (entre el MHCP y el DNP)

➔ Si bien a través del MGMP se introdujeron instancias de discusión en el proceso de programación presupuestal que permitirán una acción más coordinada de las autoridades presupuestales y de planeación, aún son necesarias herramientas adicionales que permitan una programación coherente y disciplinada del gasto público (el desarrollo de una clasificación presupuestal que ate el gasto de funcionamiento al de inversión sería una de estas herramientas).

➔ Las asimetrías de información existentes y la falta de mecanismos para una coordinación efectiva de las autoridades presupuestales y de planeación no permiten cerrar el ciclo de las políticas públicas. A su vez, esta situación hace que el presupuesto no se comporte de manera adecuada en ninguna de sus tres dimensiones: (i) disciplina fiscal, (ii) asignación de los recursos de acuerdo a prioridades de política, y (iii) eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos.

III. Indicadores de seguimiento y evaluación para la presupuestación por resultados

➔ Con el fin de sustentar un modelo de presupuestación por resultados, los objetivos de los indicadores de un sistema de seguimiento y evaluación (SyE) deben ser: (i) Formular metas y efectos de las políticas públicas, (ii) establecer indicadores de resultados para llevar a cabo el seguimiento de estas políticas, (iii) recoger información básica sobre la situación actual sobre la cual deben intervenir las políticas, (iv) fijar objetivos específicos de las políticas y fechas para su consecución, (v) reunir regularmente datos para la evaluación del logro de los resultados de las políticas, (vi) analizar los resultados y publicar los informes periódicos de éstos, (vii) hacer uso de esta información para la reasignación y recomposición de los recursos. El paso previo debe ser la elección de resultados alcanzables y bien definidos, derivados de las prioridades estratégicas propuestas. Adicionalmente, los indicadores de desempeño deben cumplir el siguiente conjunto de criterios:

1. Claridad: Precisos e inequívocos. Debe estar lo suficientemente preciso para garantizar una medición objetiva.

³ El SUIFP está en proceso de implementación.

2. Relevancia: Apropriados para el tema en cuestión. Debe ser sensible al cambio en el efecto, pero relativamente independiente a otros cambios.
3. Económico: Disponibles a un costo razonable. Debe exigir la recolección más práctica de los datos y esto debe representarse en la mayor eficiencia en costos.
4. Medurable: Debe ser posible verificarlos de manera independiente.
5. Adecuado: Deben ofrecer una base suficiente para estimar el desempeño y ser lo más directos posibles. Es decir, debe ser un reflejo lo más directo posible del efecto.

➔ En la presupuestación colombiana existen dos sistemas de información que utilizan indicadores de seguimiento y evaluación: el BPIN y el Sigob

➔ Los indicadores para evaluación ex-ante (i.e. los indicadores usados por el BPIN) son diferentes a los indicadores de seguimiento y evaluación ex-post (i.e. indicadores usados por el Sigob).

➔ Los indicadores de evaluación ex-ante del BPIN no cumplen con ninguno de los criterios mencionados arriba.

➔ Los indicadores de evaluación ex-post utilizados en el Sigob cumplen en buena medida los criterios deseables.

IV. Recomendaciones para implementar la presupuestación por resultados y prueba piloto con el ICBF

➔ Existen avances y deficiencias en la presupuestación colombiana para lograr que el presupuesto logre un buen desempeño en los tres niveles prioritarios. Dentro de los avances se encuentra: una normatividad que no impide que el proceso presupuestal se encamine a lograr estos tres niveles de desempeño y la existencia de diversos sistemas de información para la toma de decisiones. Por su parte, las principales deficiencias son: la existencia de asimetrías de información (inconsistencia, baja calidad, y falta de información relevante para la toma de decisiones) y la falta de coordinación interinstitucional entre el MHCP y el DNP para la toma de decisiones presupuestales.

