

2009

Guía para el desarrollo de experiencias de Presupuestación por Resultados a nivel municipal



BANCO MUNDIAL



Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Evaluación de Políticas Públicas





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
Guía metodológica para el desarrollo de un sistema de
Presupuestación por Resultados a nivel municipal

Manual para el usuario

Bogotá, D.C., Noviembre de 2009

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

Diseño y diagramación
Sinergia - DNP
Catalina Cortés Murcia

© **Departamento Nacional de Planeación, 2009**
Calle 26 Núm. 13 -19
Teléfono 3815000
Bogotá, D.C., Colombia

Contenido

Siglas y abreviaciones	7
Presentación	9
Aproximación teórica a la gestión pública orientada al logro de resultados	11
Fases de la implementación del PPRM	17
1. Fase 1: Preparación Institucional	17
1.1. Presentación del PPRM a la Administración	17
1.2. Conformación de la Unidad Coordinadora Local (UCL)	18
1.3. Síntesis de la Fase de Preparación Institucional	19
2. Fase 2: Diagnóstico	19
2.1. Diagnóstico del proceso presupuestal	20
2.2. Diagnóstico del proceso de planeación	23
2.3. Diagnóstico del funcionamiento de los sistemas de información	27
2.4. Consolidación del Informe Final de Diagnóstico	28
2.5. Formulación y aprobación del Plan de Montaje	31
2.6. Síntesis de la Fase de Diagnóstico	32
3. Fase 3: Montaje	33
3.1. Componente de formulación del Presupuesto por Resultados	33
3.1.1. Construcción del Plan Indicativo (PI)	34
3.1.2. Articulación del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) con el Plan Indicativo (PI)	36
3.1.3. Elaboración del Anexo de PPR	38
3.1.4. Liquidación del Presupuesto	47
3.1.5. Síntesis del componente de formulación del Presupuesto por Resultados	48

Contenido

3.2. Componente de ejecución y seguimiento integrado	48
3.2.1. Etapas del seguimiento	49
3.2.2. Condiciones para la sostenibilidad del seguimiento al PPR	53
3.2.3. Síntesis del componente de ejecución y seguimiento integrado	57
3.3. Componente de arreglos institucionales	57
3.3.1. Marco normativo: Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal (EOPM)	58
Paso 4: Divulgación, sustentación y concertación del proyecto de reforma	60
3.3.2. Ajustes organizacionales	61
Bibliografía	65
Anexos	67

Índice de Ilustraciones

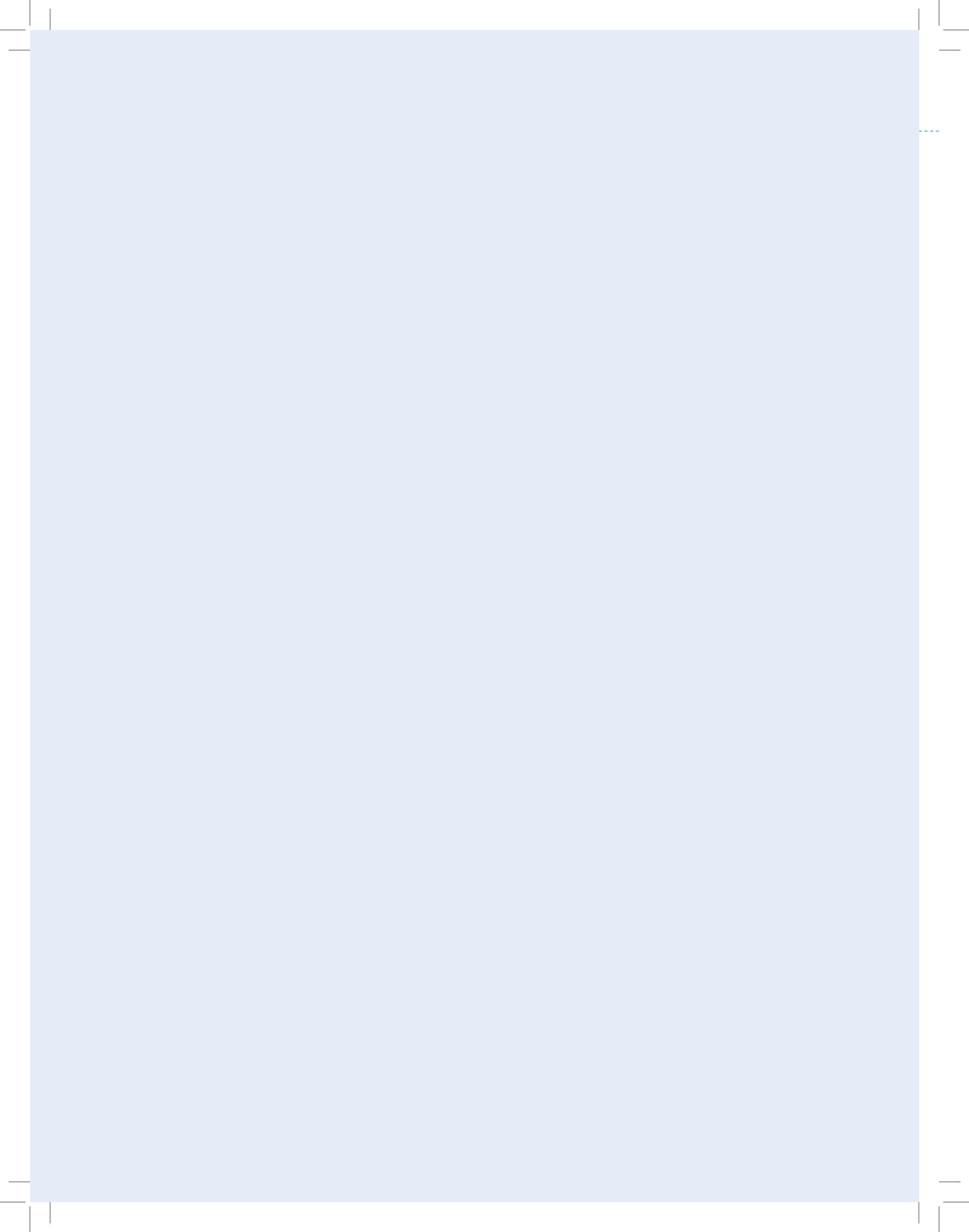
Ilustración 1. Dinámica presupuestal generada a partir del PPRM	15
Ilustración 2. Fases de la implementación del PPRM	16
Ilustración 3. Estructura de la Unidad Coordinadora Local (UCL)	18
Ilustración 4. Descripción de la Fase de Preparación Institucional	19
Ilustración 5. Estructura Jerárquica de un Plan de Desarrollo Municipal (PDM)	26
Ilustración 6. Descripción de la Fase de Diagnóstico	32
Ilustración 7. Descripción del componente de formulación del Presupuesto por Resultados	48
Ilustración 8. Etapas de la fase de seguimiento	49
Ilustración 9. Esquema de seguimiento al PPR	57

Índice de Tablas

Tabla 1. Aspectos contemplados en el análisis del proceso presupuestal	20
Tabla 2. Preguntas orientadoras para el análisis del proceso presupuestal	22
Tabla 3. Preguntas orientadoras para el análisis del Plan de Desarrollo Municipal (PDM)	23
Tabla 4. Aspectos contemplados para el análisis de la capacidad en sistemas	27
Tabla 5. Estructura del documento final de diagnóstico	29
Tabla 6. Estructura del Plan de Montaje	31
Tabla 7. Talleres y reuniones de trabajo para la elaboración del PI	35
Tabla 8. Actividades para la identificación de resultados, productos y recursos en un PPR	42
Tabla 9. Modificaciones al PPR y al PGM generadas por el seguimiento	51
Tabla 10. Condiciones para la sostenibilidad de un sistema de seguimiento al PPR	54
Tabla 11. Marco Normativo del PPR	58
Tabla 12. Actores y roles del PPRM al interior de la administración	62
Tabla 13. Instancias de soporte del PPRM	63

Siglas y abreviaciones

• BPIM	Banco de Proyectos de Inversión Municipal
• CDP	Certificado de Disponibilidad Presupuestal
• COMFIS	Consejo Municipal de Política Fiscal
• DEPP	Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
• DNP	Departamento Nacional de Planeación
• EOPM	Estatuto Orgánico Presupuestal Municipal
• GPR	Gestión por Resultados
• MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
• MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
• NGP	Nueva Gerencia Pública
• PA	Plan de Acción
• PAC	Plan Anual de Caja
• PDM	Plan de Desarrollo Municipal
• PGM	Presupuesto General del Municipio
• PI	Plan Indicativo
• POAI	Plan Operativo Anual de Inversiones
• POT	Plan de Ordenamiento Territorial
• PPI	Plan Plurianual de Inversiones
• PPR	Presupuesto por Resultados
• PPRM	Presupuesto por Resultados Municipal
• SGP	Sistema General de Participaciones
• SHDA	Secretaría de Hacienda
• S&E	Seguimiento y Evaluación
• UCL	Unidad Coordinadora Local
• USAID	Agencia de los Estados Unidos 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).

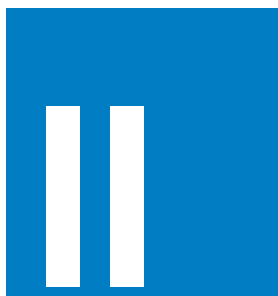
Iniciado en el año 2004 y en ejecución hasta el 2008, el Proyecto tuvo como eje central el desarrollo de una metodología para implementar sistemas de gestión y presupuestación por resultados en el nivel territorial que contribuyeran a mejorar la calidad del gasto público en términos de eficacia, y que a su vez, coadyuvaran a fortalecer el diseño de los instrumentos presupuestales, entre ellos, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Plan Plurianual de Inversiones.

