

2008

Sistemas de Gestión por Resultados:

La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá en la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel municipal



ALCALDIA DE PASTO



Alcaldía de Medellín
Departamento Administrativo de Planeación



BANCO MUNDIAL

USAID | COLOMBIA
FROM THE AMERICAN PEOPLE





Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
www.dnp.gov.co/sinergia

Dirección General
Carolina Rentería Rodríguez

Subdirección General
Andrés Escobar Arango

Secretaría General
Elizabeth Gómez Sánchez

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
Bertha Briceño Angarita

Departamento Nacional de Planeación

Sistemas de Gestión por Resultados:

**La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá en la
implementación del Presupuesto por Resultados a nivel
municipal**

Bogotá, D.C., Octubre de 2008

Coordinación de la Publicación

*Equipo técnico del Proyecto Presupuesto por
Resultados Municipal*

*Leonardo Garzón
Laura Martínez
Carolina Chica
Mario Velasco
Jorge Ardila
Martha García*

Grupo de Difusión y Rendición de Cuentas

*David Quintero
Elizabeth Tello
Marcela Martínez*

Diseño y diagramación

*Sinergia - DNP
Catalina Cortés Murcia*

© Departamento Nacional de Planeación, 2009

Calle 26 Núm. 13 -19
Teléfono 3815000
Bogotá, D.C., Colombia



Personas que participaron en el Proyecto de Presupuesto por Resultados Municipal

Equipo técnico del Proyecto Presupuesto por Resultados Municipal

Bertha Briceño (*Directora de Evaluación de Políticas Públicas*)
Manuel Fernando Castro (*ex- Director de Evaluación de Políticas Públicas*)
Carolina Chica
Felipe Castro
Jorge Ardila
Laura Martínez
Leonardo Garzón
María de Carmen López
Mario Velasco
Martha García
Mauricio Olivera
Rafael Gómez

Medellín

Alonso Salazar *Alcalde (2008-2011)*
Sergio Fajardo - *ex Alcalde (2004-2007)*
Federico Restrepo - *ex director del Departamento Administrativo de Planeación Municipal*
Horacio Vélez de Bedout – *ex Secretario de Hacienda*
Ángela Arango - *Subdirectora de Metroinformación*
Martha Lasso - *Subsecretaria Financiera*
Rodrigo Toro - *Jefe de la Unidad de Planeación Financiera*
Alexandra Peláez - *Coordinadora del Plan de Desarrollo*

Equipo técnico:

Juan Manuel Giraldo
Liseth García
Lina Guzmán
Isabel Gómez
Hernán Agudelo
Huberth Hincanpié

Consultor:

Enrique Tintinago

Pasto

Eduardo Alvarado – *Alcalde (2008-2011)*
Raúl Delgado – *ex Alcalde (2004-2007)*

Adriana Oviedo – *ex Secretaria de Hacienda*

Nelson Rosero – *Subdirector de Proyectos del Departamento de Planeación Municipal*

Equipo técnico:

Germán Chamorro

Claudia Rodríguez

Ricardo Pupiales

Rommel Solarte

Consultor:

Harold Montufar

Tocancipá

Miguel Ángel Garzón - *ex Alcalde (2004-2007)*

Luis Heriberto Orjuela - *ex Secretario de Hacienda*

Equipo técnico:

Luisa Fernanda Cardozo

Nubia Esperanza Barrero

William Ricardo Aguilar

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible – Departamento Nacional de Planeación

Oswaldo Porras – *Director Técnico*

Grupo de Gestión Pública Territorial:

Maritza Pomares, Lina Margarita Bravo y Diana Carolina Franco

Otros

Urban Institute (Harry Hatry y Katharine Mark)

USAID (Casals & Associates)

Contenido

Índice de Figuras	6
Índice de Tablas	7
Índice de Anexos	8
Siglas y abreviaturas	9
I. Presentación	11
II. El Presupuesto por Resultados en el marco de la gestión pública orientada a resultados	13
III. Contexto del proyecto Presupuesto por Resultados Municipal	17
IV. La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados	25
1. Preparación institucional	27
2. Diagnóstico del proceso de planeación y presupuestación, y del sistema de información municipal	31
3. Montaje del sistema de gestión y presupuestación por resultados	35
3.1. Desarrollo de instrumentos de planificación con enfoque de resultados: la formulación del Presupuesto por Resultados	35
3.2. Incorporación de metodologías y herramientas para el seguimiento integrado a la gestión	51
3.3. Desarrollo de ejercicios de difusión y rendición de cuentas	54
3.4. Generación de capacidades para la evaluación de la gestión pública	56
3.5. Implementación de arreglos institucionales y normativos	57
V. Conclusiones	61
VI. Anexo	63
VII. Bibliografía	67

Índice de Figuras

Figura 1: Información del Presupuesto Financiero Tradicional frente a la del Presupuesto por Resultados.	15
Figura 2: Líneas de acción y componentes del Proyecto PPRM.	26
Figura 3: Fases de la implementación del Proyecto PPRM.	27
Figura 4: Estructura Unidad Coordinadora Local de Pasto.	28
Figura 5: Estructura Unidad Coordinadora Local de Medellín.	29
Figura 6: Estructura Unidad Coordinadora Local de Tocancipá.	30
Figura 7: Etapas del Ciclo de Políticas Públicas.	36
Figura 8: Cadena de Valor.	37
Figura 9: Cronología PPR formulados.	38
Figura 10: Proceso de formulación del PPR con enfoque programático.	39
Figura 11: Proceso de formulación del PPR con enfoque sectorial.	47
Figura 12: Esquema simple del flujo de información para el seguimiento integrado en Medellín.	52
Figura 13: Apartes del EOPM de Tocancipá sobre PPR.	58

Índice de Tablas

Tabla 1: Ejemplo de países que han avanzado en el desarrollo del Presupuesto por Resultados.	18
Tabla 2: Cronología del Proyecto Presupuesto por Resultados Municipal	23
Tabla 3: Tiempos y objetos de estudio del diagnóstico.	31
Tabla 4: Descripción de las etapas de formulación del PPR sectorial.	46
Tabla 5: Dependencias agregadas por sector para formulación del PPR sectorial Medellín 2008.	48

Índice de Anexos

Anexo 1: Formato de formulación del PPR sectorial con su instructivo de diligenciamiento.

63

Siglas y abreviaturas

- **BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
- **BPIM:** Banco de Proyectos de Inversión Municipal
- **CEPAL:** Comisión Económica para América Latina
- **DAPM:** Departamento Administrativo de Planeación Municipal
- **DDTS:** Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
- **DEPP:** Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
- **DNP:** Departamento Nacional de Planeación
- **EOPM:** Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal
- **GPFRM:** Gestión y Presupuesto por Resultados Municipal de Tocancipá
- **MFMP:** Marco Fiscal de Mediano Plazo
- **NGP:** Nueva Gerencia Pública
- **OCDE:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
- **PA:** Plan de Acción
- **PDM:** Plan de Desarrollo Municipal
- **PGM:** Presupuesto General del Municipio
- **PGN:** Presupuesto General de la Nación
- **PI:** Plan Indicativo
- **POAI:** Plan Operativo Anual de Inversiones
- **POR:** Presupuesto Orientado a Resultados
- **PPR:** Presupuesto por Resultados
- **PPRM:** Presupuesto por Resultados Municipal
- **PUI:** Proyecto Urbano Integral
- **SGP:** Sistema General de Participaciones
- **SHM:** Secretaría de Hacienda Municipal
- **SIGER:** Sistema de Información de Resultados de la Gestión Pública
- **SINERGIA:** Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
- **UCL:** Unidad Coordinadora Local
- **USAID:** United States Agency for International Development / Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional.



Presentación

Este documento es un producto del Proyecto de Presupuesto por Resultados Municipal (PPRM), liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) y el acompañamiento de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS).

Iniciado en el 2004 y en ejecución hasta el 2008, el proyecto tuvo como objetivo desarrollar una metodología para implementar sistemas de gestión y presupuestación por resultados en el nivel territorial, que contribuyeran a mejorar la calidad del gasto público en términos de eficacia y eficiencia.

La adopción de este ejercicio tiene su origen en un interés institucional por fortalecer la gestión local, por cuanto en este nivel de gobierno recae buena parte de la responsabilidad de ejecución del gasto público de inversión social.

Para su implementación, los municipios de Pasto, Medellín y Tocancipá fueron seleccionados como entidades territoriales piloto, debido a características específicas que presentaban y compartían, tal como voluntad política, viabilidad fiscal y Planes de Desarrollo Municipales con objetivos definidos. Así mismo, la ejecución del proyecto fue posible gracias al trabajo conjunto desarrollado entre el DNP, las administraciones locales, la agencia de cooperación internacional USAID¹ y organismos de control como la Procuraduría General de la Nación².

¹ El proyecto contó con el apoyo y acompañamiento de USAID (United States Agency for international Development / Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional) hasta el 2006.

² La Procuraduría General de la Nación, por medio del Convenio Interinstitucional de Cooperación celebrado con el Municipio de Tocancipá y la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación, apoyó la implementación de la metodología de presupuestación por resultados de dicho municipio para realizar la programación presupuestal de la vigencia 2008.

Esta publicación, dirigida a funcionarios y directivos de entidades territoriales, tiene como propósito dar a conocer la experiencia de estos municipios respecto al uso e incorporación de la metodología de presupuestación por resultados dentro de sus procesos de planificación estratégica y financiera. De igual manera, espera constituirse en un documento de consulta que sirva como punto de referencia para otras entidades territoriales que aún no han incorporado este enfoque de gestión pública.

En orden, el documento desarrolla los siguientes temas: inicialmente, plantea un marco teórico general sobre la gestión por resultados y la importancia de su uso en las prácticas de los gobiernos locales; continúa con la descripción del contexto bajo el cual se desarrolló el proyecto Presupuesto por Resultados Municipal (PPRM) en los municipios piloto; posteriormente, presenta la experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados (PPR) en sus diferentes etapas y dimensiones; y finaliza con la presentación de algunas conclusiones relevantes.



Presentación



El Presupuesto por Resultados en el marco de la gestión pública orientada a resultados

La consolidación de las economías de mercado, la masificación en el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, y el afianzamiento de la participación ciudadana como requisito indispensable para la legitimación de las actuaciones públicas, son aspectos que se cuentan entre las grandes transformaciones sociales del siglo XX. En este contexto de cambios rápidos y permanentes y de mayores exigencias en relación con la calidad, cantidad y oportunidad de los servicios públicos, fue posible observar que las formas de producción empresarial demostraban ser más efectivas y eficientes, dejando en evidencia la brecha entre las estructuras organizacionales públicas y las privadas.

Dicha situación, obligó al replanteamiento del papel del Estado en cuanto a su tamaño y funciones, originó cambios en la estructura de su aparato administrativo, resaltó la necesidad de buscar nuevos métodos para hacer seguimiento a su gestión, y evidenció como importante la ampliación o ajuste de los mecanismos existentes para atender las necesidades colectivas. Así, inspiradas en el exitoso esquema empresarial, las entidades estatales se dieron a la tarea de introducir los principios de lo que hoy se conoce como la Nueva Gerencia Pública (NGP); entendida como la adaptación y el uso de las modernas prácticas del sector privado a los sistemas organizacionales del sector público³.

Este nuevo modelo gerencial ha procurado mejorar la eficacia y eficiencia estatal mediante la flexibilización de las estructuras administrativas, el aumento de la velocidad en la toma de decisiones públicas, el mejoramiento en la identificación de las necesidades ciudadanas a través de su mayor participación y la introducción de nuevos desarrollos

³ THOMPSON Fred (1997). "Defining the new public management", en: *Advances in International Comparative Management*, p. 1-14.

tecnológicos para reducir los tiempos de respuesta a la ciudadanía. De igual forma, ha apostado al uso de instrumentos para cuantificar en forma más acertada los recursos empleados en la producción de bienes y servicios públicos y para medir su impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad. En otras palabras, el interés de los nuevos gerentes públicos se ha volcado hacia el logro de un aparato estatal efectivo, responsable y más cercano a los ciudadanos.

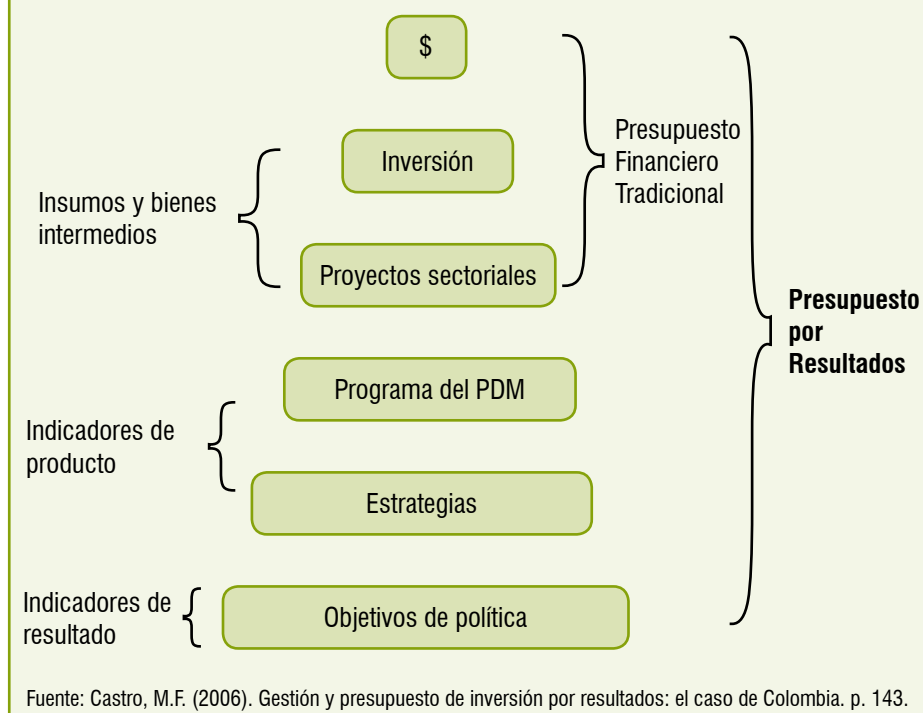
El uso de prácticas administrativas propias de la NGP tiene como condición un adecuado manejo de la información, por ser ésta el insumo básico para el diagnóstico, formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Por esta razón, en busca de optimizar su aprovechamiento, se ha trabajado en el desarrollo de nuevos métodos para ordenar tanto los datos estadísticos disponibles, como los registros contables y presupuestales que se originan con la puesta en marcha de proyectos de inversión pública. Dichos instrumentos se encuentran directamente relacionados con administraciones más transparentes, las cuales tienen como propósito la asignación eficiente de recursos públicos, el cumplimiento de los objetivos de gobierno y la consolidación de espacios para la rendición pública de cuentas.

▼
El
Presupuesto
por
Resultados
en el marco
de la gestión
pública
orientada a
resultados

En el marco de la NGP, uno de los instrumentos que apoya la gestión orientada a resultados es el *Presupuesto por Resultados (PPR)*. Se trata de una herramienta gerencial de planificación que complementa al presupuesto financiero tradicional, en la medida en que su principal característica es la de proveer información sobre *la relación entre la asignación de recursos y los resultados esperados de la intervención de los gobiernos* (figura 1). Aunque no existe un concepto estandarizado, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) define el PPR como la forma de presupuestación que vincula los fondos dispuestos por la Administración con los resultados medibles de dicha acción⁴.

4 OECD Observer (2008). "Performance Budgeting: a users guide", en: Policy Brief, marzo, p. 2.

Figura 1
Información del Presupuesto Financiero Tradicional frente a la del Presupuesto por Resultados



El Presupuesto por Resultados en el marco de la gestión pública orientada a resultados

Gracias al uso de una serie de *indicadores* en el presupuesto que permiten medir el avance del gobierno en el cumplimiento de sus metas, el PPR permite analizar el efecto que se espera tener con la asignación del gasto en cada uno de los programas y proyectos de inversión pública. De esta forma, el PPR supera la distribución inercial de recursos por cuanto intenta garantizar que cada unidad monetaria asignada contribuya a la consecución de por lo menos un objetivo de política planeado.

El PPR consiste en un *ejercicio anual de programación presupuestal* que toma los recursos de inversión de los gobiernos nacionales o locales, y los distribuye según los productos que se encuentran asociados a las metas de desarrollo previamente definidas por la entidad nacional o territorial en su Plan de Desarrollo. En la medida en que este instrumento complementa el presupuesto financiero tradicional, puede acompañar en forma de *anexo* la presentación del proyecto de Presupuesto General a los cuerpos colegiados encargados de su estudio, de tal forma que termina por enriquecer el debate presupuestal y propender por una mayor racionalidad en su aprobación.

Este instrumento gerencial puede ser utilizado por todo tipo de autoridad gubernamental, a partir de su organización institucional y de los programas que desarrolla. Para su implementación, los gobiernos deben estar dispuestos a incorporar herramientas de gestión que fortalezcan la *cultura organizacional* de la entidad pública en cuanto al manejo, utilidad y seguimiento a la información generada por su intervención en lo público.

▼
El
Presupuesto
por
Resultados
en el marco
de la gestión
pública
orientada a
resultados



Contexto del proyecto

Presupuesto por Resultados Municipal



La experiencia internacional

Desde comienzos de los años 90, organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial⁵, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina⁶ (CEPAL/ONU) entre otras⁷, han dedicado parte de sus estudios al análisis, desarrollo y promoción de herramientas de gestión pública que permitan mejorar la eficacia y el impacto de las políticas y programas públicos, incrementar la eficiencia y la transparencia en la programación y asignación de los recursos, y estimular el control ciudadano a la gestión pública.

Gracias a su liderazgo y a la asesoría técnica que brindan, la implementación de dichas herramientas se ha expandido a nivel internacional (tabla 1). Su acogida se debe en gran medida a la demanda de los gobiernos, nacionales y/o locales, de contar con instrumentos de gestión que les permitan dirigir sus acciones y recursos hacia aquellas áreas donde mejor puedan atender las necesidades de los ciudadanos.

5 Especialmente, el Departamento Operations Evaluations Department (OED) y el Grupo Independent Evaluation Group (IEG).

6 Especialmente, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

7 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); Red en línea de instituciones regionales para el desarrollo de capacidades en administración y finanzas públicas (UNPAN/ONU); U.S. Government Accountability Office (GAO); y el Programa Urb-AI de la Unión Europea.

Contexto del proyecto Presupuesto por Resultados Municipal (PPRM)

Tabla 1
Ejemplo de países que han avanzado en el desarrollo del Presupuesto por Resultados

Continente	País
América	Brasil
	Canadá
	Chile
	Colombia
	Estados Unidos
	Honduras
	México
	Nicaragua
	Perú
	Salvador
Europa	Uruguay
	Dinamarca
	Finlandia
	Francia
	Holanda
	Reino Unido
Asia	Suiza
	Corea
	Rusia
África	Tailandia
	Uganda
Oceania	Australia
	Nueva Zelanda

Fuente: Grupo Presupuesto por Resultados – DEPP/DNP

Varios países de la OCDE han utilizado el PPR como herramienta para mejorar sus procesos de planificación física y financiera. Uno de ellos, *Australia*, decidió implementar el PPR en abril de 1997, teniendo como base la definición de productos y resultados. Un año después, todos los ministerios ya habían realizado un ejercicio de concertación sobre los resultados que buscarían, así como los productos que generarían para contribuir al logro de dichos resultados. Con esa información, el presupuesto de la vigencia 1999-2000 contó y se presentó por primera vez con un enfoque de resultados y gracias a ello, las agencias quedaron como directas responsables de los resultados y productos identificados en las cuentas de apropiación del presupuesto.

▼
**Contexto
del proyecto
Presupuesto
por
Resultados
Municipal**

El gobierno australiano, al incorporar la metodología PPR por medio del documento sobre Lineamientos Anuales de Presupuesto, identificó el desempeño planeado de cada agencia para la vigencia presupuestal del año siguiente. De igual forma, estableció como obligatoria la presentación de reportes anuales para detallar el grado de cumplimiento de lo planeado y la eficiencia de las agencias para conseguir sus resultados, así como los elementos utilizados para alcanzarlos. En la preparación de estos documentos, las agencias deben presentar con claridad la relación entre lo planeado y su desempeño real.

Un elemento a destacar de la experiencia australiana es la utilización de dos tipos de indicadores en su PPR. Por una parte, contiene indicadores de eficacia que muestran la relación de causalidad entre los productos y los resultados y, por otra, indicadores de eficiencia que brindan información sobre la productividad de los productos en términos de calidad, cantidad, precio y los elementos administrativos usados para producirlos.

Otra experiencia internacional es la de *Canadá*, país que en 1994 decidió implementar un “Programa de Revisión” para incrementar los esfuerzos orientados a implementar un modelo de administración pública basado en un enfoque de resultados. Dicho programa buscó asegurar que los recursos de los gobiernos federales fueran dirigidos hacia los requerimientos de la más alta prioridad.

Siguiendo este ejercicio de revisión, los departamentos y las agencias comenzaron a planear y reportar sus resultados en el mediano y largo plazo, con base en lo que se denominó como Compromisos Claves de Resultado (CCR). Actualmente, los departamentos planean y reportan con base en éstos y presentan dicha información ante el Parlamento y la ciudadanía en el documento “Reporte sobre Planes y Prioridades”, el cual es publicado poco después del presupuesto.

Posteriormente, son presentados al Parlamento los “Reportes de Desempeño” de cada departamento, junto con los informes anuales que presenta la Oficina Presidencial del Tesoro, en donde se analiza el desempeño de la gestión de todo el gobierno respecto al cumplimiento de los CCR. El reporte describe en qué medida los resultados y los productos de un departamento han sido logrados, qué recursos fueron utilizados y cómo las actividades del departamento contribuyeron a la dirección estratégica y al cumplimiento de los compromisos generales del gobierno. Por último, en la medida en que estos reportes son publicados cinco meses antes del siguiente año fiscal, proveen la información y el contexto para la planeación de la siguiente vigencia.

Como se observa, Canadá ha logrado grandes avances en materia de implementación de sistemas y presupuestos con enfoque de resultados. Sin embargo, en busca de una continua mejoría, actualmente se encuentra definiendo una metodología que le permita mejorar la relación entre el costo económico y los resultados, de tal forma que la planificación física y financiera tenga cada vez más correspondencia⁸.



La experiencia nacional

En el caso colombiano, varios factores presentados en la década de los 90 llevaron a que el país no fuera indiferente a este fenómeno internacional en relación con la adopción de herramientas que contribuyeran al mejoramiento de la calidad del gasto público en términos de eficacia y eficiencia.

Al final de dicha década, la coyuntura económica se caracterizó por el fuerte incremento del gasto público⁹ y por unos ingresos que no crecieron en la misma proporción. Esto ocasionó un importante déficit en las finanzas públicas y, por consiguiente, un aumento del endeudamiento para subsanar la difícil situación fiscal del momento.

El significativo crecimiento del gasto público generó la expectativa de que el Gobierno Nacional alcanzaría un alto nivel de cumplimiento en los resultados esperados de su intervención. Sin embargo, en el 2002 se analizaron algunos casos que indicaron que la relación entre los recursos asignados y los resultados obtenidos no era proporcional. Por ejemplo, *“aunque los gastos hospitalarios crecieron en un 113% entre 1996 y 2001, el número de casos atendidos se mantuvo relativamente constante”*¹⁰.

Bajo estas condiciones, el gobierno nacional comenzó a considerar la posibilidad de adoptar e implementar herramientas de gestión como el PPR, para que por medio de una adecuada articulación entre la planificación física y financiera se lograra mejorar la calidad del gasto público.

8 La información de estas experiencias internacionales fue extraída del artículo “Outcome-focused Management and Budgeting” publicado en el 2002 por la revista “Journal on Budgeting” (volumen 1, no. 4) de la OCDE. Para mayor información se recomienda su consulta, ya que también presenta la experiencia de Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Japón, Noruega, Nueva Zelanda y Holanda.

9 Castro, M.F. (2006). Gestión y presupuesto de inversión por resultados: el caso de Colombia. En: Memorias del Seminario Internacional “Transparencia Fiscal. Presupuesto por resultados y calidad del gasto público”. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación. p. 137.

10 *Ibíd.*, p. 143.

Por está razón, desde 2005 un anexo de Metas y Recursos Asociados se viene presentando al Congreso de la República como complemento a la información del Presupuesto General de la Nación (PGN). Este anexo muestra “*el objetivo, la estrategia, el programa y, los indicadores de resultado y de producto del Plan de Desarrollo que se encuentran relacionados a la parte de inversión del presupuesto*”¹¹. (...) *Esta información adicional permite establecer la relación entre los resultados físicos esperados y los recursos asignados tanto al ordenador del gasto, como al ciudadano y al congresista*”¹².

Aquí es importante anotar que si bien el anexo no está reglamentado, es decir, no es obligatorio, su presentación materializa las disposiciones de un amplio marco normativo que busca vincular los procesos de planeación del desarrollo, la programación presupuestal, la ejecución, el seguimiento, la evaluación de la gestión y la rendición de cuentas a la ciudadanía¹³.

Contexto del proyecto Presupuesto por Resultados Municipal

Por otra parte, en el ámbito municipal la situación del gasto no era muy distinta a la de la Nación. Debido al proceso de descentralización en Colombia iniciado en la década del 80, las competencias a cargo de las entidades territoriales fueron ampliadas y, por consiguiente, buena parte de la responsabilidad de ejecución del gasto público de inversión social quedó a cargo de departamentos y alcaldías. No obstante, este proceso no contó con el acompañamiento y fortalecimiento institucional necesario para garantizar el buen desarrollo de las nuevas funciones y la adecuada ejecución de los recursos. Por esta razón, en los últimos años fue necesario no sólo mejorar el marco normativo financiero, sino introducir herramientas de gestión como el PPR, que contribuyeran a dar solución a un problema asociado no a la falta de recursos, sino a la baja calidad del gasto.

De esta manera, el proyecto *Presupuesto por Resultados Municipal (PPRM)* comenzó en el año 2004 en el Municipio de Pasto, a raíz de una solicitud hecha por la Administración local de contar con orientaciones específicas para realizar seguimiento físico a su Plan de Desarrollo. Así, entre agosto de 2004 y junio de 2005, la DEPP del DNP en asocio con USAID y la Alcaldía de Pasto, dieron inicio al diseño e implementación

11 Actualmente, el PPR sólo se desarrolla con la información del presupuesto de inversión. Sin embargo, aún se está considerando la metodología para incluir dentro del ejercicio la información del presupuesto de funcionamiento, de tal manera se pueda entregar al Congreso un insumo completo sobre la asignación de los recursos y los resultados del gasto.

12 Castro, Op. Cit. p. 143.

13 Para explorar la normatividad relacionada, se recomienda consultar: Constitución Política de Colombia de 1991 (artículos 342, 343, 346 y 352), Ley Orgánica de Presupuesto (Ley 38/89, artículos 9,13 y 14; Ley 179/94, artículo 5 y 55; y Decreto 111 de 1996, artículo 13, 17 y 18), Ley Orgánica de Planeación del Desarrollo 152 de 1994 (artículo 44), y Ley 715 de 2001 (artículos 89 y 90).

de un esquema de seguimiento físico a las políticas públicas territoriales, con base en metodologías y herramientas de gestión por resultados.

Bogotá: primer entidad territorial en incorporar el PPR

Es importante mencionar que la implementación de la metodología de presupuestación por resultados en el nivel municipal, cuenta con una experiencia previa en el país diferente a la de Pasto, Medellín y Tocancipá, que sin duda arrojó los primeros lineamientos sobre el desarrollo de dicha práctica en el nivel territorial. Bogotá, desde el año 2000, viene elaborando e implementando lo que ha definido como Presupuesto Orientado a Resultados –POR-. La Alcaldía Mayor, motivada por la idea de aumentar la transparencia en la utilización de los recursos públicos, más que en aumentar la eficiencia, y en reorientar la discusión pública y política del presupuesto, decidió incorporar el POR al sistema de planeación y presupuestación de la Administración local.

En Bogotá, el PPR se introdujo en un momento donde el Distrito contaba ingresos propios robustos que le daban un mayor grado de autonomía en la definición del gasto. Adicionalmente, la herramienta fue incorporada cuando ya se habían adoptado otras estrategias para mejorar la gestión pública, relacionadas, en su mayoría, con la creación de incentivos a la buena gestión.

Gracias a los logros obtenidos en dicho municipio en la primera fase de ejecución del proyecto, en el 2005 se decidió ampliar su alcance, de tal manera que su enfoque no sólo giró en torno al desarrollo de un esquema de seguimiento al cumplimiento de metas físicas (propósitos de gobierno), sino que propuso la utilización del PPR para que a dichas metas fueran vinculados los recursos de inversión del Presupuesto General Municipal (PGM). Con esto, el proyecto buscó consolidar un sistema de gestión y presupuestación por resultados que contribuyera a la realización de un seguimiento integrado a la gestión de la Administración local en términos de eficacia y eficiencia.

Simultáneamente, en ese mismo año, se consideró la posibilidad de incluir a otro gobierno local como piloto de la implementación de herramientas gerenciales orientadas al logro de resultados y, por ello, el Municipio de Medellín fue incorporado como nuevo escenario para el desarrollo de este tipo de metodologías. La ampliación territorial del proyecto en su etapa de aplicación en el ámbito territorial culminó en el 2006 con la vinculación de Tocancipá como tercer municipio piloto, a través del Convenio Interinstitucional de Cooperación celebrado entre la Alcaldía municipal, la Procuraduría General de la Nación y la DEPP del DNP.

Estos tres municipios fueron seleccionados para desarrollar el proyecto porque cumplían con las siguientes características¹⁴: en primer

¹⁴ Cumplir con estas tres condiciones es indispensable para poder incorporar la metodología de presupuestación por resultados.

lugar, presentaban voluntad política para incorporar en sus prácticas metodologías de gestión novedosas que contribuyeran al mejoramiento de sus procesos de planificación. En segundo lugar, contaban con viabilidad fiscal, lo cual les permitía asignar sus recursos de inversión con libertad y de acuerdo a las prioridades de sus administraciones. Y por último, se trataba de entidades territoriales con Planes de Desarrollo Municipales que contenían objetivos claramente definidos¹⁵.

En el 2008, finalmente, el proyecto PPRM culminó su periodo de ejecución en calidad de pilotaje. Por ello y con el fin de aprovechar todos los desarrollos metodológicos alcanzados, la DEPP realizó un proceso de transferencia a la DDTS¹⁶, basado en visitas conjuntas a los municipios piloto y en la realización de reuniones técnicas entre las dos direcciones, para que ésta, bajo su criterio y discrecionalidad, ajuste, replique y expanda la metodología de PPR en el nivel territorial, como estrategia para el fortalecimiento del modelo de gestión pública propuesto por dicha Dirección.

A manera de resumen, se presenta linealmente la cronología del proyecto PPRM (tabla 2):

Contexto del proyecto Presupuesto por Resultados Municipal

Tabla 2
Cronología del Proyecto Presupuesto por Resultados Municipal – PPRM

No.	Etapa	2004	2005	2006	2007	2008
1	Introducción del modelo					
2	Implementación y ajustes					
3	Consolidación de la metodología					

Fuente: Grupo Presupuesto por Resultados – DEPP/DNP.

¹⁵ Vale la pena mencionar que dichos objetivos no tenían asociadas metas cuantificadas ni indicadores de desempeño, razón por la cual fue necesario formular el instrumento de Plan Indicativo al inicio de la ejecución del proyecto PPRM.

¹⁶ La Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible se encarga de adelantar acciones en relación con finanzas públicas territoriales, fortalecimiento de la descentralización, desarrollo y ordenamiento territorial. Desarrolla, en coordinación con las entidades respectivas, las orientaciones de política del Gobierno Nacional en el ámbito territorial, así como el seguimiento, control y evaluación para formular recomendaciones de consolidación del proceso.

IV

La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

El proyecto Presupuesto por Resultados Municipal (PPRM), enfocado en el desarrollo de una metodología para implementar sistemas de gestión y presupuestación por resultados en el nivel territorial, se desarrolló bajo tres *líneas de acción*. A través de su implementación, el equipo técnico nacional, en cabeza del Grupo de Presupuesto por Resultados de la DEPP del DNP, buscó cumplir el objetivo del proyecto.

La primera línea de acción, basada en el *acompañamiento técnico*, consistió en brindar asesoría permanente a los equipos técnicos de las entidades territoriales para que, trabajando en forma conjunta, fuera posible compartir y transferir la metodología de gestión y presupuestación por resultados, resolver dudas y construir conjuntamente instrumentos de planificación estratégica y financiera bajo el enfoque de resultados.

La segunda, la *capacitación en gestión pública orientada a resultados*, tuvo como propósito transferir a los funcionarios de la entidad los conceptos y la metodología relacionados con el desarrollo de un sistema de gestión como el propuesto por el proyecto, de tal forma que se dejara una capacidad instalada y se apoyara la consolidación de una cultura organizacional orientada a resultados.

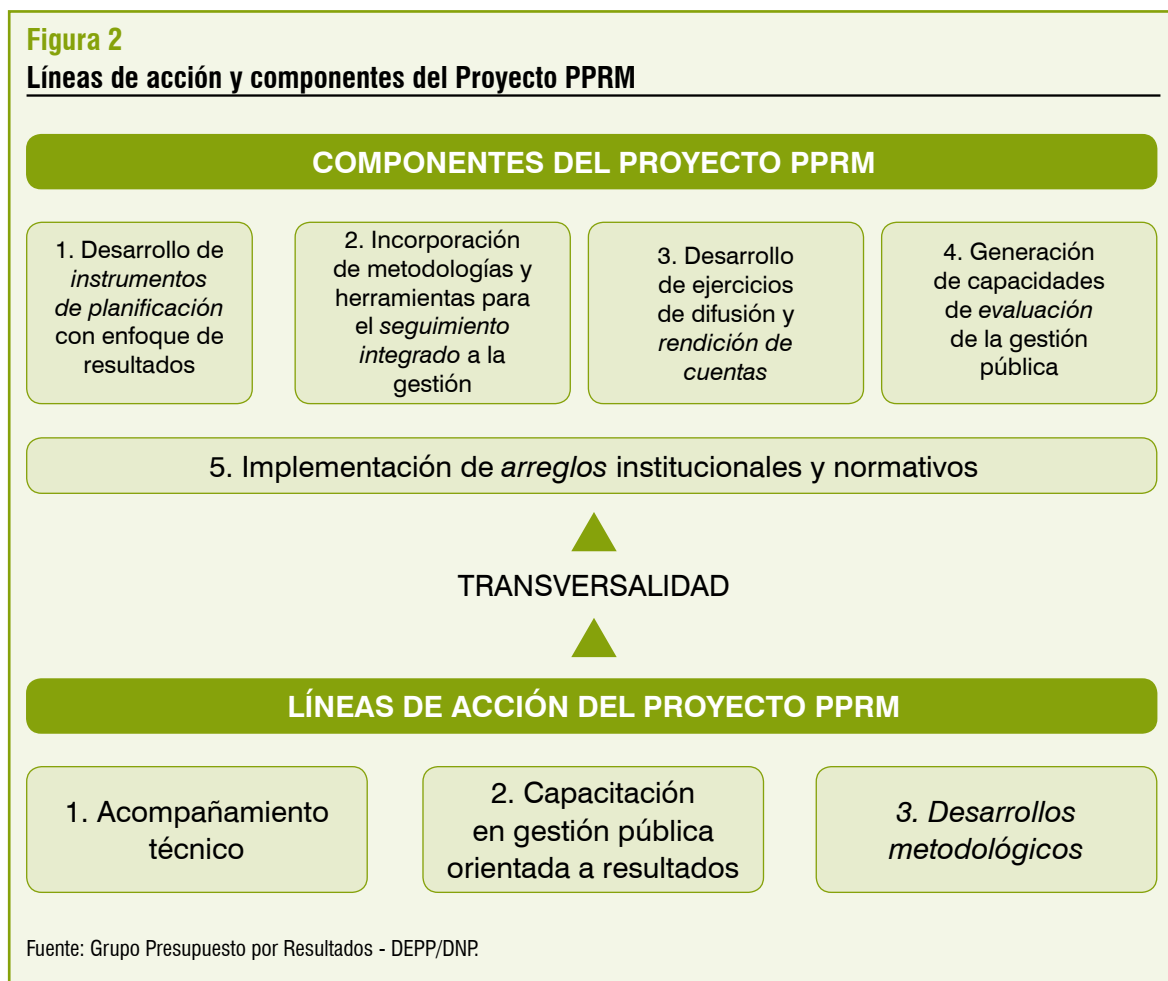
Y, por último, la tercera línea hace referencia al *desarrollo de metodologías* para fortalecer los ejercicios de planificación estratégica y financiera. Estas metodologías se ven reflejadas en el desarrollo de formatos, manuales y procedimientos para la realización de dichos ejercicios.

Estas líneas de acción fueron permanentes en la ejecución del proyecto y su aplicación transversal hizo posible el desarrollo de cada uno de los componentes que facilitaron la implementación de un sistema de gestión y presupuestación por resultados en los municipios piloto. Los

*componentes*¹⁷ fueron: 1) Desarrollo de instrumentos de planificación con enfoque de resultados; 2) Incorporación de metodologías y herramientas para el seguimiento integrado a la gestión; 3) Desarrollo de ejercicios de difusión y rendición de cuentas, 4) Generación de capacidades para la evaluación de la gestión pública; e 5) Implementación de arreglos institucionales y normativos (figura 2).

Figura 2

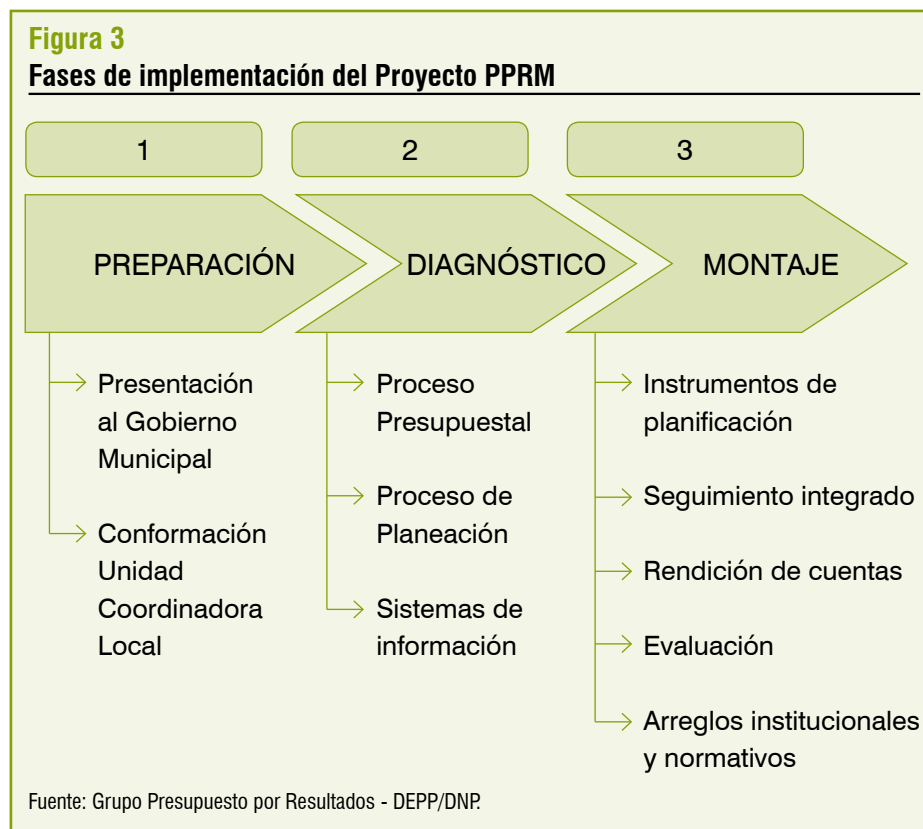
Líneas de acción y componentes del Proyecto PPRM



La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

La ejecución del proyecto fue dividido en *tres fases de implementación*, que resumen el proceso experimentado en cada uno de los municipios y describen los pasos lógicos a seguir para la incorporación de la metodología de gestión y presupuestación por resultados en el nivel municipal (figura 3).

¹⁷ El avance alcanzado o el desarrollo mismo de estos componentes en los municipios piloto, dependió de las necesidades presentadas en cada uno de ellos.



La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

1. Preparación institucional

Para implementar un sistema de gestión y presupuestación por resultados en los municipios piloto, el primer paso consistió en realizar un ejercicio de presentación del proyecto a la entidad territorial, específicamente al Alcalde y a su equipo de gobierno, seguido por un proceso de preparación básica institucional.

En el caso de Pasto, gracias a la solicitud realizada por su Alcalde¹⁸ en el 2004 ante el DNP, fue posible dar inicio al apoyo técnico¹⁹ para implementar un sistema de seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal con características similares a las del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno el cual es utilizado por la Nación.

¹⁸ Raúl Delgado (2004-2007).

¹⁹ Con el propósito de viabilizar la ejecución del proyecto, en el 2005 USAID, a través de su agencia CASALS, y el DNP, firmaron un Convenio para desarrollar el proyecto de Presupuesto por Resultados Municipal (PPRM). Su objetivo era implementar un modelo de Presupuesto por Resultados en el nivel municipal, para aumentar la eficiencia, eficacia y transparencia de la programación y asignación de los recursos en la Administración pública municipal, con base en los lineamientos, metodologías e instrumentos del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

De esta manera, al contar con la aprobación y voluntad política de la máxima autoridad del municipio, la DEPP, por medio del Grupo de Presupuesto por Resultados, comenzó a organizar un equipo al interior de la Alcaldía denominado *Unidad Coordinadora Local (UCL)*, quien tuvo la responsabilidad de realizar el montaje y operación del PPR.

Es importante aclarar que la conformación de dicha unidad es uno de los arreglos institucionales más importantes que se debe realizar para garantizar el buen desarrollo del proyecto. En el caso de Pasto, las funciones de la UCL fueron asumidas por el Departamento de Planeación Municipal quien la conformó por medio de la ampliación del número de miembros de su equipo para que trabajaran en esta unidad (figura 4).

▼
La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados



Respecto a la experiencia del municipio de Medellín, en el 2005 el proyecto fue propuesto al Alcalde de dicha Administración²⁰, por iniciativa de USAID y el DNP, debido a los buenos resultados observados en Pasto y a la voluntad de ampliar el piloto a otro municipio. Luego de un periodo de dos meses, en donde se hizo la respectiva presentación del proyecto a miembros del Concejo de Gobierno, éste fue aceptado por la Alcaldía y desde ese momento se procedió a constituir la UCL.

En el caso de Medellín, la consolidación de esta unidad se hizo, a diferencia de Pasto, a través de la creación de un nuevo grupo que estaría adscrito al Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM) y cuya función sería la de realizar la Coordinación

²⁰ Sergio Fajardo (2004-2007).

del PDM (figura 5). Esta UCL también fue participante de un proceso de capacitación inicial con el fin de generar familiaridad conceptual en el tema de gestión por resultados.



La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

Por último, respondiendo a la solicitud realizada por la Procuraduría General de la Nación, quien desarrollaba un programa de control preventivo para generar transparencia en entidades territoriales, el proyecto fue extendido a Tocancipá en el 2006²¹.

Nuevamente, el primer paso para iniciar el proyecto fue la consolidación de la UCL. En Tocancipá, a diferencia de los otros dos municipios, esta unidad no fue conformada por funcionarios de la Administración, ya que dicho arreglo institucional se hizo bajo una figura de “tercerización”, es decir, se hizo a través de una instancia adscrita a la Secretaría de Hacienda conformada por contratistas (figura 6).

²¹ Para formalizar dicha iniciativa, se firmó un Convenio Interinstitucional de Cooperación entre la Alcaldía Municipal (Alcalde Miguel Ángel Garzón (2004-2007)), la Procuraduría General de la Nación y la DEPP del DNP. Este convenio expiró en diciembre de 2007.

La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

Figura 6
Estructura Unidad Coordinadora Local de Tocancipá



Fuente: Grupo Presupuesto por Resultados - DEPP/DNP

Para dar inicio al proyecto, en los tres municipios la UCL tuvo la responsabilidad de capacitar a las diferentes dependencias en el enfoque de gestión y presupuestación por resultados. Gracias a este ejercicio se generó un alto nivel de confianza al interior de las tres Administraciones y se pudo explicar que el proceso se encontraba enmarcado dentro de una iniciativa para generar capacidades gerenciales y no para controlar la gestión del municipio.

Recomendaciones para un buen inicio del proyecto de gestión y presupuestación por resultados en el nivel territorial

Para garantizar un proceso exitoso de preparación del municipio, es clave, en primer lugar, contar con voluntad política por parte de la Administración y, segundo, lograr que el proceso sea liderado por agentes de cambio al interior de la entidad, es decir, que la coordinación la realice un funcionario con nivel de Subdirector o Subsecretario en el área de planeación y/o hacienda, que tenga no sólo poder para tomar decisiones sino que pueda acceder con facilidad al Secretario de su ramo y, por esta vía, al gobernante, lo cual es importante para fortalecer el proceso cuando éste así lo requiera. En Medellín, por ejemplo, los funcionarios que lideraron el proceso fueron la Coordinadora de la Oficina de Seguimiento al Plan de Desarrollo, la Subsecretaria Financiera y el Jefe de la Unidad de Planeación Financiera.

De igual forma, dada la importancia de contar con una Unidad Coordinadora Local –UCL– completa, se recomienda que ésta sea conformada, además del Subdirector o Subsecretario de planeación y/o hacienda, por un funcionario del nivel técnico, por uno que esté familiarizado con los sistemas de información manejados por el municipio, por otro que tenga experticia en planeación y seguimiento, y por algunos contratistas que puedan apoyar las diferentes tareas de dicha unidad.

Así mismo, sin importar si la UCL se crea al interior de un grupo de trabajo ya existente en la Administración o si se tercerizan sus funciones, es clave que ésta logre articularse y consolidar canales de comunicación con las diferentes unidades operativas de la Administración que intervienen en los procesos de planeación y presupuestación.

2. Diagnóstico del proceso de planeación y presupuestación, y del sistema de información municipal

Una vez realizada la presentación, la UCL dio inicio a la segunda fase de implementación del proyecto, la cual consistió en el desarrollo de un *diagnóstico* para estudiar las condiciones de la Administración Municipal en los siguientes aspectos: 1) el proceso presupuestal, 2) el proceso de planeación, 3) el funcionamiento de los sistemas de información y, 4) el proceso de rendición de cuentas²² (tabla 3).

Tabla 3

Tiempos y objetos de estudio del diagnóstico

Proceso	Tiempo	Objeto de estudio
Presupuestal	6 semanas	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis etapas del presupuesto • Conocimiento de los sistemas de costo
Planeación	2 semanas	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación estructura del Plan de Desarrollo • Identificación de metas e indicadores
Sistemas	1 semana	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de la plataforma tecnológica y conectividad • Análisis sistemas de seguimiento al Plan de Desarrollo
Rendición de cuentas	2 semanas	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de actores e instancias • Revisión de estrategia de comunicación de la Administración

Fuente: Grupo Presupuesto por Resultados – DEPP/DNP.

La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

Este ejercicio, basado en la aplicación de encuestas y en la recolección de documentos claves, fue implementado por las UCL, con el apoyo de algunos funcionarios de la DEPP del DNP, a tres actores básicos que fueron clasificados en dos grupos: 1) *Entidades asignadoras*: el

²² Es necesario aclarar que si bien el diagnóstico fue implementado en los tres municipios piloto, el tema de rendición de cuentas fue incluido sólo en Tocancipá.

Departamento Administrativo de Planeación Municipal (área Banco de Proyectos, seguimiento al Plan de Desarrollo y sistemas) y la Secretaría de Hacienda Municipal (área presupuestal, financiera, tesorería, contaduría y sistemas) y; 2) *Entidades ejecutoras*: las dependencias del nivel central e institutos descentralizados.

Selección de los sectores para el diagnóstico

En caso de no poder realizar el ejercicio diagnóstico con todos los sectores de la Administración, se recomienda seleccionar o implementarlo por lo menos en aquellos que tienen más participación en el Presupuesto General del Municipio y, que por consiguiente, tienen un alto grado de relevancia dentro de los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.

En cuanto a sus objetivos generales, se destaca, por un lado, la necesidad de valorar las fortalezas y debilidades del proceso presupuestal y, por otro, analizar los mecanismos de encuentro entre las diferentes etapas del ciclo de la política pública (planeación, presupuestación, ejecución y seguimiento, y rendición de cuentas). El diagnóstico le permitió a las UCL identificar el punto de partida desde el cual se iniciaría el desarrollo del sistema de gestión y presupuestación por resultados propuesto por el proyecto, dado que a partir de la información obtenida se definieron las prioridades, metas, costos y tiempos necesarios para lograr su implementación.

A continuación se presentan algunos de los resultados más destacados del diagnóstico realizado en los tres municipios:

- **Proceso presupuestal:** se identificó que el Plan Plurianual de Inversiones, contenido en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), es el primer instrumento que participa en el proceso de planeación presupuestal. Sin embargo, éste se ve complementado por otros instrumentos como el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Presupuesto General del Municipio (PGM), el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), el Plan Indicativo (PI) y el Plan de Acción (PA). Estos tres últimos instrumentos, especialmente el POAI, reflejan el ajuste anual que se realiza sobre dicha parte financiera del PDM.

De igual forma, se observó que la participación de las dependencias en la *formulación* del presupuesto es reducida, debido a que existen limitaciones institucionales y técnicas, pero sobretodo limitaciones

generadas por la inflexibilidad en los criterios de asignación²³, restándole al presupuesto su papel como instrumento de política.

Así mismo, en la etapa de *discusión y aprobación* del presupuesto, se evidenció que el debate en el Concejo Municipal no giraba en torno a establecer si dicho instrumento cumplía o no con los objetivos del PDM, es decir, no se trataba de una discusión técnica y estratégica sino política. En cuanto a su *ejecución*, se observó que se realizaban traslados presupuestales que le restaban validez al proceso de presupuestación y que no todo lo que se programaba se ejecutaba, incidiendo así sobre la efectividad de la política pública.

Con respecto al ejercicio de *seguimiento*, se identificó que era difícil saber con certeza si los resultados esperados con las asignaciones presupuestales eran alcanzados o no, ya que las acciones de monitoreo se caracterizaban por ser dispersas y por contar con diversos actores y fuentes de información.

Por último, sobre el papel del *Banco de Proyectos Municipal (BPIM)*, el diagnóstico indicó que éste no estaba cumpliendo con la totalidad de sus funciones, haciendo evidente la necesidad de generar capacidades locales, tanto en el recurso humano del banco como de las dependencias, en los temas de formulación, seguimiento y evaluación de proyectos de inversión.

▼
La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

- **Proceso de planeación:** en todos los municipios piloto se identificó que el instrumento rector del proceso de planeación era el PDM²⁴, el cual toma como base el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial. Así mismo, se observó que el PDM se veía complementado, posteriormente, con otros instrumentos que contribuyen a su ejecución como el Plan Indicativo, que en un marco plurianual, permite resumir y organizar por anualidades los compromisos adquiridos en dicho documento.

En el diagnóstico se buscó identificar qué tan evaluables eran los PDM²⁵ de las entidades territoriales piloto. Los resultados fueron favorables por cuanto se reconoció en todos ellos una adecuada estructura

23 Dichos criterios, en el caso de la programación del gasto de inversión de Tocancipá, hacen referencia al establecimiento de recursos de forzosa inversión, a la existencia de programas que requieren continuidad y a la definición de inversiones en infraestructura. En cuanto al presupuesto de funcionamiento, los criterios de programación del gasto están definidos por la renovación de equipos, la evolución histórica, la proyección de los pagos de la deuda, el incremento en los salarios y la existencia de normas preexistentes.

24 Tal como lo estipula la normatividad en la Ley 152 de 1994 (Planeación) y la Ley 387 de 1997 (POT).

25 Los Planes de Desarrollo Municipales analizados fueron los siguientes. i) Pasto: Gobierno de Raúl Delgado 2004-2007 – “Pasto mejor”; ii) Medellín: Gobierno de Sergio Fajardo 2004-2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía” y; Tocancipá: Gobierno de Miguel Ángel Garzón 2004-2007 “Tocancipá en acción y bienestar”.

debido a la presentación de la información de forma clasificada por diferentes niveles como políticas, programas, objetivos y metas. Sobre las metas, si bien fue evidente la necesidad de mejorarlas en términos de su formulación y de su asociación con indicadores para realizar el seguimiento, fue posible identificar que se manejaban tres tipos: de resultado, de producto y de gestión²⁶.

Ahora, con respecto a la articulación del proceso de planeación con el de presupuestación, se observa una adecuada relación entre el PDM y el PGM, dado que este último contempla la inversión anual programada en el POAI de conformidad con las metas y prioridades definidas en el PDM. No obstante, fue posible identificar que hay importantes asignaciones presupuestales que no corresponden con las contempladas en el Plan y que hay casos donde no se encuentran bien definidos los bienes y servicios a proveer con el presupuesto anual.

La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

- **Funcionamiento de los sistemas de información:** a partir del diagnóstico fue posible identificar que los municipios, sobretodo en Pasto y en Tocancipá, tenían la necesidad de realizar un ajuste en sus sistemas de información, en la medida en que no contaban con las herramientas idóneas para ejercer algunas funciones, especialmente, aquella relacionada con el seguimiento. Esta valoración se ve justificada por la identificación de las siguientes falencias:

- Procedimientos poco estructurados para garantizar un adecuado flujo de información, en donde se identifiquen etapas, responsables, roles y tiempos.
- Herramientas (tecnológicas y metodológicas) de seguimiento físico, financiero y presupuestal no articuladas y con alta necesidad de ajuste para responder a las necesidades de información.
- Baja coordinación entre el Departamento Administrativo de Planeación Municipal y la Secretaría de Hacienda, lo cual dificulta la vinculación de los procesos de planeación y presupuestación, y por consiguiente, el seguimiento y la evaluación.

Estas carencias reflejaron, entonces, que si bien en los municipios se contaba con diversos sistemas de información, su funcionamiento no satisfacía los requerimientos para el montaje de un sistema de gestión y presupuestación por resultados.

²⁶ En cuanto a las metas del PDM según su tipología, vale la pena aclarar que las de menor aparición fueron las de resultado, mientras que las de producto y gestión participaron de manera significativa. Esto se debe, por lo general, a que las Administraciones suelen comprometerse sobre aquello que está dentro de su ámbito de control, no sobre lo que depende de factores exógenos.

- **Proceso de rendición de cuentas:** con este diagnóstico, realizado únicamente en Tocancipá, se identificó que la sociedad civil estaba altamente organizada y contaba con un número importante de organizaciones sociales, como las Juntas de Acción Comunal (JAC) y las Veedurías Ciudadanas, dándole voz a la ciudadanía en ámbitos de discusión política.

Por el lado de la Administración Municipal, se reconoció la existencia de un Área de Divulgación y Prensa en la Alcaldía de Tocancipá, encargada de promover una serie de medios de comunicación, tanto al interior como al exterior de la entidad, para informar a la comunidad sobre las acciones del gobierno.

Al respecto, el estudio hizo evidente que a pesar de la existencia de estos escenarios de participación e información, ninguno estaba siendo aprovechado plenamente ni por el gobierno ni por la ciudadanía.

▼
La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

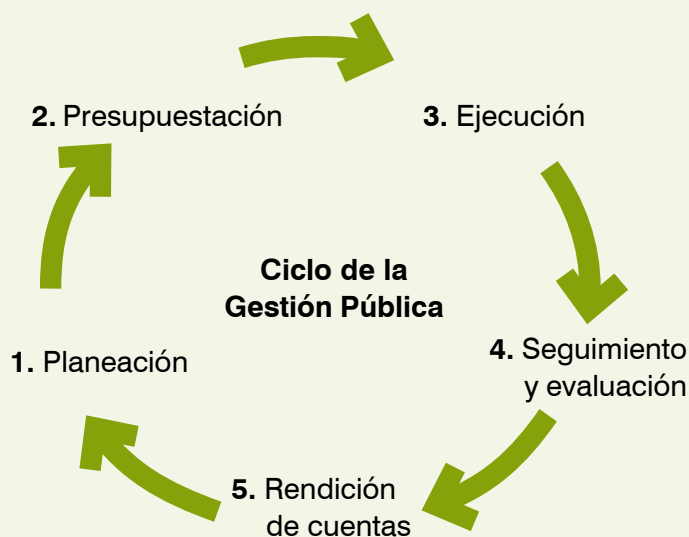
3. Montaje del sistema de gestión y presupuestación por resultados

Los hallazgos señalados en el diagnóstico realizado en Pasto, Medellín y Tocancipá permitieron construir la base para dar inicio a la tercera fase del proyecto: el montaje del sistema de gestión y presupuestación por resultados. Esta fase, eje central de la ejecución del proyecto, tuvo como base el desarrollo de cinco componentes que, a continuación, son explicados detalladamente a partir de la experiencia de los municipios piloto.

3.1. Desarrollo de instrumentos de planificación con enfoque de resultados: la formulación del Presupuesto por Resultados (PPR)

Para dar inicio al montaje de un sistema de gestión y presupuestación por resultados, lo primero que se debe buscar es lograr que las diferentes etapas de la gestión pública (figura 7) estén articuladas entre sí, especialmente aquellas relacionadas con la planeación y la presupuestación.

Figura 7
Etapas del Ciclo de la Política Pública



Fuente: Grupo Presupuesto por Resultados – DEPP/DNP.

La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

Lograr ese vínculo es lo que garantiza que al momento de ejecutar, sea posible cumplir con los compromisos adquiridos por la Administración Municipal, en la medida en que éstos cuentan con unos recursos previamente asignados que les dan viabilidad. Persiguiendo dicho objetivo, es decir, articular la planeación con la presupuestación, el proyecto propuso el PPR como un instrumento de planificación diseñado para complementar y darle mayor aplicación y uso a los demás instrumentos que la DDTS del DNP ya ha definido para vincular la planeación física con la financiera²⁷ y así mejorar la gestión del gasto en el nivel territorial.

El PPR tomó como base metodológica lo que se conoce como *cadena de valor*²⁸, una metodología cuyo propósito es identificar y separar las diferentes actividades que se desarrollan al interior de una empresa, en este caso, de la entidad pública, para entender cómo esas actividades están contribuyendo al logro de unos objetivos deseados y a la generación de valor.

²⁷ Es importante decir que el POAI es el instrumento que más cumple con esta función.

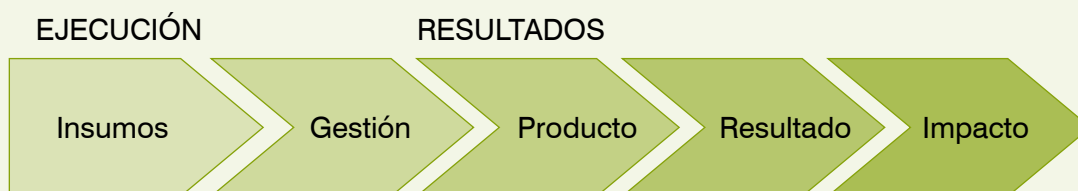
²⁸ Para mayor información sobre la cadena de valor, se recomienda consultar a Michael E. Porter, especialmente su publicación: *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance* (1985).

La cadena de valor para una organización pública parte de entender el valor como aquellos resultados que se generan a partir de la intervención pública. Para alcanzar dichos resultados, que pueden ser de corto, mediano y largo plazo, es necesario identificar los diferentes componentes que conforman la cadena, de tal manera que sea posible visualizar la relación de uno a otro y, a su vez, si ésta apunta a la consecución de los objetivos perseguidos.

La cadena de valor tomada como referente para la formulación del PPR está conformada por cinco componentes. El primero, identifica los *insumos* con los que cuenta la Administración para llevar a cabo su función, tal como el recurso humano, físico y financiero. El segundo, identifica la *gestión* desarrollada al interior de la entidad, la cual está relacionada con las acciones efectuadas para transformar esos insumos en productos. El tercero, identifica los *productos*, es decir, los bienes y servicios producidos por la entidad pública que son entregados a la comunidad. El cuarto, identifica los *resultados* (esperados o no) que hayan sido alcanzados a partir de la interacción entre los tres anteriores componentes, haciendo referencia a efectos inmediatos o de corto plazo. El quinto y último, identifica el *impacto* generado, es decir, los efectos (directos o indirectos) de mediano y largo plazo (figura 8).

La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

Figura 8
Cadena de Valor



Fuente: Grupo Presupuesto por Resultados – DEPP/DNP.

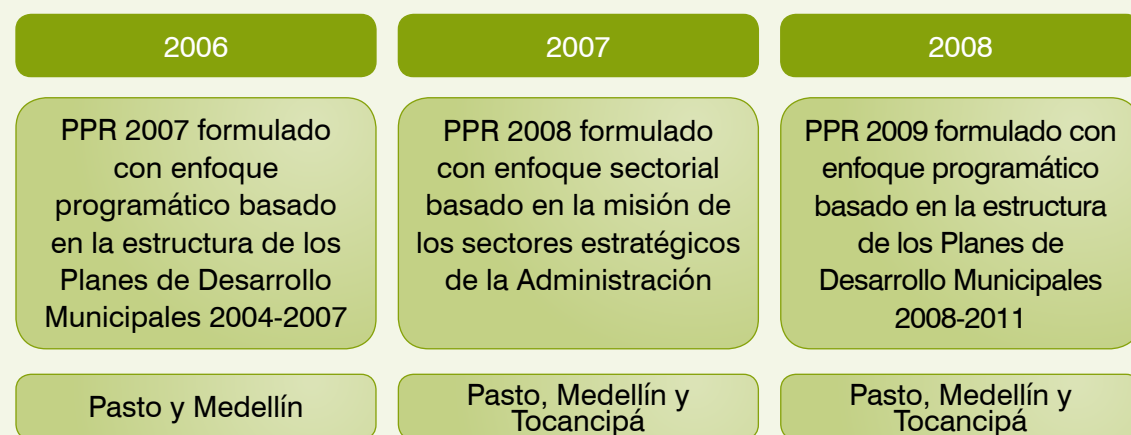
El ejercicio de formulación de PPR tuvo en cuenta esta metodología y por ello, el instrumento recoge y presenta información de productos y resultados. Al respecto, es importante mencionar que en los tres municipios piloto, las dependencias realizaron un trabajo amplio y riguroso por definir sus productos, en la medida en que éstos efectivamente se encuentran dentro de su ámbito de control, es decir, su cumplimiento depende de factores completamente propios o internos. Por el contrario, en cuanto a los resultados, las entidades ejecutoras fueron un poco más reservadas en su planteamiento, dado que éstos dependen de factores ajenos o externos que pueden afectar su capacidad de cumplimiento y por ello, el ejercicio de definición de resultados fue un poco más difícil.

▼
La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

En consecuencia, el ámbito de incidencia directa del PPR son los productos y su objetivo es el logro de los resultados hacia los cuales éstos contribuyen²⁹.

Debido a la evolución del proyecto y a su adaptación a la coyuntura del gobierno municipal, el PPR se formuló de dos maneras en Pasto, Medellín y Tocancipá: 1) PPR con enfoque programático y 2) PPR con enfoque sectorial (figura 9).

Figura 9
Cronología PPR formulados



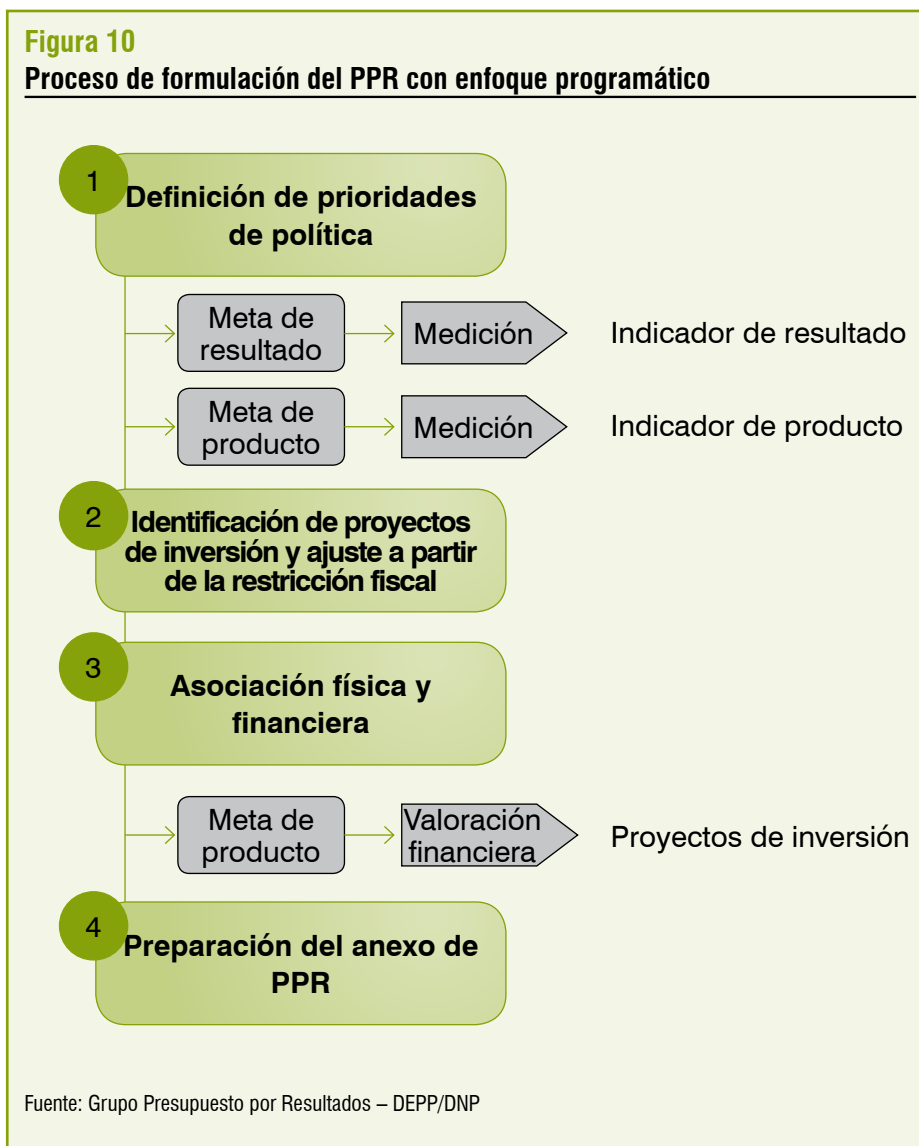
Fuente: Grupo Presupuesto por Resultados – DEPP/DNP.

3.1.1 PPR con enfoque programático

La formulación de un PPR con enfoque programático se realizó en vigencias donde el municipio contaba con un PDM aprobado y vigente, es decir, en momentos donde el gobierno municipal no se encontraba en un periodo de transición. Para su formulación, los municipios piloto llevaron a cabo cuatro etapas (figura 10) que se explican a continuación:

²⁹ Es importante mencionar que el PPR no incluye información relacionada con la gestión, dado que si bien se trata de una actividad importante, es necesario que las entidades territoriales comiencen a planificar orientándose hacia el logro de resultados, es decir, con miras a la producción de bienes y servicios y a la generación de efectos e impactos. Adicionalmente, existen otros instrumentos que llevan la información de gestión, tal como el Plan de Acción.

La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados



• *Etapa 1: Definición de prioridades de política*

Lo primero que realizaron los gobiernos locales, en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM) en Pasto y Medellín y de la Secretaría de Hacienda Municipal (SHM) en el caso de Tocancipá, fue identificar los objetivos prioritarios que la Administración tenía que cumplir en la siguiente vigencia. “Para ello, fueron tomadas las metas establecidas de acuerdo a la estructura programática del PDM, que se encontraban fijadas en dos niveles: el estratégico y el programático. En el primero, se definen los efectos positivos que se esperan generar en el bienestar de la población, mientras que en el segundo, se identifican los bienes y servicios públicos a proveer con

*el fin de generar dicho efecto. Conceptualmente, las metas de nivel estratégico son de resultado o impacto, mientras que las de programa son de producto*³⁰³¹.

Para facilitar este ejercicio, el equipo nacional de la DEPP realizó un trabajo de acompañamiento a las entidades territoriales en la construcción del Plan Indicativo (PI), un instrumento que permite identificar, resumir y organizar por anualidades los compromisos asumidos por los gobernantes en sus PDM, precisando los resultados y productos que se esperan alcanzar en cada vigencia, así como los indicadores de desempeño asociados a dichas metas, los recursos y la entidad responsable de su cumplimiento, entre otros.

Al respecto, vale la pena mencionar que el valor agregado de la formulación del PI, fue el trabajo efectuado por las dependencias, con la asesoría del equipo técnico de la DEPP y la UCL, para definir indicadores tanto de resultado como de producto, que permitieran visualizar el nivel de cumplimiento de uno u otro. La definición de dichos indicadores fue clave en el proceso de elaboración del PPR, por cuanto gracias a ellos fue posible realizar el seguimiento a la ejecución del PDM, en términos de avance logrado en políticas, programas y proyectos.

Una vez formulado el PI, las dependencias se encargaron de definir los compromisos que asumirían para la siguiente vigencia y que serían financiados con los recursos del presupuesto que se encontraba en programación.

- *Etapa 2: Identificación de proyectos de inversión y ajuste a partir de la restricción fiscal*

Posteriormente, y con el propósito de dar cumplimiento a los compromisos de gobierno definidos para la vigencia en programación, las dependencias se dieron a la tarea de escoger los proyectos de inversión en donde se encontraban enmarcadas las acciones que permitirían llevar a cabo las políticas y programas del PDM. Dichos proyectos estaban previamente inscritos en el BPIM y, por ello, eran los únicos susceptibles de ser financiados con el presupuesto de inversión municipal.

³⁰ Es necesario mencionar que si bien esta es la estructura ideal del Plan de Desarrollo, no siempre se presenta así, dado que a veces los indicadores de resultado y de producto son formulados de manera simultánea sin diferenciar el nivel al que pertenecen.

³¹ Convenio Interinstitucional Procuraduría General de la Nación, Departamento Nacional de Planeación y Alcaldía Municipal de Tocancipá (2007). "Guía metodológica aplicada para la formulación de un presupuesto de inversión orientado a resultados para el Municipio de Tocancipá". Tocancipá, Cundinamarca. p. 22.

Información sugerida para la formulación del Plan Indicativo

Si bien desde la DDTS del DNP se han dado lineamientos para la elaboración del PI, con base en ellos el municipio puede definir su formato de formulación de acuerdo con la estructura particular de su Plan de Desarrollo. Lo importante es que la entidad territorial tenga en cuenta que es fundamental que dicho instrumento guarde total coherencia con la estructura de información que se presenta en el PDM.

Realizando un ejercicio técnico entre la DEPP y la DDTS, se propuso a los municipios que como mínimo el PI incluyera la siguiente información:

Nivel Estratégico	Eje	
	Sector	
	Componente	
	Metas de Resultado Cuatrenio	
	Indicador Resultado	Nombre indicador
Unidad de medida		
Valor actual		
Valor esperado al final de cuatrenio		
Nivel Programático	Programa	
	Proyecto o Línea de intervención	
	Metas de Producto Cuatrenio	
	Indicador Producto	Nombre indicador
		Unidad de medida
		Valor actual
		Valor esperado año 1
		Valor esperado año 2
		Valor esperado año 3
	Recursos (millones de \$)	Valor esperado año 4
		Año 1
		Año 2
		Año 3
Responsables	Año 4	

En el proyecto, la formulación del PPR sólo incluyó información del presupuesto de inversión

La formulación del PPR en Pasto, Medellín y Tocancipá se hizo exclusivamente con los recursos de inversión, no sólo porque en el nivel territorial dicho presupuesto tiene la mayor participación sobre el presupuesto total, sino porque es en este componente donde las Administraciones municipales tienen la oportunidad de asignar los recursos con mayor discrecionalidad (exceptuando los recursos del SGP). En todo caso, es necesario mencionar que es posible incluir en el PPR información relacionada con el presupuesto de funcionamiento, ya que también se pueden establecer para éste metas y productos asociados.

“A partir del conjunto de alternativas existentes, que incluye todas las posibles intervenciones para ejecutar el PDM, se inicia la identificación de proyectos como parte de la programación presupuestal. Este ejercicio se orienta con base en los compromisos de gobierno definidos, los cuales a su vez responden a la estructura programática del Plan de Desarrollo Municipal. Esto con el fin de orientar la asignación de recursos al logro de los compromisos definidos como parte de un programa, y por medio de una serie de acciones enmarcadas en uno o varios proyectos”³².

Después de seleccionar los proyectos de inversión, las dependencias tuvieron que realizar un ejercicio de ajuste a causa de las restricciones fiscales definidas por parte de la SHM. Esencialmente, dichas restricciones se encuentran establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo³³ (MFMP), un instrumento de programación presupuestal que presenta la proyección de los ingresos a 10 años, en

donde se define la financiación de los pagos e inversiones a realizar en el corto, mediano y largo plazo. *“Estas proyecciones se constituyen como el principal referente para la distribución de recursos, acotando el ejercicio de programación a un escenario probable de recursos disponibles para financiar las inversiones priorizadas”³⁴.*

• *Etapas 3: Asociación física y financiera*

Cumplidas las etapas de definición de prioridades de política e identificación de los proyectos de inversión, las dependencias comenzaron a realizar un ejercicio de asociación entre sus metas físicas y sus metas financieras. Dicha acción fue fundamental por cuanto constituye el eje central del proceso de formulación del PPR, razón por la cual es posible afirmar que las dos etapas anteriores corresponden a la adecuación de un escenario de referencia para la elaboración del PPR.

La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

32 Ibid. p. 29.

33 Reglamentado por la Ley 819 de 2003 (Ley de Responsabilidad Fiscal).

34 Convenio, Op. Cit. p. 13.

La asociación de lo físico con lo financiero inició con la identificación de las metas e indicadores de resultado (nivel estratégico) y su respectiva articulación con las metas e indicadores de producto (nivel programático). Una vez articuladas, el siguiente paso de asociación consistió en la vinculación de los proyectos de inversión a las metas de producto, ya que de su ejecución dependía la producción del bien o servicio. De esta forma, al finalizar el ejercicio, la totalidad de los recursos de inversión a ejecutarse durante la vigencia programada debían tener compromisos de gobierno asociados con sus correspondientes metas.

Estimación del costo de la provisión de bienes y servicios

Bajo la metodología PPR, es posible realizar una valoración en términos de recursos financieros de los productos que entregan las entidades territoriales a la ciudadanía, mediante la asociación de los proyectos de inversión a las metas de producto. Por su parte, es importante recalcar que cuando se trata de resultados, al estar éstos asociados a externalidades positivas y negativas que determinan su obtención, no es posible realizar su costeo y por ello, técnicamente sería un error hacerlo.

Para aclarar este punto, a continuación se presenta el siguiente ejemplo:

1. Sector	Seguridad ciudadana	
1.1. Meta de resultado:	Reducir la tasa de homicidio en 3 puntos porcentuales	
1.1.1. Meta de producto	Aumentar la fuerza pública a 10.000 policías	\$ 30.000.000
1.1.2. Meta de producto	Extender el alumbrado público a 5 comunas más del municipio	\$ 80.000.000
1.1.3. Meta de producto:	Construir 2 cárceles	\$ 100.000.000
	Total	\$ 210.000.000

En este caso, no se podría afirmar que reducir la tasa de homicidio en este municipio vale \$210.000.000, por cuanto el logro de dicho resultado puede verse afectado por la ocurrencia de hechos exógenos, tal como la llegada de un gran número de población desplazada. Por esta razón, dicha cifra sólo permite conocer el valor de los productos que están asociados a un resultado determinado.

La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

- *Etapas 4: Preparación del anexo de PPR*

Con el objetivo de recoger todo el ejercicio de programación presupuestal realizado hasta el momento por las dependencias y con base en un formato de PPR propuesto por el equipo técnico de la DEPP, las entidades ejecutoras remitieron al DAPM en Pasto y Medellín y a la

SHM en Tocancipá, su anteproyecto de presupuesto.

La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

Con esta información, el DAPM o la SHM se encargaron de consolidar toda la información y elaboraron el anexo de PPR que acompañaría, junto con el MFMP y el POAI, al proyecto de Presupuesto General del Municipio (PGM) a ser presentado ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación.

En resumen, la estructura del documento de anexo de PPR presentaba la metodología del ejercicio, las generalidades del presupuesto de inversión y los presupuestos por resultado de cada dependencia. En esta última parte, la información presentada hacía referencia en primer lugar, a una breve descripción de las funciones a cargo de la dependencia, seguido por sus logros alcanzados a la fecha, luego por la presentación de las metas y recursos de la vigencia en programación y, por último, la matriz de PPR con la vinculación de lo físico con lo financiero³⁵.

Formulación del PPR programático articulado al proceso de planeación y presupuestación: La experiencia de Medellín

Dada la coyuntura política del 2008, caracterizada por el inicio de nuevos periodos de gobierno, la formulación del PPR para la vigencia 2009 en Medellín estuvo vinculada a todo el proceso de planeación del municipio, que inició con la construcción del PDM para el periodo 2008-2011.

Gracias al trabajo que la entidad territorial ha realizado en los últimos años en el marco del proyecto, el PDM fue elaborado bajo el enfoque de resultados, siendo posible destacar en él la presencia de metas claras y medibles, tanto de nivel estratégico (metas de resultado) como de nivel programático (metas de producto), asociadas a indicadores de desempeño.

De igual forma, es necesario destacar el ejercicio de discusión y aprobación que surtió el PDM 2008-2011 “Medellín es Solidaria y Competitiva” en el Concejo Municipal. Dicho cuerpo colegiado realizó, durante un mes, un análisis detallado del contenido del documento, revisando cada Línea Estratégica con su respectivo operador (Secretarios) y representante del DAPM. Fue una tarea realizada a profundidad donde las metas fueron estudiadas una por una, junto con sus respectivos indicadores y líneas de base.

Fue un ejercicio muy enriquecedor en la medida en que, gracias a que se trató de un Concejo Municipal cualificado y con noción sobre gestión por resultados, se generaron debates donde los Concejales pudieron respaldar con argumentos técnicos sus compromisos políticos. Así mismo, en vista de que ellos tienen un gran conocimiento sobre lo que sucede en la ciudad, lograron retroalimentar a la Administración y debatir, ajustar y proponer algunas líneas de base, metas e indicadores.

³⁵ Para conocer un PPR programático, se recomienda consultar el Anexo de PPR de Medellín para la vigencia 2007, el cual se puede descargar de la página web del DNP (www.dnp.gov.co) o solicitar a la Alcaldía.

Un pequeño ejemplo para ilustrar el ejercicio realizado, se puede mostrar presentando el caso de un Concejal que identificó la existencia de un indicador que se llamaba “Estación de Bomberos Corregimiento San Antonio de Prada” y cuya meta era 50%. Como se observa, ni el nombre del indicador ni la meta era clara, razón por la cual, luego de debatirlo en las discusiones del Plan, dicho indicador fue eliminado del documento.

Es evidente que se presentó un fuerte empoderamiento del Plan al interior del Concejo Municipal, de forma tal que los Concejales operaban sin dificultad el documento, es decir, sabían cuáles eran sus Líneas Estratégicas, sus Componentes, Programas y Proyectos, y las discusiones giraron en torno a elementos técnicos.

Una vez aprobado el PDM, al interior de la Administración fue formulado el Plan Indicativo para anualizar las metas del Plan y con esa información fue elaborado el proyecto de PGM para la vigencia 2009, el cual se presentó ante el Concejo Municipal junto con los anexos de MFMP, POAI, Presupuesto Participativo y PPR.

Esto, sin duda, es el reflejo de que tanto la Administración Municipal como los actores que influyen sobre la toma de decisiones, están manejando un modelo de gobierno orientado a la consecución de resultados, lo cual es quizás el mayor y más destacado logro que se puede resaltar del esfuerzo realizado en estos años, por conducir al municipio de Medellín hacia la incorporación de un sistema de gestión y presupuestación por resultados.

3.1.2 PPR con enfoque sectorial

El PPR con enfoque sectorial fue formulado debido a la coyuntura política de los gobiernos municipales, quienes al encontrarse en un periodo de cambio de gobierno (2007 a 2008), no podían contar con los lineamientos programáticos del PDM para guiar su programación presupuestal del año siguiente. Por esta razón, el ejercicio de formulación de la herramienta PPR varió levemente frente al enfoque programático, de forma tal que se caracterizó por el desarrollo de un fuerte ejercicio de *planeación estratégica alrededor de las funciones misionales* que la Administración Municipal debe cumplir independientemente del gobierno de turno.

La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

En este ejercicio de planeación, las entidades territoriales se dieron a la tarea de definir los *sectores* que conformaban la Administración, para así determinar o revisar su *misión*, es decir, los propósitos, fines y límites de cada uno. Al tener identificados los sectores, fue necesario definir qué dependencias participaban dentro de uno u otro en el

La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

cumplimiento de sus objetivos; un ejercicio difícil debido a la existencia de responsabilidades compartidas.

En este caso, el criterio utilizado por un municipio como Medellín se basó en analizar cómo las responsabilidades de una dependencia, asociadas a los recursos que le asigna el municipio, se orientaban al cumplimiento de los objetivos de un determinado sector. Cuando se reconoció que la dependencia participaba en varios sectores debido a la transversalidad de sus funciones y responsabilidades, ésta tuvo que participar en varias mesas de trabajo sectoriales (tabla 4).

Tabla 4
Dependencias agregadas por sector para la formulación de PPR sectorial Medellín 2008

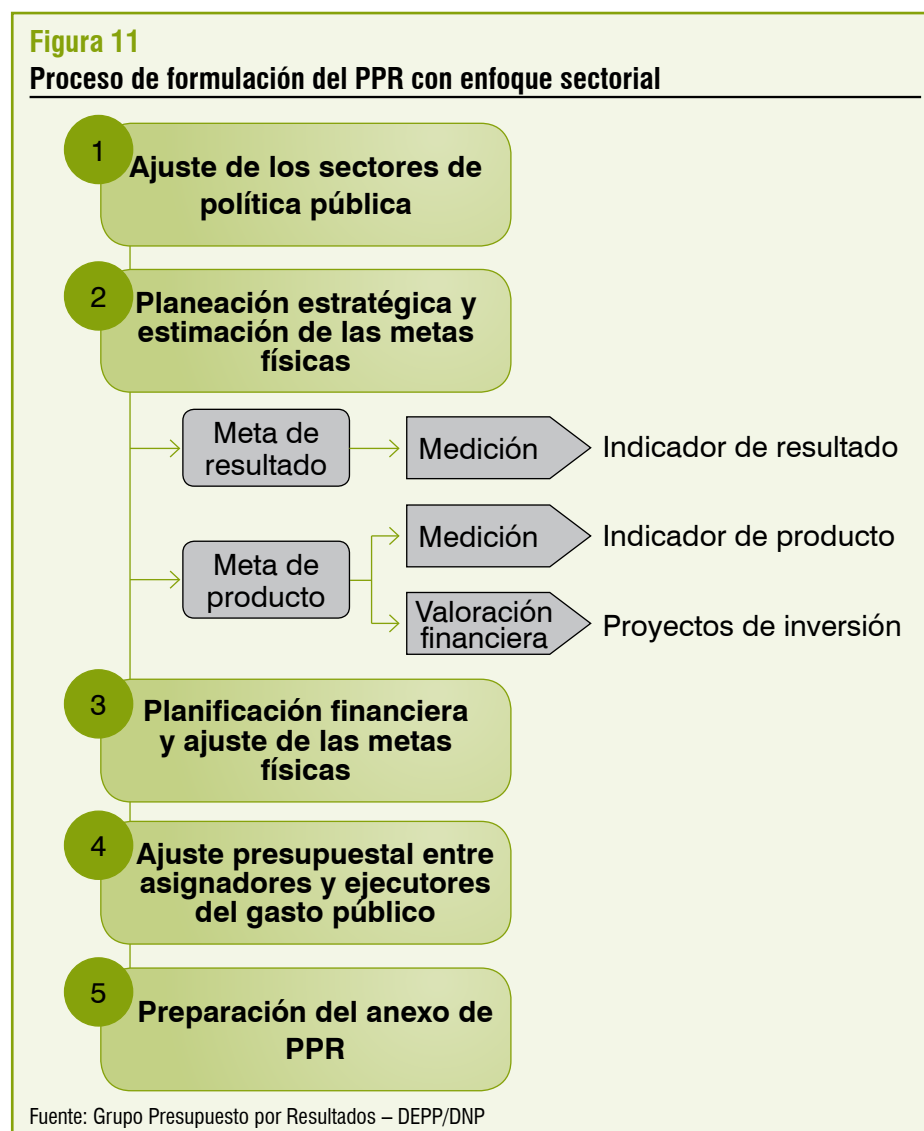
Sector	Dependencias
Sector Agropecuario	Secretaría de Desarrollo Social
Sector Agua Potable y Saneamiento Básico	Departamento Administrativo de Planeación, Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Hacienda
Sector Arte y Cultura	Biblioteca Pública Piloto, Secretaría de Cultura Ciudadana, Secretaría de Hacienda
Sector Bienestar Social	Secretaría de Bienestar Social
Sector Comunicaciones	Secretaría General y Comunicaciones, Telemedellín
Sector Desarrollo Económico	Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Secretaría de Desarrollo Social
Sector Desarrollo Social	Secretaría de Desarrollo Social
Sector Educación	Secretaría de Educación, Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM), Colegio Mayor de Antioquia
Sector Equidad de Género	Secretaría de las Mujeres
Sector Fortalecimiento Institucional	Secretaría General y Comunicaciones, Departamento Administrativo de Planeación, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Evaluación y Control, Secretaría de Servicios Administrativos
Sector Infraestructura Urbana no Vial	Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Hacienda, Departamento Administrativo de Planeación
Sector Justicia y Paz	Secretaría de Gobierno
Sector Medio Ambiente	Secretaría de Medio Ambiente
Sector Recreación y Deporte	Instituto de Deportes y Recreación (INDER)
Sector Salud	Secretaría de Salud
Sector Transporte e Infraestructura Vial	Secretaría de Transporte y Tránsito, Secretaría de Hacienda, Departamento Administrativo de Planeación, Secretaría de Obras Públicas
Sector Vivienda	Fondo de Vivienda de Interés Social - Fovimed, Departamento Administrativo de Planeación, Secretaría de Desarrollo Social

Fuente: Anexo de Presupuesto por Resultados al proyecto de Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia 2008. p. 10.

Así, una vez identificados los sectores y distribuidas las dependencias en cada uno, se dio inicio por medio de mesas de trabajo sectoriales a la definición de los *objetivos misionales sectoriales*, o sea, aquellos logros que el sector persigue en un plazo determinado, y de los *productos misionales sectoriales* que generan con sus acciones, es decir, los bienes o servicios que entregan directamente a la comunidad. Tanto a los objetivos como a los productos misionales sectoriales, les fueron asociados sus respectivos indicadores de desempeño, y en el caso específico de los productos, también les fueron asociados los proyectos de inversión.

Con base en este esquema, los municipios, siguiendo cinco etapas principales, realizaron la formulación del PPR sectorial (figura 11):

La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados



Los aspectos más importantes de este proceso se ilustran a continuación (tabla 5).

Tabla 5
Descripción de las etapas de formulación del PPR sectorial

ETAPA	ACTORES	INSUMOS	ACTIVIDADES
<p>1. Ajuste de los sectores de política pública Período: enero –junio</p>	<ul style="list-style-type: none"> Planeación Municipal Entidades Dependencias 	<ul style="list-style-type: none"> Planes sectoriales Marco normativo sectorial 	<ul style="list-style-type: none"> Agrupar las diferentes entidades y dependencias del municipio en función de sus principales responsabilidades públicas con el fin de definir y delimitar los sectores que conformarán las <i>mesas de trabajo</i> para la formulación del Presupuesto General y el PPR. Definir el cronograma de trabajo al interior de cada sector o <i>mesa de trabajo</i> con el fin de identificar tiempos de entregas y responsables de la información.
<p>2. Planeación estratégica y estimación de las metas físicas (siguiente vigencia) Período: junio – julio</p>	<ul style="list-style-type: none"> Planeación Municipal Mesas de trabajo sectoriales 	<ul style="list-style-type: none"> Planes sectoriales Marco normativo sectorial Plan de Desarrollo Compromisos adquiridos por la administración 	<ul style="list-style-type: none"> Discutir las estrategias sectoriales necesarias para alcanzar los impactos sociales esperados durante el período de gobierno. Para ello, es necesario trabajar en aspectos <i>estratégicos</i> de la administración, como lo son: <ul style="list-style-type: none"> La definición de la <i>misión sectorial</i>, entendida como la identificación de los grandes propósitos y fines de un sector. La definición de los <i>objetivos misionales sectoriales</i>, entendidos como los logros en materia social a los cuales apunta cada sector mediante sus acciones públicas. La estimación de los <i>productos misionales sectoriales</i>, definidos como todos aquellos bienes (e.g. matrícula, vacunación, vías) o servicios (e.g. gestión, coordinación, intermediación) que debe suministrar la administración para el logro de los objetivos misionales. Una vez se tiene claridad sobre todos aquellos productos que son responsabilidad de la Administración, es necesario definir la <i>cantidad</i> y <i>calidad</i> de los mismos que se <i>espera</i> suministrar durante la vigencia y el cuatrienio (metas físicas esperadas). Con el fin de procurar la obtención de los bienes y servicios estimados, es necesario llevar a cabo la identificación y vinculación de los <i>proyectos de inversión</i> con los cuales se debe comprometer la Administración.

ETAPA	ACTORES	INSUMOS	ACTIVIDADES
<p>2. Planeación estratégica y estimación de las metas físicas (siguiente vigencia)</p> <p>Período: junio – julio</p>	<ul style="list-style-type: none"> Planeación Municipal Mesas de trabajo sectoriales 	<ul style="list-style-type: none"> Planes sectoriales Marco normativo sectorial Plan de Desarrollo Compromisos adquiridos por la administración 	<ul style="list-style-type: none"> Todo este trabajo de planeación estratégica debe estar respaldado por la construcción de <i>indicadores de producto y de resultado</i> que permitirán, a lo largo del próximo año, medir el logro en las metas de resultados sociales y de productos físicos esperados al final de la vigencia. NOTA: Para la realización de este ejercicio de formulación del PPR sectorial, el equipo de la DEPP entregó al DAPM o a la SHM un formato que, a su vez, éstas entregaron a las Dependencias para que registraran en él la vinculación entre la información de sus metas físicas y financieras (anexo 1).
<p>3. Planificación financiera y ajuste de las metas físicas (siguiente vigencia)</p> <p>Período: agosto</p>	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de Hacienda Municipal Planeación Municipal Mesas de trabajo sectoriales 	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto General de años anteriores Marco Fiscal de Mediano Plazo Compromisos fiscales Estados de cuenta 	<ul style="list-style-type: none"> En forma paralela a la definición del ámbito de intervención de la administración, se debe trabajar en el cálculo de la <i>disponibilidad de recursos</i> con el fin de establecer <i>límites a los gastos</i> de inversión y de funcionamiento del municipio. Tanto la Secretaría de Hacienda Municipal como la oficina de Planeación Municipal, deben suministrar a cada sector información financiera referente a los <i>techos presupuestales</i>, coherentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el comportamiento del gasto sectorial de las vigencias anteriores y futuras. Esta fase es crítica en la formulación presupuestal por cuanto se trata de la <i>armonización</i> entre la planeación del desarrollo y la planeación financiera. Así, cada una de las metas físicas y de resultados programadas deben <i>ajustarse con base en los recursos asignados</i>. El objetivo de esta fase de la programación presupuestal, es garantizar que el gasto público futuro no exceda las posibilidades de financiamiento. Tanto las metas de resultado como las metas físicas y los proyectos de inversión vinculados deben ser ajustados teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos.

ETAPA	ACTORES	INSUMOS	ACTIVIDADES
<p>4. Discusión de ajuste presupuestal entre las dependencias que asignan recursos y las ejecutoras del gasto público Período: septiembre</p>	<ul style="list-style-type: none"> Planeación Municipal Mesas de trabajo sectoriales 	<ul style="list-style-type: none"> Metas de resultado, metas físicas y proyectos estimados. Asignaciones presupuestales definitivas 	<ul style="list-style-type: none"> Aún cuando cada uno de los sectores debe ajustar sus proyectos de inversión y metas físicas a los techos presupuestales, se debe dar oportunidad de llevar a cabo mesas de discusión sobre la asignación de recursos. El objetivo de esta etapa es que cada sector pueda justificar, en función de los proyectos de inversión programados y de los indicadores de producto y de resultado “esperados”, la mayor o menor necesidad de recursos. En estos espacios, la argumentación en relación con el logro de resultados es el elemento que permite a los sectores ganar capacidad de negociación de recursos frente a la Secretaría de Hacienda Municipal y la Oficina de Planeación.
<p>5. Preparación del anexo de PPR³⁶ Período: Última semana de septiembre</p>	<ul style="list-style-type: none"> Planeación Municipal Mesas de trabajo sectoriales 	<ul style="list-style-type: none"> Asignaciones presupuestales definitivas Documentos finales después de las mesas de negociación 	<ul style="list-style-type: none"> Una vez culminadas las rondas de negociación y definidas las asignaciones presupuestales para el 2008, cada sector debe proceder al ajuste de su programación financiera y de resultados. La información final debe ser enviada a la Oficina de Planeación con el objetivo de dar paso a su consolidación, su armonización con los demás instrumentos de planeación y presupuestación, y por último, la elaboración del anexo que acompañará al Presupuesto General en su discusión en el Concejo.

³⁶ Para conocer un PPR sectorial, se recomienda consultar el Anexo de PPR de Medellín para la vigencia 2008, el cual se puede descargar de la página web del DNP (www.dnp.gov.co) o solicitar a la Alcaldía.

3.2. Incorporación de metodologías y herramientas para el seguimiento integrado a la gestión

En el marco de la ejecución del proyecto, cuyo objetivo fue el de desarrollar un sistema de gestión y presupuestación por resultados en el nivel territorial, la formulación de herramientas de planificación como el PPR estuvo acompañada por el desarrollo de metodologías y herramientas para realizar un seguimiento integrado a la gestión.

En este componente se buscó desarrollar, en el caso de Pasto y Tocancipá, o de complementar, en el caso de Medellín, herramientas tecnológicas y sistemas de información que permitieran realizar un seguimiento al avance y cumplimiento del PDM, a partir de la información consignada en el PPR. Sin duda, la información obtenida en el diagnóstico permitió definir una línea de base a partir de la cual fue posible conocer las condiciones de los municipios en esta materia y, definir así las acciones a implementar.

▼
La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

En el caso de Medellín, el municipio contaba con la plataforma SAP, que integraba los procesos de presupuestación, contratación, nómina, contabilidad y tesorería, con formulación, evaluación y viabilización de los proyectos de inversión, así como con la ejecución financiera y física de los proyectos del PDM.

Para complementar dicha plataforma, fue diseñado un módulo específico para hacer seguimiento al PPR y al avance en el cumplimiento de los compromisos de gobierno. Con dicho módulo se logró la generación de reportes sobre la ejecución física y financiera, agregando la información por dependencia o por programa y línea del PDM.

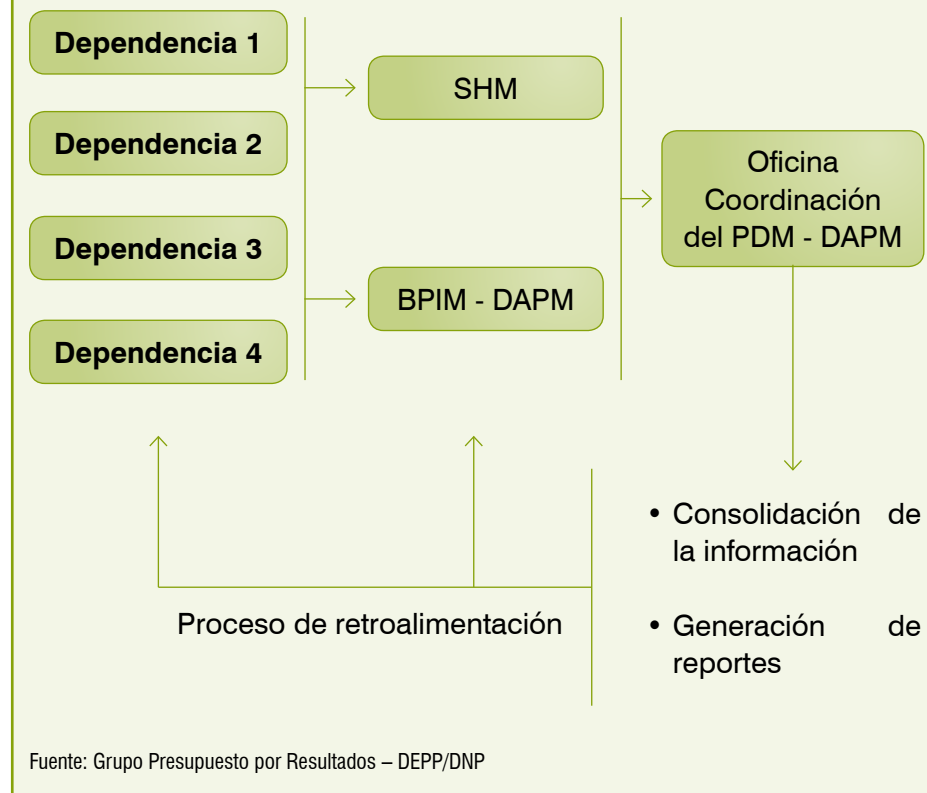
En Medellín, el DAPM tiene la responsabilidad de realizar el seguimiento integrado a la gestión de la entidad. El proceso inicia en las dependencias, quienes deben recoger la información sobre la ejecución de los proyectos de inversión que tienen a su cargo. Posteriormente, entregan a la SHM la información relacionada con la ejecución presupuestal, mientras que al BPIM entregan la referente al avance en el cumplimiento de metas físicas. Finalmente, la oficina responsable de la coordinación del PDM se encarga de consolidar esa información para generar los reportes que permiten dar cuenta de la ejecución y hacer el seguimiento (figura 12).

Los reportes se realizan, por lo general, cada trimestre, cuando usuarios como los organismos de control solicitan información a la Administración Municipal. Así mismo, anualmente, con el ejercicio de

rendición de cuentas que se presenta ante la ciudadanía, la información de seguimiento integrado es utilizada como un insumo fundamental.

Figura 12

Esquema simple del flujo de información para el seguimiento integrado en Medellín



En el caso de Pasto, fue necesario desarrollar una nueva herramienta tecnológica que apoyara la actividad de seguimiento al PDM. Por esta razón y tomando como base el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno, fue diseñado e implementado lo que hoy se conoce como el Sistema de Información de Resultados de la Gestión Pública (SIGER).

Esta herramienta, desarrollada en el 2005³⁷ y cuyo diseño e información está determinada por la estructura del PDM, permite tanto a funcionarios de la Alcaldía como a la ciudadanía en general, acceder vía internet³⁸ a información oficial que muestra el nivel de cumplimiento de los compromisos del gobierno.

La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

37 El SIGER fue desarrollado en el gobierno de Raúl Delgado (2004-2007).

38 www.pasto.gov.co

▼
La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

Al consultar uno de esos compromisos, el SIGER muestra el indicador de desempeño que éste tiene asociado, la unidad de medida en la que se expresa dicho indicador, la meta del cuatrienio y el porcentaje de avance logrado en un periodo determinado. La herramienta contiene otro tipo de información que puede ser útil dependiendo de la necesidad del usuario, tal como la descripción general que explica el avance logrado, la gráfica del indicador, algunos documentos relacionados e información adicional.

El DAPM es responsable por la información contenida en el SIGER, en la medida en que es quien vela porque el sistema sea actualizado periódicamente³⁹ por parte de cada una de las dependencias. A su cargo también tiene la tarea de realizar un ejercicio de retroalimentación con cada una de ellas, para analizar su nivel de cumplimiento respecto a los compromisos de gobierno definidos para cada vigencia.

Sin duda, esta herramienta ha facilitado el seguimiento cotidiano de la gestión pública con énfasis en resultados al interior de la Administración y ha mejorado los procesos de información y rendición pública de cuentas. No obstante, la herramienta aún requiere algunos ajustes para que provea más y mejor información a sus usuarios, tal como la vinculación del módulo financiero para que el análisis pueda ser completo e integral.

Por último, en el caso del piloto de Tocancipá, se desarrolló una herramienta tecnológica que recoge y analiza la información correspondiente a las metas físicas y financieras programadas y que se cuantifican por medio de indicadores, con el objetivo de valorar en el tiempo los avances logrados en la entrega de bienes y servicios a la comunidad para el cumplimiento de los compromisos de gobierno.

El sistema de Gestión y Presupuesto por Resultados Municipal de Tocancipá (GPPRM) presenta información sobre datos básicos de la Administración relacionados con las dependencias que la componen, los sectores y metas definidas en el Plan de Desarrollo, los proyectos y los indicadores, entre otros. Así mismo, permite visualizar los reportes de información generados, así como revisar las diferentes etapas del sistema de GPPRM (formulación, seguimiento y evaluación) y enviar mensajes a la Alcaldía bajo la modalidad de chat.

³⁹ El SIGER tiene dos tipos de actualización: la primera hace referencia a la actualización que se realiza a lo largo del periodo de ejecución de un Plan de Desarrollo, en donde las dependencias ingresan la información de avance físico y ejecución financiera aproximadamente cada trimestre y; la segunda, se refiere a la actualización efectuada por el DAPM a raíz de la entrada en vigor de un nuevo Plan de Desarrollo, ya que en él se plantean nuevas líneas estratégicas, programas, proyectos, metas e indicadores a los cuales se les realizará seguimiento.

La UCL fue la encargada de su diseño y montaje, pero quienes se hacen responsables por la alimentación de la información en el sistema son los Secretarios. Por su parte, un administrador técnico de la oficina de Planeación Municipal es quien verifica el cargue y la calidad de la información, mientras que un administrador tecnológico de la Secretaría de Hacienda sirve de soporte para que la herramienta funcione normalmente.

Como se puede ver en los tres municipios, el desarrollo de herramientas tecnológicas para hacer seguimiento integrado a la gestión pública es un componente fundamental para la construcción de sistemas de gestión orientados a resultados. Esto se debe a que si bien la formulación de los PPR es importante por cuanto permite organizar el proceso de programación física y financiera para una determinada vigencia, haciendo eficaz y transparente la asignación de recursos, la actividad de seguimiento es la que permite crear una cultura al interior de la Administración Municipal sobre la importancia de estudiar cómo las actividades que desarrollan las diferentes dependencias y sectores, a través de la utilización de los recursos a su cargo, efectivamente están contribuyendo a cumplir los compromisos de gobierno.

▼
La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

De igual forma, es importante resaltar que las herramientas tecnológicas también representan un aporte fundamental al desarrollo de una ciudadanía activa, capaz de ejercer control sobre la acción pública, así como apoyar a los gobiernos locales en el ejercicio de rendir cuentas sobre los avances de su gestión.

3.3. Desarrollo de ejercicios de difusión y rendición de cuentas

El tercer componente para el montaje del sistema de gestión y presupuestación por resultados, hace referencia a los ejercicios de difusión de resultados y rendición pública de cuentas. Al respecto, es importante mencionar que la interacción del gobierno local con las organizaciones que representan a la sociedad civil, es fundamental para garantizar la sostenibilidad de las reformas planteadas bajo el paradigma de la Nueva Gerencia Pública (NGP), tal como lo es la implementación de herramientas de planificación y presupuestación por resultados.

En esa orientación, se han venido identificando y fortaleciendo los espacios de relación entre la ciudadanía y el gobierno, asunto que en cada uno de los escenarios tiene unas características particulares, pero que al final denota que la población en general, así como sus

representantes e instancias sociales demandan mayor información sobre los avances de la gestión pública. Esta situación demuestra el compromiso gubernamental y la corresponsabilidad de las organizaciones sociales como artífices del desarrollo local.

Las experiencias concretas en los municipios resaltan el papel de las organizaciones sociales con gran capacidad de convocatoria, como en el caso de Pasto donde en el 2006 se desarrolló un ejercicio de análisis de gestión pública por parte de la ciudadanía, soportado en lo que fue conocido como la Alianza Gobierno Local – Sociedad Civil, la cual agrupó a la propia Administración Municipal, así como a la Fundación Social Regional Nariño y la Cámara de Comercio de Pasto.

Como productos de la Alianza, se presentaron públicamente los resultados de una encuesta de percepción sobre gestión y prácticas de rendición de cuentas, así como un análisis sectorial realizado sobre el Plan de Atención Básica y el Plan Obligatorio de Salud; estas experiencias fueron denominadas como el Observatorio Ciudadano de la Gestión. De igual forma, se generaron otra serie de documentos metodológicos que ahora son útiles para el desarrollo de procesos de participación informados y orientados a resultados.



La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

Por su parte, en el municipio de Medellín se logró fortalecer la organización de la información dirigida a las organizaciones sociales o gremiales como la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín y el Programa Medellín, Cómo Vamos. De la misma manera, se avanzó en una jerarquización de indicadores de ciudad que servirían como orientadores para la rendición de cuentas.

En el caso de Tocancipá, se logró diseñar con el gobierno municipal una estrategia para implementar un ejercicio de difusión de información y rendición de cuentas, tomando en cuenta actores comunitarios y el sector productivo e industrial de esa localidad.

Cabe anotar, que en cada municipio se desarrolla un proceso propio, bajo dinámicas particulares donde el esquema de gestión por resultados del nivel territorial busca fortalecer lo existente a partir de flujos de información adecuados e instrumentos técnicos y tecnológicos que faciliten la integración social.

3.4. Generación de capacidades para la evaluación de la gestión pública

Analizar la gestión de la Administración Municipal a partir de la evaluación de algunos de sus programas de intervención más prioritarios, también se constituye en uno de los componentes del montaje de un sistema de gestión y presupuestación por resultados.

En este aspecto, vale la pena destacar y compartir la experiencia del municipio de Medellín con la Evaluación Ejecutiva⁴⁰ realizada entre noviembre y diciembre del 2007 al Proyecto Urbano Integral nororiental (PUI). Este último es una iniciativa de la Alcaldía de Medellín, en compañía de la Empresa de Desarrollo Urbano, para realizar una intervención urbana y social en el área del Metrocable en la zona nororiental (comunas 1 y 2 de Medellín, las cuales anteriormente poseían los Índices de Desarrollo Humano más bajos de la ciudad).

Tras contar con un amplio tiempo de ejecución, la Alcaldía de Medellín manifestó ante la DEPP del DNP su intención de realizar una evaluación del programa para el periodo comprendido entre marzo de 2005 y julio de 2007. Acogida la solicitud, el Grupo de Evaluaciones de la DEPP se encargó de la contratación del consultor que realizó la evaluación, así como de garantizar el financiamiento de la misma⁴¹. Para su implementación, se definió que la evaluación del PUI nororiental abordaría temas relacionados con el diseño del programa, sus resultados, sus insumos, el manejo operativo, las actividades de direccionamiento, la evaluación y el control, y la estructura organizacional.

Una vez realizada la evaluación, los resultados fueron presentados a la Alcaldía con el propósito de que la información producida le permitiera a la Administración tomar decisiones de política acertadas para realizar los ajustes necesarios al programa y así, asegurar cada vez más la obtención de los resultados perseguidos.

Por ejemplo, este ejercicio sugirió mejorar los esquemas de articulación interinstitucional de la Administración, incorporar los ejes de movilidad y transporte en la formulación de este tipo de programas de desarrollo urbano, e identificar líneas de base que permitan medir con mayor precisión los cambios y efectos generados sobre la población por este tipo de intervenciones, entre otras.

40 La Evaluación Ejecutiva es una metodología de evaluación diseñada por el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - Sinergia.

41 Sobre la financiación de evaluaciones, es importante aclarar que si bien la DEPP del DNP puede financiar algunas evaluaciones que se encuentran desfinanciadas, la aprobación depende del análisis que realice el Comité Intersectorial de Evaluaciones.

▼
La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

La evaluación es, sin duda, una actividad clave a desarrollar por parte de las entidades públicas, por cuanto es un instrumento de gestión que brinda muchas herramientas a los gobiernos municipales para conocer si los esfuerzos realizados en el mediano y largo plazo, junto con los recursos invertidos, están o no teniendo los efectos o impactos deseados. De ahí la importancia de ampliar y fortalecer esta práctica en el nivel territorial como mecanismo para orientar la gestión hacia el logro de resultados.

3.5. Implementación de arreglos institucionales y normativos

El marco normativo, la estructura orgánica y la distribución de funciones entre los diferentes actores de la Administración Municipal, son componentes institucionales fundamentales, no sólo para garantizar una experiencia exitosa de presupuestación por resultados, sino para que el proceso sea incorporado dentro de las prácticas de la entidad conducentes a su sostenibilidad. Por esta razón, la implementación de arreglos institucionales y normativos se constituye en el quinto componente del montaje del sistema y es transversal a todos los anteriores.

▼
La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

Para el desarrollo del proyecto, el arreglo institucional realizado en los tres municipios piloto estuvo relacionado básicamente con la definición, creación e incorporación de la Unidad Coordinadora Local (UCL) al interior de la Administración Municipal. La UCL fue el principal mecanismo institucional establecido para liderar el montaje del sistema de gestión y presupuestación por resultados en el nivel municipal y, dadas sus responsabilidades, su coordinación estuvo a cargo del DAPM (Pasto y Medellín) o de la SHM (Tocancipá), quien recibió el apoyo de otras unidades como el área financiera, el grupo de seguimiento al PDM, el área de planeación de la inversión – banco de proyectos -, la unidad de presupuesto y el equipo de sistemas⁴².

En cada uno de los municipios, como se presentó con anterioridad en la fase de *Presentación del proyecto a la Administración Municipal y preparación institucional*, la UCL fue creada de acuerdo a las condiciones propias de cada entidad. Por ejemplo, en el caso de Pasto, el DAPM decidió ampliar el equipo de trabajo con el que ya contaba, mientras que en Medellín se creó un nuevo grupo y en Tocancipá se “tercerizaron” las funciones de dicha unidad, encargándose a un grupo externo que trabajaría bajo las orientaciones de la SHM.

⁴² Dada la importancia del papel que cumple la UCL en el desarrollo del proyecto PPRM, es importante mencionar que si la Administración Municipal decide no conformar dicha unidad, debe encargarle sus funciones a alguna de las dependencias asignadoras del gasto, especialmente al DAPM.

▼
La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

Como se observa, lo importante no es la figura que se le dé a la UCL sino garantizar que se delegue a un órgano institucional las funciones que ésta tiene, relacionadas no sólo con el montaje y coordinación del sistema sino también con la realización del seguimiento integrado a la gestión de la entidad.

Por el lado de los arreglos normativos realizados con miras a garantizar la sostenibilidad del proceso, el más importante de ellos fue la propuesta y presentación de proyectos para reformar el Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal (EOPM). Al respecto, si bien Pasto y Medellín elaboraron un proyecto de reforma al estatuto, debido a aspectos coyunturales de los municipios, no fue posible realizar su presentación ante el Concejo Municipal.

Por el contrario, Tocancipá fue el único municipio de los tres pilotos que logró sacar adelante la reforma al EOPM mediante el Acuerdo No. 05 de 2007, logrando incluir en éste el tema de presupuestación por resultados (figura 13).

Figura 13

Apartes del EOPM de Tocancipá sobre PPR⁴³

ARTÍCULO 7.- PRESUPUESTO POR RESULTADOS. El Presupuesto por Resultados es una herramienta de gestión del gasto público, que concibe a los órganos de la administración como unidades gerenciales con la misión de generar valor público para los ciudadanos, que complementa el Presupuesto anual al establecer una relación directa entre los gastos y los bienes y servicios finales (productos y resultados) que cada entidad o sector se compromete a entregar con las apropiaciones asignadas. Este se presentará como un anexo del Presupuesto General del Municipio.

El presupuesto por resultados involucra a los órganos que forman parte del Presupuesto General de Municipio contemplados en la cobertura del presente acuerdo; será elaborado por los órganos que conforman el Presupuesto General del Municipio bajo la coordinación de la Oficina Asesora de Planeación Municipal y la Secretaría de Hacienda municipal, quienes lo presentarán para aprobación del Consejo de Gobierno, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Política Fiscal (COMFIS). Dicha coordinación se ejercerá mediante un comité funcional integrado por funcionarios de estas dependencias.

⁴³ Para revisar la totalidad de los puntos del EOPM de Tocancipá que incluyen el tema de PPR se recomienda consultar el Acuerdo.

ARTÍCULO 26.- COMPONENTES DEL PRESUPUESTO GENERAL. El Presupuesto General del Municipio se compone de las siguientes partes:

El Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital
El Presupuesto de Gastos o de Apropiaciones
Disposiciones Generales

Adicionalmente, contendrá los siguientes anexos:

Marco Fiscal de Mediano Plazo
Presupuesto por resultados
Plan Operativo Anual de Inversiones

ARTÍCULO 47.- ELABORACIÓN DEL PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES. Con base en la meta de gastos de inversión establecida en las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo, la Oficina Asesora de Planeación Municipal en coordinación con la Secretaría de Hacienda Municipal, elaborarán el Plan Operativo Anual de Inversiones. El Plan será elaborado con base en los resultados de los Comités Sectoriales, incluyendo los proyectos debidamente inscritos y evaluados en el Banco de Proyectos de Inversión y guardará consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el anexo de Presupuesto de Resultados.

▼
La experiencia territorial en la implementación del Presupuesto por Resultados

La reglamentación del PPR en un marco normativo como el EOPM, indiscutiblemente, contribuye al acondicionamiento de un buen escenario para la sostenibilidad de un proceso de cambio como el que propone dicha metodología. No obstante, es posible procurar su sostenibilidad sin que haya un arreglo normativo de esta índole, siempre y cuando los equipos técnicos de la Administración, los Secretarios, el Alcalde y los cuerpos colegiados como el Concejo Municipal, encuentren en él una herramienta útil de gestión que apoya la actividad de seguimiento y aporta elementos para tomar mejores decisiones de política.

V

Conclusiones

El ejercicio de implementación de un sistema de gestión y presupuestación por resultados en Pasto, Medellín y Tocancipá, deja varias lecciones y resultados que hoy permiten sentar un precedente para aquellos municipios que también tienen el propósito de sumarse a este enfoque de la gestión pública. A continuación se presentan algunas conclusiones.

- Condiciones sine qua non para la implementación de esquemas de gestión y presupuestación por resultados son la voluntad política por parte del gobernante, y la implementación de los arreglos normativos e institucionales necesarios para respaldarlo y hacerlo sostenible.
- Tanto la asesoría como el acompañamiento técnico en campo fueron fundamentales en el desarrollo del proyecto, pues ambas actividades permitieron realizar una adecuada transferencia de la metodología y dejar una capacidad instalada en la entidad territorial que garantiza la continuidad del proceso.
- El acompañamiento permanente es cuantioso en recursos económicos y humanos y requiere de personas con un alto nivel de comprensión de las realidades organizacionales y del marco institucional colombiano. Si se quiere que estos ejercicios se repliquen y tengan éxito es necesario contar con la colaboración de entidades multilaterales, donantes y contra-partidas de las entidades locales.
- Este proceso debe ser liderado por agentes de cambio, al interior de las administraciones locales, estos se deben caracterizar por su alto grado de compromiso, dado que se trata de un proceso de largo plazo, que requiere dedicación, que implica transformaciones que pueden generar resistencias y cuyos resultados no son inmediatos.

- La forma de incorporar el PPR no puede basarse en la misma fórmula para todas las entidades territoriales, por cuanto cada una tiene condiciones y necesidades de información particulares. Es por esto que cuando se toma la decisión de incorporar un modelo de gestión como el aquí propuesto, la implementación debe ser flexible y progresiva, y debe atender las necesidades y particularidades de cada municipio.
- La formulación del PPR debe insertarse en el sistema de presupuestación existente, siendo incorporado de acuerdo a los tiempos de formulación de otros instrumentos como el PGM y el POAI, dado que su objetivo es complementar y hacer más sencilla la tarea de programación presupuestal.
- El sistema de información que soporta el PPR no debe reducirse a la existencia de un software, en la medida en que dicho sistema debe estar definido, además de la herramienta tecnológica, por unos procedimientos donde se especifiquen actividades y responsables, tratándose entonces de un tema organizacional de mapeo de información.
- Sin duda alguna es necesario que los gobiernos departamentales sean los principales receptores de estos desarrollos, ya que ellos cuentan con la función constitucional de asistir técnicamente a los municipios bajo su jurisdicción, especialmente a aquellos que tienen un menor grado de capacidades y de autonomía.
- La capacidad institucional del DNP es limitada para desarrollar estos ejercicios, por lo tanto, y como se expresó en el punto anterior, son otras entidades las llamadas a colaborar en estos esfuerzos tanto técnica como financieramente. El DNP ha hecho un importante esfuerzo para poner a disposición de las entidades territoriales estas y otras metodologías que propenden por mejorar la gestión de los entes territoriales.

Conclusiones



Anexo

Formato de formulación del PPR con enfoque sectorial

A continuación se presenta el **instructivo para el diligenciamiento** de este formato:

Tipo de Información	No.	Título	Descripción
IDENTIFICACIÓN	1	Nombre del sector	Nombre del sector que diligencia el formato.
	2	Entidades que conforman el sector	Listado de cada una de las dependencias y/o entidades que hacen parte del sector en mención.
	3	Misión Sectorial	La misión es la formulación de los propósitos, fines y límites del sector. Para la definición de la misión será necesario revisar sus funciones en torno al sector al que pertenece, a partir de preguntas como: ¿para qué existe la dependencia/entidad?, ¿cuál es su principal contribución al sector al cual pertenece?, ¿cuáles son los principales bienes o servicios (productos) que genera en el sector?
OBJETIVOS MISIONALES SECTORIALES	4	Objetivos sectoriales	Son logros que el sector persigue en un plazo determinado. Es importante que guarden correspondencia con el marco legal vigente y las principales orientaciones de política nacionales e internacionales (i.e. Plan Nacional de Desarrollo, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Colombia Visión 2019) y municipales (i.e. Plan de Ordenamiento Territorial; Plan de Ciudad o Área Metropolitana; Planes de Comunas y Corregimientos; Planes Estratégicos de las dependencias/entidades).
	5	No. de objetivo sectorial	Es el consecutivo numérico que acompaña cada uno de los objetivos misionales listados en el formato.
	6	Indicador de resultado	Los objetivos agrupan uno o varios resultados sectoriales, definiendo como resultado a aquellos cambios deseados en el bienestar de la población gracias a la generación de bienes y servicios prestados por la administración (i.e., mejor desempeño escolar, mejores condiciones de vida, reducción de índices de violencia, morbi/mortalidad, reducción de víctimas por desastres, entre otros). En este orden de ideas, los indicadores de resultado son una medición numérica que rastrea el avance asociado a un cambio en el bienestar de la población para cada uno de los objetivos sectoriales identificados.
	7	Unidad de medida	Referente para cuantificar la cantidad o tamaño de la variable del indicador.
	8	Línea de base	Es la cuantificación de la situación inicial de un indicador asociado a una meta, es decir, la información correspondiente al año anterior al que se está programando.
	9	Meta año XXX	Valor al que se espera que llegue el indicador como resultado de las acciones de la administración durante la vigencia que se está programando.

Tipo de Información	No.	Título	Descripción
OBJETIVOS MISIONALES SECTORIALES	10	Avance en logro de meta año XXX	Valor acumulado del indicador que corresponde al avance en el cumplimiento de la meta de la vigencia que se programó. Nota: Esta columna está diseñada para realizar el seguimiento a la gestión y por ello, se diligencia una vez iniciada la ejecución y de acuerdo a los tiempos de seguimiento definidos por el sector. Tenga en cuenta que a nivel de resultado, la información sobre el avance en el cumplimiento de la meta está sujeta a la disponibilidad de las cifras, lo cual no dependen directamente del gobierno local sino de otras fuentes de información secundaria. Así mismo, por el tipo de información, es probable la frecuencia en el levantamiento y actualización de las cifras sea muy amplia.
	11	Productos misionales sectoriales	Identifica los bienes o servicios entregados por la dependencia/entidad, los cuales contribuyen al logro de los resultados esperados y por ende, al cumplimiento del respectivo objetivo sectorial (i.e. matrícula escolar, vacunación, campañas de capacitación, entre otros).
PRODUCTOS MISIONALES SECTORIALES	12	No. de objetivo misional sectorial asociado	Cada producto sectorial debe estar vinculado al logro de un objetivo determinado. Por tal razón, en esta casilla se registra el consecutivo del objetivo sectorial que guarda relación con el producto.
	13	Indicador de producto y/o gestión	Representación cuantitativa de una variable la cual permite medir la cantidad y/o calidad de los bienes o servicios finales entregados por la dependencia o entidad del sector.
	14	Unidad de medida	Referente para cuantificar la cantidad o tamaño de la variable del indicador.
	15	Línea de base	Es la cuantificación de la situación inicial de un indicador asociado a una meta, es decir, la información correspondiente al año anterior al que se está programando.
	16	Meta año XXX	Valor al que se espera que llegue el indicador como resultado de las acciones de la administración durante la vigencia que se está programando.
	17	Avance en logro de meta año XXX	Valor acumulado del indicador que corresponde al avance en el cumplimiento de la meta de la vigencia que se programó. Nota: Esta columna está diseñada para realizar el seguimiento a la gestión y por ello, se diligencia una vez iniciada la ejecución y de acuerdo a los tiempos de seguimiento definidos por el sector.
	18	Proyectos	Son los proyectos de inversión registrados o por registrar en el Banco de Proyectos, los cuales permitirán el logro de los productos programados durante la próxima vigencia.
RECURSOS FINANCIEROS	19	Nivel central	Espacio para registrar la financiación del proyecto de inversión asociado a cada producto sectorial mediante aportes del municipio.
	20	OTROS. Valor	Espacio para registrar la financiación del proyecto de inversión asociado a cada producto sectorial mediante recursos propios de la entidad/ dependencia o recursos que ingresen directamente a éstas sin que sean contabilizados por la administración central.
	21	OTROS. Fuente	Espacio para registrar el origen de los recursos recibidos por la entidad/ dependencia para la financiación de sus proyectos de inversión.
	22	Total presupuesto programado del proyecto	En este espacio aparecerá en forma automática el cálculo del valor total del presupuesto de inversión estimado por proyecto para la vigencia que se está programando.
	23	Total presupuesto ejecutado del proyecto	En este espacio aparecerá el valor total ejecutado del presupuesto de inversión estimado por proyecto para la vigencia que se programó. Nota: Esta columna está diseñada para realizar el seguimiento a la gestión y por ello, se diligencia una vez iniciada la ejecución y de acuerdo a los tiempos de seguimiento definidos por el sector.
	24	Participación del proyecto en el producto misional sectorial (%)	Espacio para registrar la contribución porcentual del proyecto en el logro del producto misional sectorial.
	25	Total programado del proyecto en el producto misional sectorial	Este valor resulta de multiplicar las columnas 22 y 24, indicando la contribución monetaria del proyecto en la obtención del producto misional sectorial.
	26	Total ejecutado del proyecto en el producto misional sectorial	Este valor resulta de multiplicar las columnas 23 y 24, indicando la ejecución monetaria del proyecto en la obtención del producto misional sectorial. Nota: Esta columna está diseñada para realizar el seguimiento a la gestión y por ello, se diligencia una vez iniciada la ejecución y de acuerdo a los tiempos de seguimiento definidos por el sector.
	27	Total inversión del sector	En este espacio aparecerá la sumatoria de las columnas 25 y 26 que componen el formato.

SECTOR DE EQUIPAMIENTO MUNICIPAL
PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS
PROYECTO DE PRESUPUESTO 2008

ENTIDADES SECTORIALES	
Dirección de Plazas de Mercado - Departamento Administrativo de Planeación - Secretaría de Agricultura y Desarrollo Económico	

OBJETIVOS SECTORIALES

Objetivo Sectoriales	No. de Objetivo Sectorial	Indicador Resultado	Unidad de medida	Línea de base	Meta 2008
Generar condiciones de abastecimiento y seguridad alimentaria y nutricional, principalmente de productos agropecuarios	1	Volumen de comercialización en plazas de mercado Denuncias reportadas sobre delitos contra los usuarios de la plaza de mercado (comerciantes) Satisfacción manifestada por los representantes de los gremios	Toneladas / año Número Porcentaje	118.080 7 70%	120.000 5 80%
Mejorar las condiciones de salud pública en el municipio	2	Casos de rabia humana presentados en el Municipio de Pasto	Número	ND	ND

PRODUCTOS SECTORIALES

Productos sectoriales	No. Objetivo Sectorial asociado	Indicador Producto y/o gestión	Unidad de medida	Línea de base	Meta 2008	Proyectos	Recursos financieros		TOTAL
							Nivel central	OTROS valor Fuente	
Operación y administración de plazas de mercado	1	Casos de intoxicación generados por el consumo de productos adquiridos en plazas de mercado	Casos	0	0				
		Proyectos de mejoramiento de la infraestructura de las plazas de mercado proyectados y ejecutados	Número	5	ND	Mejoramiento de la operatividad de las plazas de mercado del Municipio de Pasto	947.100.000		947.100.000
		Casos de inseguridad atendidos	Porcentaje	100%	100%				
		Usuarios que observan el reglamento interno de Plazas de mercado	Porcentaje	50%	70%				
		Toneladas de desechos orgánicos recolectadas	Número	3.600	3.650				
		Personas capacitadas	Porcentaje	10%	50%				
Presupuesto asignado al producto									
						947.100.000	0		947.100.000
Operación y administración de coso y perrera	2	Avance en la construcción y puesta en funcionamiento del coso y la perrera	Porcentaje	15%	100%	Construcción y puesta en funcionamiento de coso y la perrera municipal	150.000.000	500.000.000	650.000.000
		Porcentaje de animales atendidos en coso y perrera	Porcentaje	0%	100%				
Presupuesto asignado al producto									
							150.000.000	500.000.000	650.000.000
TOTAL RECURSOS SECTOR							1.097.100.000	500.000.000	1.597.100.000



VII

Bibliografía

- Castro, M.F. (2006). Gestión y presupuesto de inversión por resultados: el caso de Colombia. En: Departamento Nacional de Planeación. Memorias del Seminario Internacional “Transparencia Fiscal. Presupuesto por resultados y calidad del gasto público”. Bogotá, Colombia.
- Colombia. Municipio de Medellín (2007). Anexo de Presupuesto por Resultados al proyecto de Presupuesto General para la vigencia 2007.
- _____ (2008). Anexo de Presupuesto por Resultados al proyecto de Presupuesto General para la vigencia 2008.
- Colombia. Municipio de Pasto (2007). Anexo de Presupuesto por Resultados al proyecto de Presupuesto General para la vigencia 2007.
- _____ (2008). Anexo de Presupuesto por Resultados al proyecto de Presupuesto General para la vigencia 2008.
- Colombia. Municipio de Tocancipá (2008). Anexo de Presupuesto por Resultados al proyecto de Presupuesto General del Municipio para la vigencia 2008.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación y Alcaldía Municipal de Tocancipá. (2007). “Guía metodológica para la programación del Presupuesto Orientado a Resultados”. Convenio Interinstitucional de Cooperación Técnica suscrito entre el Departamento Nacional de Planeación, la Procuraduría General de la Nación y el Municipio de Tocancipá para el Desarrollo e Implementación de un Sistema de Gestión y Presupuesto por Resultados.

- Colombia. Departamento Nacional de Planeación (2006) Memorias del Seminario Internacional “Transparencia Fiscal. Presupuesto por resultados y calidad del gasto público”. Bogotá, Colombia.
- Colombia. Municipio de Pasto (2004). Diagnósticos al proceso de planeación, presupuestación y capacidad en sistemas.
- Colombia. Municipio de Medellín (2005). Diagnósticos al proceso de planeación, presupuestación y capacidad en sistemas.
- Colombia. Municipio de Tocancipá (2007). Diagnósticos al proceso de planeación, presupuestación y capacidad en sistemas.
- Colombia. Alcaldía Municipal de Medellín (2008). Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 “Medellín es Solidaria y Competitiva”.
- Gómez, R. (2006). Manual del usuario para el desarrollo de un sistema de presupuesto por resultados. Documento preliminar Proyecto Desarrollo de un modelo de Presupuesto por Resultados aplicable en los municipios de Colombia. Convenio USAID-CASALS-DNP. DEPP – DNP, Bogotá.
- Informes que contienen las entrevistas realizadas en campo a operadores del proyecto en Pasto, Medellín y Tocancipá y a ex consultores del proyecto en el periodo agosto 2007 a octubre 2008.
- Kristensen, J.K, Groszyk W.S y Bühler, B. (2002). Outcome-focused Management and Budgeting, en: Journal on Budgeting: OECD. Vol. I, No. 4; pp. 7-34.
- Minogue, M; Polidano, C; Hulme, D; (1998). Beyond the new Public Management, in: New horizon in public policy, series editor: Wayne Parsons.
- OECD Observer (2008). “Performance Budgeting: a users guide”, en: Policy Brief, p. 2.
- Ormond D, Löffler E, (1999). Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?, en: Revista Reforma y Democracia, CLAD, No. 13, Caracas, Venezuela, pp. 1 – 19.
- Thompson, F. (1997). “Defining the new public management”, en: Advances in International Comparative Management, pp. 1-14.
- World Development Report (1997). Part 1: Rethinking the State, World Bank, Washington, pp. 19 – 29.

Bibliografía