➔ Tal como lo plantea el modelo, las acciones más importantes a seguir se refieren a los sistemas de información y a la coordinación institucional. Antes de presentar las acciones específicas, es necesario recalcar que éstas están en manos de las entidades asignadoras del gasto (i.e. MHCP y DNP), ya que éstas, de acuerdo al modelo de presupuestación por resultados, son los “principales” encargados de asignar los recursos públicos entre los diferentes “agentes” respetando la restricción presupuestal, y con criterios técnicos de eficiencia y efectividad. Las acciones a seguir son las siguientes:

a. Acciones

- ➔ Aprovechamiento de la institucionalidad existente
- ➔ Armonización de los sistemas de información
- ➔ Coordinación institucional
- ➔ Uso de la información relevante para la toma de decisiones

- ➔ Fortalecimiento del BPIN
- ➔ Diseño de indicadores de evaluación ex-ante y de seguimiento y evaluación ex-post
- ➔ Diseño de los niveles de información
- ➔ Armonización de la legislación presupuestal

b. Pasos para la prueba piloto entre las entidades asignadoras (MHCP y DNP) y la entidad ejecutora (ICBF)

- **Presentación de los resultados del proyecto.** Los resultados de este proyecto se deben presentar a las entidades asignadoras (DNP y MHCP) y a las entidades ejecutoras de los recursos públicos (ICBF), y, en especial, a los departamentos de estas entidades que participan en el proceso presupuestal. *Con el fin de que las entidades asignadoras y ejecutoras tengan una visión conjunta del diagnóstico presupuestal bajo el lente de la presupuestación por resultados, el presente informe sugiere que la presentación de estos resultados se haga en una reunión conjunta de las tres entidades.*
- **Conformación del equipo interinstitucional.** Para la implementación de una prueba piloto de presupuesto por resultados, es necesario diseñar un equipo interinstitucional con representantes de los diferentes departamentos y de las diferentes entidades que participan en el proceso presupuestal, y con expertos de la presupuestación por resultados. *El presente informe sugiere que este equipo debe estar liderado por los departamentos del DNP que intervienen en el proceso presupuestal (DEPP y DIFP), ya que son estos los responsables de recoger la información sobre seguimiento físico (ex-ante, con el BPIN, y ex-post, con el Sigob). Adicionalmente, la Dirección de Desarrollo Social (DSS) del DNP, quien hace seguimiento a las políticas del DNP y quien tiene la información de las políticas sociales en su conjunto, lo mismo que los respectivos departamentos del MHCP y del ICBF deben participar. Es una condición necesaria para el éxito del piloto.*
- **Capacitación del equipo.** Para hablar el mismo lenguaje, el equipo interinstitucional debe recibir una capacitación del modelo de presupuestación por resultados. Esta capacitación puede venir del presente informe, pero debe también incluir otros elementos teóricos sobre la presupuestación por resultados, y la ejemplificación de otras experiencias internacionales exitosas (e.g Chile en América Latina, y Nueva Zelanda entre los países desarrollados, entre otros). *El presente informe sugiere que esta capacitación se haga conjuntamente para todo el equipo y puede hacerse en un día de trabajo. De esta capacitación deben surgir además los pasos a seguir para la implementación del modelo.*
- **Pasos para la presupuestación por resultados:** La implementación del modelo de presupuestación por resultados incluye varios pasos (i.e. plan de acción, plan indicativo, diseño de indicadores, diseño del esquema de incentivos). El objetivo final de la prueba piloto entre el DNP, el MHCP y el ICBF es implementar un modelo de presupuestación por resultados a lo largo de un ciclo presupuestal (i.e. un año). *Dado que ya existen varias herramientas para la implementación del modelo y varios sistemas de información (e.g. BPIN, Sigob, SIIF, planes indicativos en el Sigob, definición de políticas desde el plan de desarrollo), y dado que el mayor reto para la implementación es articular estos sistemas y estas herramientas más que diseñar nuevas, el presente informe sugiere que el primer paso del equipo es revisar conjuntamente estas herramientas y sistemas. Esta revisión debe resultar en:*

- **Propuesta de articulación de los sistemas de información para la prueba piloto.** Tal como lo muestra el informe, los sistemas de información existentes son desarticulados, y a partir de ellos no es posible hacer seguimiento al ciclo de las políticas públicas. El equipo debe revisar conjuntamente la información presupuestal existente y su calidad, evaluar si es relevante, revisar su consistencia, y a partir de este trabajo diseñar un sistema único de información presupuestal del ICBF para la toma de decisiones. *La propuesta de este informe es generar un solo sistema de información a lo largo del ciclo de las políticas públicas, que sea administrado por una de las entidades asignadoras (i.e. DNP), que sea alimentado por todas las entidades de la prueba piloto, y que tenga restricciones a los cambios en la información dependiendo del usuario.*
- **Arreglos institucionales y definición de roles y responsabilidades.** La articulación de los sistemas de información debe ir acompañada de la definición de roles y responsabilidades de las diferentes entidades y de las diferentes direcciones y departamentos en cada una de estas entidades, especialmente de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) y la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) en el DNP, y de las Direcciones de Programación, Financiera, y de Evaluación en el ICBF. También es necesario incluir en el equipo la Dirección de Desarrollo Social (DDS) quien hace seguimiento a las políticas del ICBF. *La propuesta de este informe es que la coordinación institucional se de a través de un solo sistema de información, que éste se alimente y su información se use de acuerdo al rol y la responsabilidad de cada una de las dependencias. Entre los aspectos más importantes de la coordinación institucional se destacan los siguientes:*
 - **Coordinación entre el MHCP y el DNP.** Entre la definición de los arreglos institucionales la coordinación entre el MHCP y el DNP (i.e. entre los múltiples principales) es una condición necesaria para una buena presupuestación por resultados. Para esto, es necesario buscar la forma de unir los gastos de funcionamiento y de inversión a través de la generación de información relevante (e.g. clasificadores presupuestales que unan el funcionamiento y la inversión, y unión de los gastos de funcionamiento con la misión del ICBF).
 - **Coordinación entre la DEPP, la DIFP y la DDS del DNP.** En el DNP, es necesario generar coordinación de estas tres direcciones para el uso de la información y para la toma de decisiones.
 - **Fortalecimiento del BPIN.** Es necesario fortalecer al BPIN como herramienta de evaluación ex-ante, generando información técnica relevante para el seguimiento y la toma de decisiones. La información a ser provista por el BPIN debe dar cuenta sobre el monto financiero de los proyectos de inversión, las metas físicas, la línea de base a partir de la cual se pueda hacer seguimiento a los avances y las razones para justificar cualquier cambio con respecto a la programación de los proyectos..

- **Propuesta de indicadores conjuntos para la evaluación ex-ante y el seguimiento y la evaluación ex-post.** Tal como lo muestra el informe, los indicadores ex-ante del BPIN no están conectados con los indicadores de seguimiento ex-post del Sigob. Esto no permite que se pueda hacer un seguimiento a lo largo del proyecto, desde su formulación hasta sus resultados. Es necesario que el equipo diseñe de manera concertada los indicadores sobre los cuales se debe hacer seguimiento. Estos indicadores deben ser consistentes además con el plan indicativo. *La propuesta de este informe es que se diseñe un solo tipo de indicadores para la formulación del proyecto y para el seguimiento y la evaluación ex-post. Tal como lo muestra el informe, en este momento los indicadores del Sigob son los más indicados para hacer medidas de eficiencia y eficacia (i.e. logro de los objetivos del proyecto y medidas de costo, para luego diseñar indicadores de costo-eficiencia).*
- **Propuesta de articulación de las diferentes herramientas.** El equipo debe armonizar las diferentes herramientas y la diferente normatividad existentes. *El presente informe sugiere que el modelo debe estar articulado con el MGMP y con las herramientas de seguimiento con que cuenta el ICBF para sus decisiones internas.*
- **Implementación de la presupuestación por resultados.** Para la implementación del modelo, el presente informe sugiere que el equipo debe hacer seguimiento a un ciclo completo de las políticas de la entidad ejecutora, es decir, a un ciclo presupuestal (i.e. un año o una vigencia fiscal). De esta experiencia, el equipo debe generar un análisis de “best practices” del modelo de presupuestación por resultados y sacar recomendaciones para la implementación del modelo en otras entidades del Estado.