Esta publicación está dirigida a directivos, funcionarios y técnicos de las administraciones municipales y está inspirada en los aprendizajes de la implementación del Presupuesto por Resultados (PPR) realizado en los municipios piloto de Pasto, Medellín y Tocancipá.

Este documento describe las condiciones institucionales, operativas y técnicas para llevar a cabo un ejercicio de planificación física y financiera orientado al logro de resultados. De esta forma, ofrece a las entidades interesadas en el tema una guía práctica con pasos a seguir, formatos de captura de información, actores involucrados y tiempos requeridos para la implementación de una estrategia de dicha naturaleza. Asimismo, presenta al PPRM como un proceso en el cual interactúan todos los instrumentos presupuestales y aporta recomendaciones para mejorar la articulación entre éstos y el sistema de planeación del desarrollo contemplado en el marco normativo nacional.

El documento está compuesto por cuatro capítulos que presentan algunos aspectos teóricos generales sobre la gestión pública orientada al logro de resultados, las fases de implementación de un proceso de PPR y

algunas recomendaciones sobre los arreglos institucionales requeridos para poner en marcha este tipo de iniciativas. Adicionalmente, incluye un material anexo que sirve de apoyo a las entidades territoriales en el desarrollo de un ejercicio de presupuestación por resultados.



Aproximación teórica a la gestión pública orientada al logro de resultados

De acuerdo con Le Grand (2005), la vieja teoría del Estado contaba, por un lado, con una burocracia benevolente y concedora de las mejores políticas públicas para la asignación y el uso de los recursos y, por otro, con beneficiarios pasivos que las acogían. Hacia la segunda mitad del siglo XX, esta concepción comenzó a evidenciar limitaciones reales en la gerencia de los asuntos del Estado, traducidas en la baja eficiencia y efectividad de las políticas públicas y en la poca capacidad gubernamental para la rendición de cuentas.

Durante los últimos 20 años, dicha teoría ha sido revisada, y en su lugar, ha cobrado importancia un nuevo análisis basado en la racionalidad económica, aplicando la teoría de juegos al sector público. En este enfoque, denominado **Nueva Gerencia Pública (NGP)**, la burocracia guiada por sus intereses, debe recibir los incentivos necesarios para aplicar las políticas de manera eficiente y eficaz. De otra parte, los beneficiarios (la ciudadanía) deben contar con información y herramientas suficientes para hacer seguimiento y análisis de las políticas, lo cual facilita el control social y promueven la corresponsabilidad en el ejercicio democrático. Dentro del enfoque de la NGP se destacan dos teorías que resaltan las ventajas de una gestión orientada al logro de resultados para el incremento del beneficio colectivo. Estas son las teorías de la Elección Pública y de la **Nueva Economía Institucional**.

La teoría de la **Elección Pública**¹ proporcionó un nuevo marco conceptual para entender los procesos de decisión y ejecución de políticas en el sector público, al aplicar los principios de la economía al análisis del comportamiento de los agentes y los problemas en el Estado (Mueller, 1979). Particularmente, hace uso de la microeconomía y su aparato analítico basado en los conceptos de racionalidad, competencia y comportamientos estratégicos, por lo cual, ha sido reconocida también

¹ Buchanan, J.M y Tullock, G. (1962) fueron pioneros de esta corriente de pensamiento con *The Calculus of Consent*.

como la teoría microeconómica del gobierno (Dirk, 1996) y, como una herramienta para mejorar la gestión del sector público (Tullock, 1996).

La Nueva Economía Institucional, por su parte, provee un lente más amplio para analizar las relaciones al interior de la administración pública. Sugiere que las instituciones públicas, al contrario de lo que suele pensarse, no son neutrales en relación con las políticas que implementan. Son tan determinantes como el mercado, puesto que ofrecen reglas para la interacción entre los ciudadanos y las instituciones, las cuales relacionan, coordinan o agregan intereses individuales como preferencias, demandas, necesidades, valores o creencias. De esta manera, si los resultados están determinados en buena medida por las instituciones, éstos también pueden ser optimizados cuando se mejoran dichas instituciones (Dirk, 1996).

▼
Aproximación
teórica a
la gestión
pública
orientada
al logro de
resultados

Estas dos corrientes de pensamiento convergen en la denominada NGP, desde la cual se aborda el aparato burocrático con una óptica de mercado, en donde un ambiente competitivo, basado en incentivos, debe permitir optimizar los resultados en las interacciones al interior del sector público y entre éste, el mercado y los ciudadanos. Ello trae como resultado una concepción del Estado como ente gerencial que debe otorgar flexibilidad y autonomía suficiente a las agencias y gerentes públicos para procurar los resultados exigidos por los ciudadanos².

Así mismo, replantea la relación del Estado con el ciudadano, al concebir a este último como un cliente de los bienes y servicios provistos por el sector público, y al reconocer su capacidad para exigir una provisión compatible con sus preferencias y expectativas. Para ello, no basta con monitorear el desempeño de los gerentes públicos con sistemas de seguimiento y evaluación que faciliten el control de los resultados. Es necesario contar con mecanismos de rendición de cuentas a través de los cuales se puedan establecer responsabilidades y delegar costos políticos que obliguen a los gerentes públicos a entregar resultados de calidad a los ciudadanos.

▼
La implementación de la Nueva Gerencia Pública constituye un cambio profundo, no sólo en la manera en que se asignan los recursos públicos, sino también en el rol del Estado en la economía y en la cultura de lo público.

La asignación de recursos juega entonces, un papel determinante en la relación Estado – ciudadano, puesto que en ella tienen lugar con mayor frecuencia e intensidad los problemas de toma equivocada de decisiones por deficiencias en el flujo y la calidad de la información, así como los comportamientos oportunistas que minan la credibilidad en el Estado.

² Esto también incluye la reducción del aparato público y la contratación de tareas en las cuales no resulta necesaria ni conveniente la intervención directa del Estado. Asimismo, promueve la adopción de prácticas propias del sector privado tales como la gestión por resultados, la evaluación y las contrataciones por concurso, entre otras.

Por tal razón, la NGP enfatiza en la necesidad de hacer transparentes los sistemas presupuestales incorporando incentivos en la asignación y herramientas de monitoreo y evaluación con el objetivo de introducir incentivos de desempeño, controlar la calidad de los resultados y asegurar una disciplina fiscal que inhiba los desequilibrios en los agregados macroeconómicos (Moore, 1994).

Bajo este nuevo enfoque, la presupuestación debe responder a unos lineamientos de política establecidos, por lo general, a través de un esquema o plan de desarrollo territorial, y debe ser el escenario de las negociaciones políticas de los diferentes actores sociales. Asimismo, debe responder a otros aspectos tales como estar enfocado al logro de resultados más que al control de los recursos, tener como marco de referencia el entorno macroeconómico, al igual que la eficacia en el uso de estos fondos, y constituir un proceso abierto, transparente y del cual se rinda cuentas a la ciudadanía (Norton y Elson, 2002).

▼
Aproximación
teórica a
la gestión
pública
orientada
al logro de
resultados

La presupuestación por resultados constituye un paso importante en esta dirección, al contribuir en la consolidación de un Estado moderno, eficiente y enfocado al ciudadano.

El PPR es una herramienta gerencial moderna que complementa el presupuesto financiero tradicional pues provee información sobre la relación entre la asignación de recursos y los resultados esperados de la intervención de los gobiernos³. Más que un simple instrumento o regla presupuestal, este proceso se encuentra en el contexto de las transformaciones generales que contribuyen a replantear el rol del Estado y la manera de abordar el ciclo de las políticas públicas⁴. En el caso colombiano, el PPRM se toma como instrumento base al Plan Operativo Anual

de Inversiones (POAI)⁵. Éste último, de acuerdo con el Decreto 111 de 1996, contiene los proyectos de inversión por sectores, órganos y pro-

▼
El PPRM en su conjunto no puede ser entendido como una simple herramienta de formulación presupuestal que facilita la correcta disposición de información financiera y metas de desarrollo. Se trata de una metodología de gestión pública orientada al logro de resultados cuyo impacto no sólo se mide en la mejor asignación del gasto público, sino también en la transformación de la cultura organizacional de los espacios en donde se aplica.

³ Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (2008). Sistemas de Gestión por Resultados: La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá con la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel municipal, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C.

⁴ Existen diversas maneras de desagregar el proceso de intervención del Estado a través del diseño y aplicación de las políticas públicas. Por lo general, la literatura divide dicho ciclo en, al menos, cuatro etapas estrechamente relacionadas: planeación, presupuestación, ejecución y seguimiento, y evaluación.

⁵ La Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación ha diseñado una guía para orientar la elaboración de los POAI. Ver: DDTS (2007). Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C.

gramas de las Entidades Territoriales, y a su vez, relaciona las **metas de producto** asociadas a cada uno de dichos proyectos de inversión. De igual forma, la Ley 715 de 2001 establece que en el POAI se deben incluir aquellos **indicadores de resultado** que midan el impacto de las inversiones realizadas con los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).

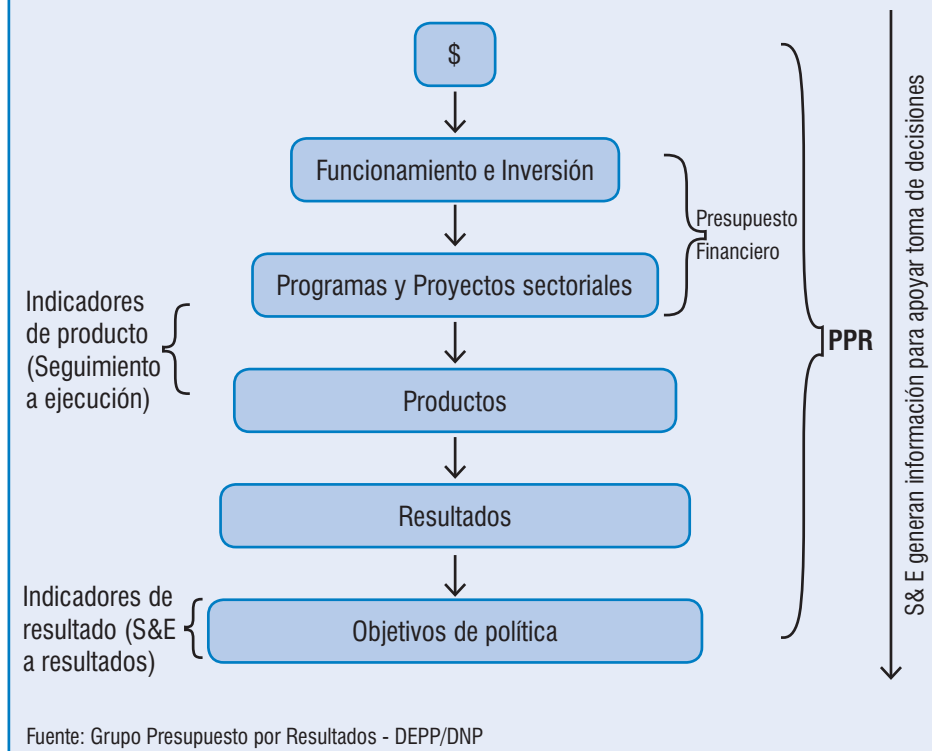
En consecuencia, la metodología sugerida en esta Guía no tiene como propósito sustituir la elaboración de los instrumentos de presupuestación existentes. Su finalidad es contribuir a mejorar la etapa de diseño de herramientas que como el POAI y el Plan Plurianual de Inversiones (PPI), facilitan la definición de las transformaciones sociales que se quieren alcanzar a partir de la identificación de proyectos y de los productos necesarios para lograrlas. Así pues, mediante la incorporación de indicadores en el ciclo presupuestal, instrumentos como el POAI, en el caso colombiano, permiten analizar el efecto de cada peso asignado a los programas y proyectos de inversión, retroalimentando continuamente el ciclo de la política pública (Roberts, 2003). A través de un adecuado manejo de indicadores como se sugiere en esta metodología, es posible articular los productos de los proyectos sectoriales con los resultados y objetivos de política.

▼
Aproximación
teórica a
la gestión
pública
orientada
al logro de
resultados

Bajo un sistema presupuestal de esta naturaleza, se establece una jerarquía de resultados que va más allá de una distribución inercial de recursos y que garantiza que cada unidad monetaria asignada contribuya a la consecución de por lo menos un objetivo de política. En particular, en el marco de la presupuestación por resultados, cualquier incremento de gasto debe estar vinculado a un aumento de la producción o del desempeño (Schick, 2002). Este esquema facilita tanto el seguimiento durante la fase de ejecución, como el desarrollo de ejercicios de evaluación para la planeación y la toma de decisiones de asignación de gasto (Guzmán, 2002). Al incorporar estos procedimientos se reducen los problemas en el manejo de la información, lo que finalmente se traduce en una **asignación más eficaz** de los recursos públicos (ilustración 1).

Ilustración 1

Dinámica presupuestal generada a partir del PPRM



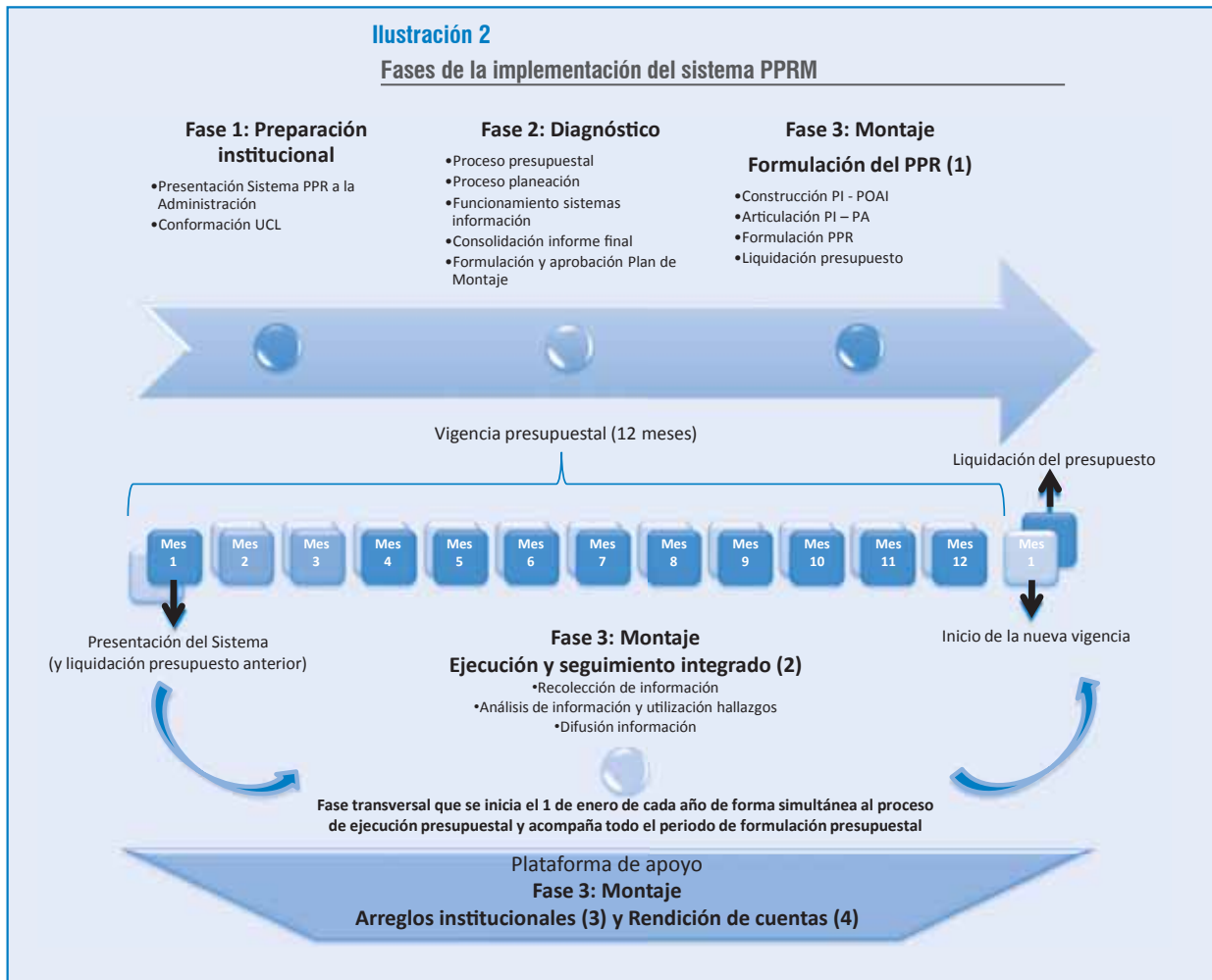
▼
Aproximación
teórica a
la gestión
pública
orientada
al logro de
resultados

En síntesis, el PPRM es un proceso que al vincular la programación de los recursos públicos con las metas de producto y de resultado de la administración, permite articular la planeación, presupuestación y seguimiento a las políticas públicas de las administraciones municipales. Gracias a su integralidad, facilita la toma de decisiones estratégicas a los gerentes públicos y vincula la totalidad de los instrumentos de planificación tales como el Plan de Desarrollo y el conjunto de las herramientas del ciclo presupuestal.

En la siguiente sección se presentará paso a paso la forma de llevar a cabo un proceso de PPRM. Se trata del desarrollo de tres fases de trabajo que tienen como propósito: i) preparar la estructura institucional de la administración municipal para dar a conocer la metodología de presupuestación por resultados y crear un sentido de compromiso de los funcionarios municipales frente a las exigencias de coordinación y planificación que este proceso demanda; ii) elaborar un diagnóstico sobre los procesos y procedimientos de planificación financiera y de desarrollo existentes en la administración con el fin de efectuar los cambios necesarios para hacer del PPRM un proceso exitoso; y, iii) llevar a

cabo la implementación del PPRM a través de la formulación de los instrumentos de planificación financiera cumpliendo con los lineamientos de este proceso, el desarrollo de ejercicios de monitoreo y seguimiento a los resultados físicos y financieros de la administración, y la implementación de cambios institucionales para dar sostenibilidad al proceso del PPRM en el municipio.

El esquema orientador para la puesta en marcha de un proceso de PPRM se ilustra de la siguiente manera:





Fases de la implementación del PPRM

1. Fase 1: Preparación Institucional

El desarrollo del PPR se basa en un enfoque aplicado de aprendizaje e innovación en la práctica cotidiana de la Administración Municipal.

Antes de iniciar el desarrollo del PPRM, se debe presentar la iniciativa de implementación a los funcionarios clave de la administración municipal para dar a conocer el proceso y el rol de cada uno, facilitando con ello, que se asuma como un compromiso institucional. Posteriormente, se establecen

los arreglos operativos básicos para el montaje, empezando por la conformación de la **Unidad Coordinadora Local (UCL)**, la inducción metodológica al equipo líder y la definición del plan de trabajo para proceder a su ejecución. La etapa de preparación comprende las siguientes actividades:

1.1. Presentación del PPRM a la Administración

Como se mencionó, una condición de entrada para el desarrollo del PPR es ratificar por parte de la administración municipal, en cabeza del Alcalde, la decisión institucional y el compromiso político por iniciar este proceso. Para ello, se recomienda hacer una presentación del PPR al **Consejo de Gobierno** abordando los siguientes aspectos:

- Objetivos y elementos del PPR
- Fases y costos estimados de montaje y operación
- Requerimientos técnicos, tecnológicos e institucionales

La presentación debe dar una idea clara de las implicaciones que tiene el montaje y puesta en marcha del PPR, sus etapas y el cronograma propuesto para procurar gradualidad en su proceso de implementación.

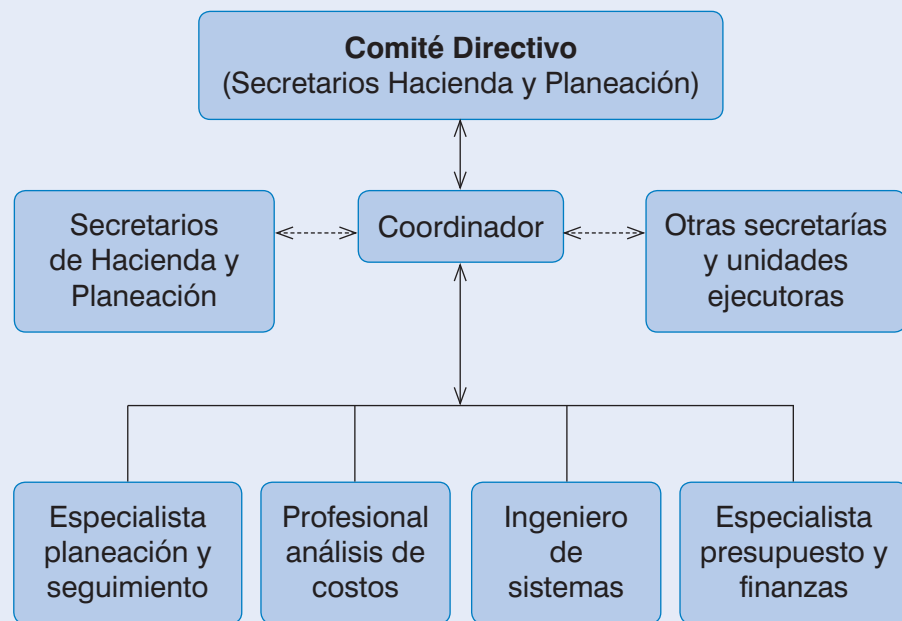
1.2. Conformación de la Unidad Coordinadora Local (UCL)

Una vez el Consejo de Gobierno ratifica la voluntad y el compromiso político por iniciar el desarrollo del PPR, se da paso a la conformación de la UCL (ver capítulo 3: Arreglos Institucionales, sección 3.2.2), sobre la cual recae la responsabilidad del montaje e implementación del PPR en el municipio. Esta Unidad puede establecerse en la Secretaría de Hacienda (SHDA) o en la Oficina de Planeación (o quienes hagan sus veces)⁶, por ser entidades directamente involucradas con la planificación de metas físicas⁷ y financieras de la entidad territorial (ilustración 3). **Es necesario hacer énfasis en que dicha estructura NO hace referencia a una dependencia adicional dentro de la administración.** Se trata de un grupo de trabajo que puede estar conformado por funcionarios de la Alcaldía municipal involucrados en las actividades de planeación financiera y planeación del desarrollo.

Fases de la implementación del PPRM

Ilustración 3

Estructura de la Unidad Coordinadora Local



<-.-.-.-> = coordinación

<--> = subordinación

Fuente: Grupo Presupuesto por Resultados - DEPP/DNP

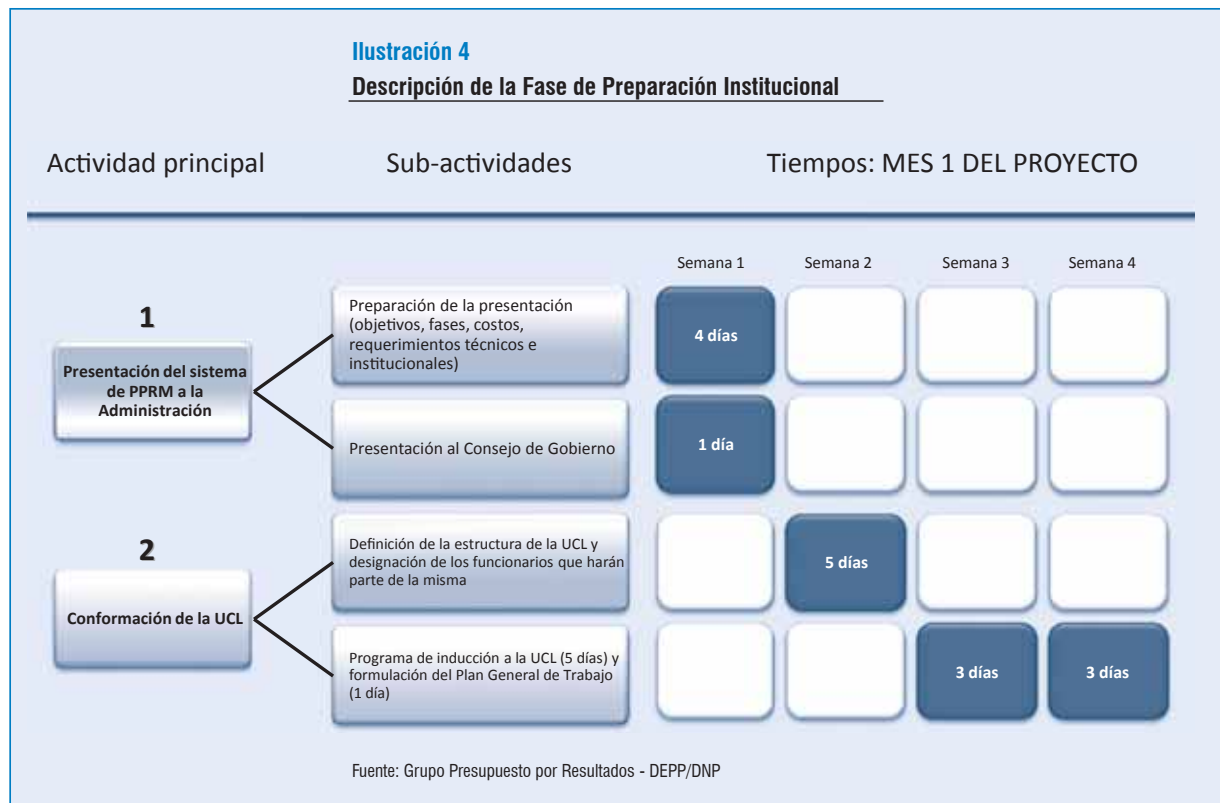
⁶ El nombre de dichas dependencias varía según la estructura organizacional de cada municipio.

⁷ Las metas físicas están referidas a las metas de producto programadas por la Administración.

Una vez definidos los miembros de la UCL, es necesario ofrecerles una capacitación en el tema de la gestión por resultados y sus principales herramientas. El **Anexo 3** de esta guía contiene la propuesta de un programa de formación en dichos aspectos de la gestión pública.

Realizadas las jornadas de capacitación, el equipo de la UCL formula el **Plan de Trabajo General para el montaje del PPRM**, con el objetivo de definir los tiempos y recursos necesarios para llevar a cabo las actividades listadas en las fases de diagnóstico y montaje que se describen en las siguientes secciones de este manual.

1.3. Síntesis de la Fase de Preparación Institucional



2. Fase 2: Diagnóstico

El objetivo de esta fase es analizar la capacidad técnica, tecnológica y operativa de la administración para el montaje del PPRM. El diagnóstico se centra en tres aspectos: i) el proceso presupuestal; ii) el proceso de planeación; y, iii) el funcionamiento de los sistemas informáticos.

La fase de diagnóstico se inicia una vez se ha constituido la UCL, se ha realizado su proceso de inducción y se ha dado aprobación al Plan de Trabajo General para el montaje del Sistema PPRM en el municipio.

Este ejercicio sirve a la UCL para precisar el alcance y la gradualidad en el desarrollo del PPRM a partir de la identificación de cambios en la administración o de acciones de mejoramiento requeridas para la puesta en marcha del PPRM. En consecuencia, el diagnóstico permite establecer las prioridades, fases, metas, costos y tiempos para la implementación del PPRM, siendo sus hallazgos consignados en el **Plan de Montaje**, el cual será objeto de la fase de implementación⁸. A continuación se describen los tres aspectos del diagnóstico:

2.1. Diagnóstico del proceso presupuestal

Para la implementación del PPRM, es necesario estudiar el proceso presupuestal del municipio e **identificar la información que el PPR puede generar o mejorar**. Para ello, se deben analizar ámbitos como: el tipo y la calidad de los procesos y procedimientos llevados a cabo al momento de tomar decisiones presupuestales y el vínculo existente entre los instrumentos presupuestales y los instrumentos de planeación del desarrollo. Así pues, este diagnóstico requiere un estudio de las múltiples dimensiones que comprende un proceso presupuestal y se resumen de la siguiente manera (tabla 1):

▼
Fases de la implementación del PPRM

Tabla 1

Aspectos contemplados en el análisis del proceso presupuestal

Aspecto presupuestal	Descripción
1. Marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de las leyes que afectan procesos y decisiones presupuestales (Estatuto Orgánico de Presupuesto, Ley de Contratación, Ley de Compras, Ley 715 de 2001, Ley 617 del 2000, Ley 819 del 2003 de Responsabilidad Fiscal, entre otras).
2. Armonización entre los instrumentos de planificación	<ul style="list-style-type: none"> Revisión de la consistencia y concordancia entre los documentos presupuestales y de planeación (e.g. Plan de Desarrollo, Plan Indicativo, POAI, Plan Financiero, Plan de Acción).
3. Actores institucionales del gasto público	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de las responsabilidades, relaciones y funciones de las dependencias de la administración que participan en el proceso presupuestal.

⁸ Cabe anotar que los procesos que buscan orientar la gestión hacia el logro de resultados se caracterizan por un desarrollo gradual y progresivo en el mediano plazo, el cual depende de las capacidades institucionales de la Administración Municipal y de las propias instancias de control social, político y fiscal de la entidad.

Fases de la implementación del PPRM

Aspecto presupuestal	Descripción
4. Reglas institucionales para la definición del gasto	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la organización institucional del proceso presupuestal: <ol style="list-style-type: none"> a. Coordinación entre las secretarías de planeación y hacienda, y entre éstas y las demás dependencias de la administración. b. Uso del Banco de Proyectos de Inversión como soporte a la planificación, ejecución y seguimiento a la inversión. c. Uso de mecanismos y herramientas tecnológicas de seguimiento a las metas sociales y financieras. d. Operación y funciones del Consejo Municipal de Política Fiscal.
5. Procesos y procedimientos para la ejecución del gasto	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de las fases de programación, aprobación, y ejecución presupuestal: <ol style="list-style-type: none"> a. Mecanismos y procedimientos de soporte a la programación y asignación del gasto público. b. Procedimiento de presentación, deliberación y aprobación del presupuesto por parte del Concejo Municipal. c. Análisis del grado de articulación entre la planeación y el seguimiento presupuestal y entre la planeación y el seguimiento físico de las metas del Plan de Desarrollo.
6. Desempeño fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la evolución de las finanzas públicas municipales.
7. Participación ciudadana en el proceso presupuestal	<ul style="list-style-type: none"> • A través de análisis sobre: <ol style="list-style-type: none"> a. La existencia y uso de instancias para involucrar al ciudadano en la definición del gasto público (e.g. presupuesto participativo). b. Los mecanismos de control al gasto público ejercidos por la ciudadanía o las veedurías. c. Los ejercicios para la rendición pública de cuentas en materia de resultados presupuestales y su impacto en los objetivos de desarrollo.

Las herramientas necesarias (cuestionario, lista de chequeo y recomendaciones) para llevar a cabo el proceso de diagnóstico presupuestal se encuentran relacionadas en la Sección III de anexos de este Manual (Anexos 4, 5 y 6).

Como resultado del análisis integrado de los siete puntos mencionados en la tabla anterior, es posible identificar las fortalezas y limitantes del proceso presupuestal existente, así como las acciones necesarias que deben ser incluidas en el plan de montaje del PPR en el municipio. Con el fin de facilitar el desarrollo del análisis en dichos aspectos, se listan algunas

preguntas orientadoras que pueden servir como punto de partida para el trabajo de diagnóstico (tabla 2):

Fases de la implementación del PPRM

Tabla 2

Preguntas orientadoras para el análisis del proceso presupuestal

Aspecto presupuestal a estudiar	Preguntas orientadoras
Actores institucionales del gasto público	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuentan las dependencias de la administración con información suficiente, oportuna y de calidad para que la elaboración del presupuesto y la asignación del gasto se basen en criterios técnicos para la ejecución de las políticas públicas?
Armonización entre los instrumentos de planificación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuenta el proceso presupuestal municipal con información suficiente, oportuna y de calidad para que la asignación y ejecución de los recursos públicos esté acorde con el Plan de Desarrollo Municipal, es decir, con las prioridades por las cuales fue elegido el mandatario?
Participación ciudadana en el proceso presupuestal	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuenta la ciudadanía con información suficiente, oportuna y de calidad para hacer seguimiento y evaluar el desempeño de los servidores públicos?

Recuerde:

El diagnóstico debe determinar si existe esta información, y adicionalmente, debe identificar y proponer las reformas necesarias para generarla, garantizar su flujo y empleo en la toma de decisiones.

Para la realización del diagnóstico del sistema presupuestal se estima un total de tres semanas.

2.2. Diagnóstico del proceso de planeación⁹

Como se expuso en la sección anterior, el diagnóstico del proceso presupuestal estudia, entre otros aspectos, el grado de articulación y correspondencia entre los instrumentos de planeación financiera y de planeación del desarrollo. En particular, la relación entre el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) y los Planes Operativos Anuales de Inversiones (POAI), pues esto permite estimar en qué medida la presupuestación observa las prioridades de política consignadas en el PDM, principal eje del PPR. En consecuencia, es fundamental analizar el PDM bajo la lógica de gestión por resultados. Ello implica abordar los siguientes aspectos (tabla 3):

▼
Fases de la implementación del PPRM

Tabla 3

Preguntas orientadoras para el análisis del Plan de Desarrollo Municipal (PDM)

Aspecto del PDM a estudiar	Preguntas orientadoras
<p>1. Estructura del PDM</p> <p>Este análisis permite establecer los elementos que componen el PDM y la coherencia que existe entre los mismos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la estructura del PDM y cuántos niveles de desagregación presenta? • ¿El diagnóstico refleja la realidad municipal? • ¿Existen bases de datos o sistemas de información que respalden el proceso de planeación local? • ¿Existe una relación lógica y consistente entre el diagnóstico y las políticas y estrategias planteadas para solucionar las problemáticas identificadas y el plan de inversiones? • ¿Existe una relación jerárquica consistente entre los niveles de gestión del PDM, es decir, desde las políticas hasta los proyectos?¹⁰

⁹ Ver: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (2007). El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C. En este texto se presentan de manera esquemática las características de un buen PDM y se brindan orientaciones para la formulación de dicho instrumento.

¹⁰ La ilustración 5 proporciona un buen ejemplo sobre este aspecto.

▼
Fases de la
implementación
del PPRM

Aspecto del PDM a estudiar	Preguntas orientadoras
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Guardan coherencia y proximidad los diferentes niveles del PDM? Por ejemplo: ¿los proyectos contribuyen directamente al logro de los objetivos de los programas en los cuales se inscriben, y éstos últimos, lo hacen a su vez con el nivel inmediatamente superior? • ¿Se identifican objetivos intersectoriales que requieren la coordinación de programas o proyectos?
<p>2. Formulación de metas e indicadores</p> <p>Este análisis busca determinar la solidez de la estructura del PDM. Para ello, se examinan las metas e indicadores específicos asociados a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El impacto de las políticas públicas (resultados). - Los bienes y servicios suministrados por la administración (productos). 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El plan de desarrollo incluye metas¹¹? ¿En cuáles niveles de gestión? • Si existen metas explícitas, éstas son: <ol style="list-style-type: none"> a. ¿Medibles?, es decir, ¿se puede determinar una medida de cálculo (cuantitativa o cualitativa) para hacer seguimiento a su logro? b. ¿El plan de desarrollo define explícitamente metas de producto y de resultado? c. ¿Son consistentes con los objetivos del nivel al cual se inscriben? d. ¿Son coherentes y tienen proximidad con las metas/objetivos de niveles inferiores y superiores? • ¿Se han definido indicadores asociados a las metas?¹² • ¿Los indicadores cumplen con condiciones básicas de calidad?, es decir, dan cumplimiento a los siguientes atributos: <ol style="list-style-type: none"> a. Validez: reflejan lo que se pretende medir. b. Precisión: están definidos de manera clara y sin ambigüedades. c. Sencillez: son de fácil manejo e interpretación.

¹¹ Si no existen metas, el análisis concluye en este punto y los esfuerzos del Plan de Montaje se deben dirigir a su formulación.

¹² Si no existen indicadores asociados a las metas, el análisis concluye en este punto y los esfuerzos del Plan de Montaje se deben dirigir a su definición, de acuerdo con los lineamientos metodológicos de la Gestión por Resultados.

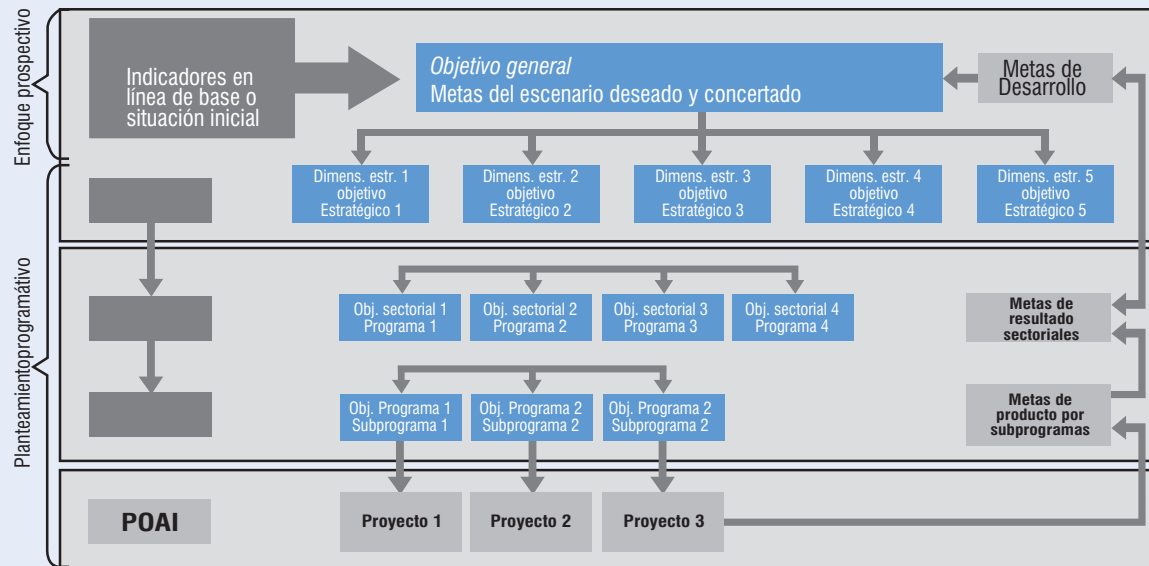
▼
Fases de la implementación del PPRM

Aspecto del PDM a estudiar	Preguntas orientadoras
<p>- La gestión interna de la misma (gestión).</p> <p>Las preguntas sobre metas e indicadores ayudan a estimar los requerimientos y acciones de adaptación del PDM necesarias para la construcción del Plan Indicativo, base del sistema de seguimiento integrado del PPR.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han llevado a cabo ejercicios para definir líneas de base que permitan hacer seguimiento a los resultados de la gestión y programar mejor las metas de la administración? • ¿Los indicadores se encuentran clasificados según sean de gestión, producto y resultado? Así mismo, ¿existe una relación lógica entre indicadores de gestión, producto y resultado a lo largo de los niveles de la jerarquía? ¿las metas propuestas son realistas en función de las líneas de base?
<p>Tenga en cuenta: El conjunto de preguntas presentado no pretende hacer un análisis sustantivo del PDM. Simplemente busca determinar si su estructura y planteamiento estratégico reúnen las condiciones mínimas para adelantar el proceso de PPRM. Para una adecuada formulación de metas, revise la Metodología de Formulación de los PDM propuesta por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP.</p> <p>Para la realización del diagnóstico del proceso de planeación se estima un total de dos semanas.</p>	

Durante la descripción de los aspectos que deben ser analizados del PDM, se mencionó que dichos documentos presentan una **estructura por niveles**. Esto obedece a que un PDM formulado adecuadamente, debería diseñarse desde lo general hacia lo particular, partiendo entonces de la identificación de los grandes **objetivos** territoriales y sectoriales de política (nivel 1), seguido por la asignación de **metas** cuantificables a cada uno de ellos con el fin de dar seguimiento a los logros alcanzados (nivel 2), y finalizando con políticas y **estrategias** (nivel 3) que garanticen el cumplimiento de las metas. Como es de esperarse, para el logro de los objetivos de cada nivel, la administración debe incurrir en esfuerzos institucionales y gerenciales diferentes, pues a medida que se llega a los niveles más bajos, las tareas pasan de ser estratégicas a operativas (ilustración 5).

Ilustración 5

Estructura Jerárquica de un Plan de Desarrollo Municipal (PDM)



Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (2007). *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C., p. 38.

2.3. Diagnóstico del funcionamiento de los sistemas de información

El tercer aspecto objeto de diagnóstico consiste en hacer una valoración de los sistemas de información disponibles en la Alcaldía, incluyendo la plataforma tecnológica y los sistemas de seguimiento a las metas del PDM. Este ejercicio permite determinar los requerimientos y necesidades de inversión en tecnología a nivel general y en el desarrollo del sistema de seguimiento integrado que demanda el PPR. A continuación se describen los puntos objeto de estudio (tabla 4).

▼
Fases de la implementación del PPRM

Tabla 4

Aspectos contemplados para el análisis de la capacidad en sistemas

Aspecto tecnológico a evaluar	Descripción
<p>1. Plataforma tecnológica</p> <p>Esta valoración permite dimensionar las posibilidades, limitaciones y necesidades tecnológicas de la Alcaldía en materia presupuestal</p>	<p>Se deben analizar los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificación y descripción de los sistemas de información disponibles (hardware y software): <ul style="list-style-type: none"> a. Cobertura b. Vida útil c. Capacidad para responder a las necesidades de la administración d. Seguridad e. Confiabilidad • Posibilidad de articular los diferentes sistemas de información de la Administración.
<p>2. Sistemas de seguimiento existentes</p>	<p>Se deben analizar los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalezas y debilidades en el manejo de las bases de datos. • Manejo de la información incluida en el Plan Indicativo y en el POAI. • Articulación del seguimiento a las metas presupuestales y las metas del PDM.

¹⁴ En el Anexo 2 de este Manual se definen los tipos de indicadores y las características que procuran su formulación en condiciones de calidad.

▼
Fases de la implementación del PPRM

Aspecto tecnológico a evaluar	Descripción
Esta valoración permite establecer la capacidad técnica y la disponibilidad de sistemas de información para llevar a cabo actividades de monitoreo relacionadas con el presupuesto y el PDM.	<ul style="list-style-type: none"> • Manejo de consultas y reportes. • Conocimiento y facilidad de manejo del Sistema por parte de los funcionarios responsables. • Accesibilidad del sistema por parte de la ciudadanía. • Estimación de requerimientos técnicos, logísticos, y financieros para mejorar el sistema de seguimiento.
<p>Recuerde: Este ejercicio permite establecer las posibilidades y limitantes de adaptación, mejoramiento o creación de un sistema integrado de seguimiento al PDM y al Presupuesto Municipal.</p> <p>El análisis del funcionamiento de los sistemas de información tiene una duración aproximada de una semana.</p>	

2.4. Consolidación del Informe Final de Diagnóstico

Una vez se ha completado el diagnóstico en sus tres aspectos (proceso presupuestal; proceso de planeación; y funcionamiento de los sistemas de información), la UCL consolida el informe final de valoración. Dicho documento es enviado al Comité Directivo del UCL¹³ para su estudio y uso en el proceso de implementación del PPRM. El informe final, que reúne los hallazgos del diagnóstico, debe incluir las siguientes secciones (tabla 5):

¹³ Recuerde que el Comité Directivo de la UCL está conformado por los Secretarios de Hacienda y de Planeación (ver la ilustración 2).

▼
Fases de la
implementación
del PPRM

Tabla 5

Estructura del documento final de diagnóstico

Sección del documento	Descripción
1. Resumen ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> • Principales aspectos de los procesos presupuestal y de planeación, del funcionamiento de los sistemas de información y del modelo de rendición de cuentas que requieren ser fortalecidos o revisados en el Plan de Montaje del PPRM.
2. Metodología del ejercicio	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de las actividades desarrolladas durante el trabajo de diagnóstico.
3. Hallazgos del análisis del PDM	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de la estructura del PDM. • Valoración del enfoque de gestión pública orientada a resultados en la estructura del PDM (niveles jerárquicos adecuados, metas definidas y cuantificables, existencia de indicadores, calidad de los indicadores¹⁴, entre otros). • Requerimientos de adaptación o mejoramiento para el montaje del PPR.
4. Hallazgos del análisis de los instrumentos financieros de planeación y seguimiento (presupuestales, financieros y técnicos)	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de articulación y correspondencia entre los instrumentos de planeación financiera y el PDM. • Grado de articulación y correspondencia al interior de los diferentes instrumentos de planeación financiera y física (Presupuesto, PI, PA, POAI, MFMP, MGMP).

▼
Fases de la
implementación
del PPRM

Sección del documento	Descripción
	<ul style="list-style-type: none"> • Requerimientos de adaptación o mejoramiento para el montaje del PPR.
5. Hallazgos del análisis institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción y análisis de la estructura organizacional. • Estado de los procesos y procedimientos en torno al proceso presupuestal en cada una de sus fases, identificando las áreas de mejoramiento para incrementar su efectividad.
6. Resultados del estudio del marco legal municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción del estado de la normatividad existente que rige el proceso presupuestal en el municipio. • Enumeración de las posibilidades de adaptación del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) para incluir los mecanismos y procedimientos del PPR¹⁵.
7. Valoración del funcionamiento de los sistemas de información	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de los sistemas de información existentes. • Análisis de la plataforma existente para vincular la información física con la información financiera. • Periodicidad y forma de los reportes de información arrojados por el sistema. • Requerimientos de adaptación o mejoramiento para el montaje del PPR.
<p>Recuerde: Para la elaboración del Informe Final se calculan 3 días de trabajo en donde la UCL discute y compila los hallazgos del estudio. Este documento se presenta al Comité Directivo en donde se estima 1 día de discusión y análisis para llegar a su aprobación final.</p>	

¹⁵ Los puntos 5 y 6 son abordados en la sección de Arreglos Institucionales del PPR de este manual.

2.5. Formulación y aprobación del Plan de Montaje

El documento final de Diagnóstico debe arrojar los insumos necesarios para hacer un balance de las condiciones institucionales, operativas y tecnológicas de la administración, con lo cual es posible establecer su grado de distanciamiento o proximidad en relación con los parámetros adecuados para adelantar un proceso de PPRM. Todas las acciones de transformación identificadas, así como el cronograma para su implementación deben ser consignadas en el Plan de Montaje que elabora la UCL. A continuación, se presentan los puntos que dicho plan debe contener (tabla 6):

▼
Fases de la
implementación
del PPRM

Tabla 6
Estructura del Plan de Montaje

Sección del documento	Contenido
1. Introducción	<ul style="list-style-type: none"> Propósito institucional de la implementación del PPRM en el municipio.
2. Alcance del ejercicio	<ul style="list-style-type: none"> Definición de las áreas de la administración que serán objeto del ejercicio (presupuesto de inversión municipal).
3. Listado de actividades de transformación institucional	<ul style="list-style-type: none"> Descripción de las diferentes acciones en materia presupuestal, de planeación y de sistemas de información que deben ser desarrolladas para la implementación del PPRM. Definición de las metas a alcanzar con cada acción desarrollada.
4. Cronograma	<ul style="list-style-type: none"> Definición de los tiempos estimados para la ejecución de cada una de las actividades de transformación institucional para la implementación del PPRM.
5. Costos	<ul style="list-style-type: none"> Definición de los costos estimados para el desarrollo de cada una de las actividades de transformación institucional para la implementación del PPRM.

Sección del documento	Contenido
6. Responsables	<ul style="list-style-type: none"> Definición de los funcionarios o número de contratistas responsables de llevar a cabo las actividades de transformación institucional para la implementación del PPRM.
<p>Recuerde: Para la elaboración del Plan de Montaje se calcula 1 día de trabajo en donde el equipo técnico y el Comité Directivo de la UCL, a partir de los hallazgos del diagnóstico, formulan el esquema de implementación. Este documento debe ser aprobado por el Comité Directivo.</p>	

2.6. Síntesis de la Fase de Diagnóstico

Ilustración 6

Descripción de la Fase de Diagnóstico

Actividad principal	Sub-actividades	Tiempos: MES 2 DEL PROYECTO				
		Semana 1	Semana 2	Semana 3	Semana 4	Semana 5
1 Diagnóstico del proceso presupuestal	Análisis de normas, instrumentos, procesos, procedimientos, actores, desempeño fiscal, entre otros.	5 días	5 días	5 días		
2 Diagnóstico del proceso de planeación	Análisis de la estructura del PDM y de la definición de metas e indicadores contenidos en éste.			5 días	5 días	
3 Diagnóstico del funcionamiento de los sistemas de información	Análisis de la plataforma tecnológica y conectividad, sistemas de seguimiento y modelo conceptual del sistema.				5 días	
4 Consolidación del Informe Final de diagnóstico	Elaboración por parte de la UCL y presentación al Comité Directivo de dicha Unidad para su discusión.					4 días
5 Elaboración y aprobación del Plan de Montaje	Formulación y aprobación del Plan de Montaje por parte del equipo técnico y el Comité Directivo de la UCL.					1 día

Fuente: Grupo Presupuesto por Resultados - DEPP/DNP

3. Fase 3: Montaje

Fases de la implementación del PPRM

El PPR identifica los bienes y los servicios a ser generados por las dependencias del municipio en cumplimiento de las metas del PDM. Para ello, se introducen o adaptan pasos de la programación tradicional en los espacios de análisis y toma de decisiones de la Administración. Por esta razón, el PPR se complementa con herramientas de planificación de mediano plazo: el Marco de Gasto y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Su elaboración se articula con la programación presupuestal anual, haciendo más robusto el proceso presupuestal al acotarlo a las posibilidades de gasto que satisfacen simultáneamente las restricciones fiscales y las prioridades de política.

En esta fase se ponen en marcha todos los componentes del proceso de implementación del PPRM, que van desde la vinculación de la planeación física con la financiera, pasando por el permanente monitoreo de los resultados de la gestión, hasta llegar a la adecuación institucional de la administración. Por lo tanto, **se trata de la fase más extensa y demandante pues en ella convergen y se articulan todos los instrumentos del ciclo de la planeación presupuestal.**

Los componentes que se desarrollan en la fase de montaje son: i) formulación del Presupuesto por Resultados, ii) ejecución y seguimiento integrado, y iii) arreglos institucionales. Éstos se describen a continuación:

3.1. Componente de formulación del Presupuesto por Resultados

La formulación del PPR se efectúa de manera simultánea al calendario presupuestal, con el fin de garantizar su aplicación desde el comienzo de la programación presupuestal hasta el seguimiento a la ejecución durante el año. Esto permite asegurar la coordinación y consistencia entre los diferentes instrumentos que hacen parte del proceso de planeación presupuestal de municipio.

A continuación, se presentan los pasos mínimos a ser abordados durante el primer año de implementación del PPRM, en lo que se podría denominar como la primera etapa de la formulación.

3.1.1. Construcción del Plan Indicativo (PI)¹⁶

El PI es un instrumento de gestión pública que contribuye con el proceso de ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo, pues permite registrar en forma cuantitativa los logros en materia de política pública que se esperan alcanzar con la implementación de la estrategia de desarrollo local. En el ciclo de la planificación, el PI se constituye en la primera aproximación metodológica para vincular las metas de desarrollo de la gestión local con los recursos presupuestales asignados, por lo tanto, se convierte en la **base para la implementación del seguimiento integrado de la presupuestación por resultados**.

La formulación del PI toma como base el PDM¹⁷ y se realiza a través de un ejercicio de integración y coordinación institucional entre la Secretaría u Oficina de Planeación y las demás dependencias de la administración. Gracias a ello, se construye un instrumento gerencial de planificación en el cual todos los participantes tienen la oportunidad de aportar y aprender, generando conocimiento interno y externo por parte de los funcionarios sobre las prioridades de política, las prácticas gubernamentales y el sentido técnico y social del gobierno local.

Para la **elaboración del PI** no sólo es necesario contar con información adecuada sobre los insumos, actividades y tiempos para el logro de los resultados de la administración, sino también, contar con la voluntad política del Alcalde y de su equipo de gobierno para que sea posible consolidar una dinámica de gestión pública orientada al logro de resultados. En este sentido, es preciso realizar una serie de reuniones o talleres que afiancen el conocimiento sobre el PI, incluyendo sus beneficios y alcances. Para ello, se presenta la siguiente propuesta de trabajo (tabla 7):

¹⁶ “El Plan Indicativo (PI) es un instrumento que resume y organiza por anualidades los compromisos asumidos por los gobernantes en los respectivos planes de desarrollo. En él se precisan las metas de resultados y los productos que se esperan alcanzar en cada vigencia y al terminar el período de gobierno. El PI permite soportar el ejercicio de seguimiento y autoevaluación de los Planes de Desarrollo territoriales y ayuda a adelantar el proceso de medición y análisis del desempeño municipal”. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Op. Cit. p. 28.

¹⁷ Por esta razón, el PI comparte la vigencia del PDM: 4 años.

Fases de la implementación del PPRM

Tabla 7

Talleres y reuniones de trabajo para la elaboración del PI

Número de actividades	Participantes	Tema	Frecuencia	Observaciones
1	<ul style="list-style-type: none"> Miembros UCL Funcionarios técnicos de la entidad territorial Equipo de Gobierno Alcalde 	Socialización del enfoque de gestión por resultados y de la metodología a ser implementada para desarrollar el PI.	Una vez	La participación del mayor número de funcionarios posible es importante para afianzar el enfoque de gestión por resultados en la entidad territorial.
2	<ul style="list-style-type: none"> Miembros UCL Funcionarios técnicos por dependencia Directivos por dependencia 	Presentación del enfoque de gestión por resultados y de la metodología para elaboración del PI adaptada al caso específico de la dependencia tratada.	Una vez por cada dependencia	Se debe definir el funcionario responsable de la consolidación del PI. De igual forma, se deben fijar los mecanismos para el levantamiento de la información de cada dependencia.
3	<ul style="list-style-type: none"> Miembros UCL Funcionarios responsables de cada dependencia 	Elaboración del PI: implementación de la metodología, ajuste de mecanismos acordados y actividades de apoyo requeridas por las dependencias	Mínimo 3 veces	En este escenario se debe concentrar la mayor atención, dado que allí se elabora el PI. Deben ser atendidas todas las dudas metodológicas o conceptuales. De ser necesario, pueden realizarse más de las 3 sesiones sugeridas.
4	<ul style="list-style-type: none"> Miembros UCL Funcionarios responsables de cada dependencia Subsecretarios o subdirectores 	Validación inicial del PI de cada dependencia. Análisis de casos particulares.	Una sola vez	Si subsisten casos problemáticos deben llevarse a la siguiente instancia.

Fases de la implementación del PPRM

Número de actividades	Participantes	Tema	Frecuencia	Observaciones
5	Miembros UCL Funcionarios responsables de cada dependencia Directivos de las dependencias	Validación definitiva del PI de la dependencia. Análisis de casos particulares.	Una sola vez	Debe quedar consolidado el PI de la dependencia exceptuando los casos particulares que se hayan suscitado.
6	Alcalde Miembros UCL Directivos de las dependencias Funcionarios responsables de cada dependencia	Validación del PI de la entidad municipal (documento que consolida el ejercicio de todas las dependencias).	Una sola vez	Debe ser discutido y aprobado por el Consejo de Gobierno
<p>Recuerde:</p> <p>Se calcula que el tiempo para el desarrollo de estas actividades, incluyendo el levantamiento de información y la validación final del PI, toma alrededor de unos 3 meses.</p> <p>Para garantizar la calidad del proceso, la UCL debe definir con anterioridad las metodologías, los conceptos y los mecanismos de formulación del PI. De igual forma, debe sostener reuniones permanentes donde se resuelvan las inquietudes y se traten casos particulares por dependencia que presenten alguna dificultad.</p>				

El PI debe ser **consolidado** por cada una de las dependencias y finalmente debe ser revisado y agrupado en una matriz que incluya los compromisos definidos en el PDM y los responsables de ejecutarlos. Recuerde que éste es un instrumento de gestión que facilita el cumplimiento del PDM y su permanente evaluación.

3.1.2. Articulación del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)¹⁸ con el Plan Indicativo (PI)

Las estructuras básicas de un Plan Indicativo y de un Plan Operativo Anual de Inversiones se presentan en el documento: Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP.

Como se describió en la sección anterior, el **PI** es el principal instrumento para hacer seguimiento a las metas del PDM. Ahora bien, la brecha entre la planificación financiera y la planificación física comienza a hacerse más pequeña cuando de la planificación plurianual se da paso a la planificación anual. El primero de los

¹⁸ “El POAI es el principal vínculo entre el Plan de Desarrollo y el Sistema Presupuestal, toda vez que se constituye en el punto de partida para organizar la ejecución del Plan de Desarrollo, en la medida que es el instrumento de programación de la inversión anual, en el cual se relacionan los proyectos de inversión clasificados por sectores, programas y metas de productos a las que va a contribuir con su ejecución durante la vigencia fiscal”. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Op. Cit. p. 34.

Fases de la implementación del PPRM

instrumentos de este tipo es el **POAI**, en el cual se recogen los elementos económicos del Plan Financiero, del Marco de Fiscal de Mediano Plazo, los elementos estratégicos dispuestos en el PDM y en el PI, y los proyectos inscritos y viabilizados en el BPIN que contribuyen con el cumplimiento de las metas previstas en el PDM. A partir de ellos, se avanza en: i) la identificación de los sectores, programas y proyectos de inversión, ii) la desagregación de las metas de producto asociadas a cada uno de los proyectos de inversión, y, iii) la vinculación de recursos financieros necesarios para la ejecución de cada uno de los proyectos listados. Por esta razón, se trata del primer ejercicio de armonización entre la estructura programática de una Administración y su presupuesto anual, de allí que en su parte formal, el PPRM se pueda asimilar a un formato de POAI.

En síntesis, el PI define la orientación estratégica para el cumplimiento de las metas del PDM anualmente; mientras que el POAI identifica los programas y proyectos de inversión necesarios para alcanzar dicho cumplimiento **durante una vigencia**. En este sentido, ambos instrumentos son estrictamente complementarios, al retroalimentar la planeación y la programación presupuestal con el seguimiento operativo durante la fase de ejecución. Adicionalmente, su articulación constituye el insumo básico para la formulación y el seguimiento integrado (físico-financiero) contenido en la matriz de metas y recursos del PPRM de cada entidad.

De acuerdo con lo anterior, las **metas del PDM** son el punto de encuentro de ambos instrumentos (PI y POAI). En este nivel se logra la articulación físico-financiera, integrando la información de indicadores de producto, que da cuenta del cumplimiento físico, con la información financiera de los proyectos de inversión. Algunos aspectos que deben ser tenidos en cuenta para la articulación de ambos instrumentos son:

- En aquellos casos en donde un proyecto apoye el cumplimiento de dos o más metas del PDM, es necesario definir una participación porcentual de dicho proyecto por cada meta. Para tal fin, se debe hacer una valoración de la destinación de los recursos

Es recomendable que durante el primer año de elaboración de un Anexo de PPR se haga énfasis en el carácter de aprendizaje del ejercicio, tanto en su preparación al interior de la administración como en su presentación ante el Concejo Municipal. Esta fase experimental termina cuando se aprueba el presupuesto y se da inicio a su ejecución.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que el montaje del PPRM debe hacerse de manera paralela al desarrollo del sistema tecnológico de seguimiento integrado, requiriendo el Plan Indicativo como insumo para la preparación del mismo. De esta forma, se garantiza una perfecta armonización entre los instrumentos de planificación y de seguimiento.

físicos, humanos, económicos y administrativos al cumplimiento de la meta. Esto permite establecer una medida más exacta para la distribución de los recursos.

- Si al momento de formular el POAI existen proyectos que no han sido viabilizados, necesariamente, deben atender al cumplimiento de las metas del PDM, lo cual permite tener articulaciones directas y fácilmente desagregables entre los diferentes instrumentos de planificación¹⁹.
- En cuanto a la programación y seguimiento de los objetivos de desarrollo de la administración, es necesario hacer una desagregación en dos niveles. El primero, corresponde a las metas del PDM y debe concentrarse en **indicadores de resultado y de producto**. El segundo, se da a nivel de proyecto a través de **indicadores de insumo y de actividades**²⁰.

3.1.3. Elaboración del Anexo de PPR

El PPR sigue los pasos de la programación presupuestal tradicional incorporando adaptaciones que favorecen la gestión por resultados. En términos generales, los pasos para la elaboración de un PPR son:

Fases de la implementación del PPRM

▶ Paso 1: Análisis de gestión de la vigencia anterior

Consiste en analizar los aspectos técnicos y financieros de la última vigencia con el fin de establecer el grado, las causas y los factores de cumplimiento de las metas del PDM²¹. Este ejercicio debe ser liderado por la Oficina de Planeación y la SHDA y se enmarca dentro las actividades contempladas por la ley 819 del 2003 para la formulación del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). En términos generales se trata de:

- Consolidar y hacer seguimiento al PI y al POAI a partir de la información suministrada por las diferentes dependencias. Para ello, se debe elaborar un documento síntesis sobre los siguientes aspectos: i) logros alcanzados en cumplimiento de las metas del PDM; ii) metas sobresalientes o deficientes y causas de dicho desempeño; y, iii) nivel de articulación y coherencia entre los POAI (proyectos) y el PI (metas del PDM).

¹⁹ En la práctica se logra este resultado siguiendo la secuencia lógica de la presupuestación, en la cual, la meta del PDM se constituye en la unidad básica de asignación presupuestaria, y a partir de ésta, se definen las ideas de proyecto y su posterior formulación. Necesariamente, cada meta tendrá definida la participación de cada proyecto previa su inscripción en el Banco de Proyectos.

²⁰ Pueden darse casos en los cuales se crucen metas del PDM y metas de proyecto en el mismo nivel. Por esta razón, dentro de los indicadores contenidos en el POAI se debe realizar una clasificación adicional que diferencie entre Indicador de Meta e Indicador de Gestión. El primero, corresponde a los **objetivos** que se buscan alcanzar con la implementación del PDM. El segundo, es un indicador contenido en un **proyecto** del PDM y brinda información a nivel de una actividad o insumo.

²¹ Si la administración se encuentra en el primer año de gobierno, el análisis se orienta hacia la revisión de logros del cuatrienio anterior y su correspondencia con las prioridades del Programa de Gobierno del Alcalde electo. De esta forma, se constituye en elemento orientador del PDM que se encuentra en diseño.

- Preparar el análisis de la ejecución global y el reporte sobre el cumplimiento de las metas financieras y fiscales de la vigencia.

Los insumos de ambas dependencias deben ser integrados en un **documento de análisis sobre la gestión financiera y técnica de la administración** para el cumplimiento de las metas del PDM. Este documento debe presentar el avance anual y acumulado de las metas por programas del PDM del año inmediatamente anterior, así como de las metas programadas y la asignación de recursos para la vigencia en curso, considerando la clasificación sectorial y programática del gasto. Con ello, se busca hacer explícito el logro de resultados en la ejecución de los programas de la administración e identificar las prioridades de inversión en la vigencia objeto de programación. El documento debe ser presentado y discutido en el Consejo de Gobierno como **base para la definición de lineamientos de política y prioridades sectoriales para la siguiente vigencia** en el marco del PDM.

▶ Paso 2: Definición de lineamientos de política y prioridades sectoriales

Una vez analizada la vigencia anterior, el Consejo de Gobierno define los lineamientos de política para el montaje del PPR como parte del ejercicio de programación presupuestal por iniciar. Los lineamientos incluyen la definición de las metas esperadas en la vigencia objeto de programación, al igual que los arreglos operativos y las responsabilidades de las diferentes cabezas sectoriales para alcanzar dichas metas; este trabajo lo lidera el Comité Directivo de la UCL. El alcalde debe aprobar las prioridades sectoriales orientadas al cumplimiento del PDM para la vigencia, las cuales constituirán las directrices a seguir en el ejercicio sectorial de programación.

▶ Paso 3: Revisión sectorial de metas plurianuales y de la vigencia

A partir de los lineamientos para el montaje y las prioridades sectoriales definidas para las dependencias de la Administración, se asignan responsa-

El PPR recoge dos categorías de información, correspondiente a los resultados de la administración y a los productos que se entregan a la comunidad.

Los resultados de la administración son aquellos definidos en el PDM en términos de beneficios y/o transformaciones que se esperan generar en el municipio. Los compromisos en este nivel se miden con indicadores de resultado y/o impacto, y sus respectivas metas. Generalmente se incluyen a nivel de ejes estratégicos y componentes del PDM.

Los productos que se entregan a la comunidad son los bienes y servicios provistos por la Administración y corresponden a las metas del PDM como categoría básica para la asignación de recursos presupuestales, dado que comprometen gastos de funcionamiento e inversión. Son consecuencia directa de la gestión de proyectos o actividades.

El cumplimiento de los productos es condición necesaria para el cumplimiento de los objetivos y resultados asociados. Sin embargo, estos últimos dependen adicionalmente de factores exógenos y relaciones causales por fuera del control de los proyectos o de las actividades de gestión de la Administración. