

Programación presupuestaria en el marco de la Gestión por resultados para el Desarrollo

La Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD) es una estrategia de gestión para que las instituciones del sector público de Costa Rica logren mayor consistencia y coherencia entre los resultados de desarrollo que busca el país y el cometido de cada una de ellas. El objetivo es asegurar que las instituciones entreguen bienes y servicios relevantes para satisfacer las necesidades identificadas y priorizadas de la población de forma eficaz, eficiente y sostenible.

Es así como la programación orientada a resultados busca evidenciar los resultados y efectos alcanzados a través de la gestión institucional; para lo cual se requiere de una adecuada Planificación Estratégica, que constituye una herramienta gerencial que apoya el proceso de toma de decisiones de las instituciones en relación con el quehacer actual y futuro, permitiendo adecuarse a los cambios y demandas impuestas por el entorno, con el fin de lograr mayor eficiencia, eficacia, calidad y economía en la producción de bienes y servicios que se brindan a los (as) usuarios (as).

Una Planificación Estratégica bien ejecutada requiere del compromiso y recursos de la gerencia de la organización y dentro de sus características se encuentran:

- Tendencia a la acción.
- Énfasis en el pensamiento estratégico.
- Anticipación de eventos futuros y su posible impacto en las operaciones de la institución.
- Busca identificar lo esencial para el éxito de la organización y destina los recursos hacia esos esfuerzos.
- Promueve un mejor entendimiento de la organización, de la dirección que debe seguir y de su propósito.
- Es el marco de referencia para asignar recursos del presupuesto a las actividades prioritarias.

Algunos de los factores que inciden en el éxito de un proceso de Planificación Estratégica son:

- Liderazgo que apoye el proceso.
- Un proceso flexible que se adapte a las necesidades de la institución.
- Realismo en el proceso (personal, infraestructura, presupuestos, objetivos, metas, cultura, condiciones actuales, entre otros).

- Prioridades definidas para guiar la asignación de recursos.

En el presente anexo se agrupan los principales conceptos a utilizar en el proceso de programación presupuestaria, teniendo como referencia el desarrollo de una planificación estratégica. Dicha información deberá ser incorporada en el SFP en los módulos correspondientes.

Misión Institucional

1. Debe incluir en su redacción como mínimo los siguientes conceptos:
 - ✓ quiénes somos (razón de ser de la institución, sus fines y propósitos que persigue).
 - ✓ qué hacemos (principales bienes y/o servicios finales que provee la institución).
 - ✓ cómo y para quienes (usuarios (as) externos(as)).
2. Su redacción debe ser clara, comprensible y concisa.

Misión programática

1. Está compuesta por los mismos requerimientos técnicos de la misión institucional, fijando los propósitos y límites del quehacer programático.

La misión tiene un carácter permanente y sólo debería ajustarse cuando se presenten las siguientes situaciones:

- ✓ Porque una política gubernamental prioriza acciones en un determinado sector.
- ✓ Amplía, elimina o refunde sus bienes y/o servicios finales.
- ✓ Cambios fundamentales a las funciones y/o atribuciones de la institución y/o programa.

Nota: En los casos en que las instituciones tienen un solo programa, la misión debe quedar en el nivel institucional y programático y los productos e indicadores de gestión en el nivel programático.

Visión institucional

La visión debería ser redactada considerando cómo se quiere ver la institución a futuro, debe representar los valores con los cuales se fundamentará su accionar público, considerando además los siguientes aspectos:

- ✓ Puede ser más amplia que la misión institucional.
- ✓ Se debe evitar repetir las funciones, bienes y servicios que se encuentran en la definición de la misión.
- ✓ Debe contener aspectos que le permitan a los (as) usuarios (as) identificar lo que se espera de la entidad.
- ✓ Su redacción debe ser clara, comprensible y concisa.
- ✓ Debe considerar los cambios que se desean lograr en la población objetivo en el futuro y/o cuáles son los principales proyectos y/o actividades a desarrollar.

Objetivos estratégicos del programa o proyecto del PND

Corresponden a los establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) incluidos en la Matriz de Articulación Plan – Presupuesto (MAPP) y su seguimiento estará a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

Insumo

Se refiere a los recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos y de información que se utilizan en el proceso de producción de un bien o servicio y por sus propias características, suelen perder sus propiedades para transformarse y pasar a formar parte del producto (intermedio o final).

Producto final

1. Describe un bien o servicio final, que está dirigido a un (a) usuario (a) externo (a) a la institución y que una vez generado no sufre transformación a lo interno de la misma.
2. Es permanente en el tiempo.
3. Su redacción debe ser suficientemente clara, de tal modo que la ciudadanía pueda identificar los bienes y servicios finales que se generan.
4. La demanda de los (as) usuarios (as) por ese bien o servicio es continua y permanente.
5. No hay otra institución que genere ese bien o servicio.
- 6. La cantidad de productos por programa o subprograma está limitada a un producto y solo en casos excepcionales se aceptará un máximo de tres. Debe existir al menos un indicador de gestión asociado al producto.**
- 7. Cada producto debe contar con una unidad de medida y de ser necesario se puede establecer más de una.**

8. La definición de los productos finales no corresponde a un listado de los procesos que se realizan en el programa o subprograma, sino al bien o servicio que se obtiene al final de la cadena de producción, relacionado con el cumplimiento del mandato legal y tiene para ello un centro gestor responsable de su generación.
9. Debe estar relacionado con la misión institucional y programática.

Nota: Aquellos que hacen referencia a aspectos rutinarios que podrían ser clasificados como productos intermedios y que son de importancia para el centro gestor, deben ser incluidos en los planes internos de trabajo para el seguimiento y control por parte del mismo.

Usuarios(as)

Personas físicas o jurídicas o agrupaciones de ellas (personas, instituciones, sectores, entre otros), a quienes van dirigidos directamente los bienes y servicios que provee el programa o subprograma presupuestario.

Unidad(es) de medida: Concepto que permite medir o cuantificar la producción de los bienes y servicios generados y provistos en un período de tiempo dado, que permita su registro sistemático.

Indicadores de desempeño

Son una herramienta que entrega información cuantitativa, respecto del desempeño (gestión o resultados) generados por la entidad, el programa o subprograma; cubriendo aspectos cuantitativos o cualitativos. Se utiliza para demostrar el cambio producido y detalla en qué grado se están logrando o se han logrado las metas establecidas.

Un buen indicador debe considerar los siguientes aspectos:

- ✓ Debe ser apropiado y coherente con el objeto que se pretende medir, o sea, guardar una relación o vinculación lógica con el mismo y permite medir de manera específica su realización.
- ✓ Debe permitir medir el avance hacia la situación esperada.
- ✓ Debe ser útil, en la medida que la información permita hacer comparaciones en el tiempo.
- ✓ Debe ser susceptible de análisis por parte de los gestores.
- ✓ La información que genere debe ser útil para la toma de decisiones.

- ✓ Debe ser verificable, es decir que permita comprobar la calidad y la pertinencia de la información.
- ✓ Constituye la base de cómo la institución, el programa o subprograma quieren ser medidos.
- ✓ Tiene que ser comparativo sobre lo planeado o sobre un estándar.
- ✓ Es una señal de alerta sobre el comportamiento de una variable que interesa medir respecto de cuán bien o mal se está logrando la meta definida, por lo que servirá para detectar posibles desvíos y corregirlos.
- ✓ Debe evitarse la definición de indicadores que generen “incentivos perversos” los cuales se refieren a los efectos contraproducentes de las acciones que se pueden llevar a cabo por la institución, el programa o subprograma para cumplir con el desempeño.
- ✓ Sus metas deben ser realistas y autofinanciadas con los recursos del presupuesto asignado y considerar las capacidades de la institución, del programa o subprograma para cumplirlas.
- ✓ Puede ser complementado con otros indicadores.
- ✓ Debe evitarse la definición de indicadores que midan productos cuya demanda debe ser satisfecha en un 100%. Es decir, si aumenta o disminuye la demanda no debería existir un problema de gestión para enfrentarlo. En su lugar, se recomienda medir otras dimensiones del desempeño como la calidad, eficiencia, entre otros.

Criterios técnicos para valorar los indicadores

- ✓ **Relevancia:** no es posible ni deseable medirlo todo, por lo que es fundamental generar un grupo de pocos indicadores, pero consistentes en su información.
- ✓ **Pertinencia:** miden lo correcto, es decir lo que realmente se quiere evaluar.
- ✓ **Integración:** que permita medir las distintas dimensiones del desempeño (eficacia, eficiencia, economía, calidad).
- ✓ **Homogeneidad:** se debe utilizar siempre la misma unidad de medida.
- ✓ **Independencia:** medir lo controlable, lo que la institución o el programa sea capaz de controlar. Que su cumplimiento no dependa de factores externos a la institución.
- ✓ **Confiable:** contar con los datos suficientes y demostrables. Debe quedar claro la fuente de datos sobre la cual verificar el cumplimiento. Los datos deben ser auditables, es decir debe existir la posibilidad de ser verificados independientemente de forma externa.

- ✓ **Costo razonable:** el costo de generar los indicadores se justifica respecto del uso que se le dará para la toma de decisiones, es decir, su obtención debe tener un costo razonable en relación con los beneficios que reporta la información que brindan.
- ✓ **Ser inequívocos:** su análisis no debe permitir interpretaciones ambiguas o contrapuestas.

Tipos de indicadores de desempeño

Se dividen en indicadores de gestión e indicadores de resultados (intermedio y final).

- a) Indicadores de gestión:** permiten medir la cantidad de bienes y servicios generados, así como el grado de eficiencia, eficacia, calidad y economía en la producción de una institución (insumo, proceso, producto). Para efectos de inclusión en la ley de presupuesto, se considerarán estos indicadores asociados al producto. **Cada producto debe contar al menos con un indicador de gestión asociado.**

Características del indicador:

- ✓ Debe ser importante para el (la) usuario (a) externo (a).
- ✓ Su logro se puede obtener tanto en el corto como en el mediano plazo.
- ✓ Tiene relación directa con el producto final y la misión del programa.
- ✓ Está redactado de forma comprensible.
- ✓ Debe medir aspectos relacionados con el programa (pertinencia).
- ✓ Debe medir lo que el programa es capaz de controlar (independencia).
- ✓ Es posible recopilar datos suficientes, demostrables, precisos y accesibles para este indicador (confiabilidad).

- b) Indicadores de resultado.** La formulación y seguimiento de este tipo de indicadores los realizará MIDEPLAN.

Dimensiones de los indicadores:

- ✓ **Eficacia:** se refiere a cuál es el grado de cumplimiento de lo planteado, a cuántos usuarios (as) se entregan los bienes y servicios o qué porcentaje corresponde del total de usuarios

(as). En qué medida la institución como un todo o un área específica está cumpliendo con sus metas sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.

- ✓ **Eficiencia:** se refiere a la productividad de los recursos utilizados, es decir cuántos recursos públicos se utilizan para producir un determinado bien o servicio. Producir la mayor cantidad de bienes o servicios posibles dado el nivel de recursos de los que se dispone o bien alcanzar un nivel determinado de servicios, utilizando la menor cantidad de recursos posibles.
- ✓ **Calidad:** es la capacidad del programa o subprograma para responder en forma oportuna, precisa y accesible a las necesidades de los (as) usuarios (as). Evalúa los atributos del producto entregado por el programa o subprograma.
- ✓ **Economía:** es la capacidad del programa o subprograma para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros con el fin de dar cumplimiento a lo programado, es decir, cuán adecuadamente son administrados los recursos para la obtención de los bienes y servicios.

Otras especificaciones:

Meta: Es el valor al que se espera que llegar luego de haber realizado un conjunto de intervenciones, se refiere a cuánto se va hacer o lograr.

Fórmula: se debe describir claramente cuáles son las variables que conforman el indicador y cuál es el cálculo que deberá realizarse. En los casos que corresponda debe expresarse claramente el numerador y denominador que lo componen. Para el caso de los Poderes de la República deberán remitir un anexo con las fórmulas de los indicadores.

Fuente de datos: se trata de identificar el registro manual, digital o sistema de información que provee el dato (éste puede ser interno o externo a la organización) e indicar la Unidad o Departamento donde se encuentra. Debe ser auditable o demostrable.

Línea de base: es el dato o la cifra inicial del indicador a partir del cual se establecerá los valores futuros a alcanzar mediante la intervención pública en el proceso de programación y que servirá para el seguimiento y evaluación en la consecución de las metas.

Supuestos: factores externos que no controla la institución y que pueden alterar el desempeño proyectado en la meta, por ejemplo, tasa de variación del tipo de cambio, otros precios, situaciones externas que influyan en la producción del bien o servicio.

Notas técnicas: notas explicativas respecto de los términos técnicos utilizados.

Observaciones: aclaraciones sobre aspectos del desempeño (indicador) u otras explicaciones relativas a las metas.

Recursos asociados al indicador: cantidad de recursos necesarios para el cumplimiento del indicador, excluyendo las transferencias corrientes y de capital no vinculadas a la gestión que son ejecutadas por los entes a los cuales se le asignaron estos recursos.

Otros aspectos a considerar:

- Los Programas de Actividades Centrales, solo deben suministrar la Misión Programática. La institución deberá realizar el seguimiento y evaluación correspondiente a la gestión realizada; información que debe estar disponible en caso de ser requerida por este ente rector.

No obstante, aquellas instituciones que cuenten con producción final en dichos programas, deberán incluir la información correspondiente en el SFP.

- Los programas o subprogramas que cuentan con producción intangible como los servicios de dirección y coordinación, política exterior, regulación, entre otros; deberán desarrollar la programación presupuestaria hasta la definición de producto final.
- Los programas o subprogramas que asignan recursos mediante transferencias a órganos o entidades que cuenten con *objetivos estratégicos del programa o proyecto del PND*, deberán incluir estos objetivos tanto a nivel programático como institucional en el SFP. En el caso que estas transferencias estén consignadas en el Programa de Actividades Centrales quedarán únicamente a nivel institucional.

- Los programas o subprogramas que cuentan con producción intangible, deberán desarrollar la programación presupuestaria hasta la definición de producto final, sin incluir unidad de medida, usuarios (as) y cantidad.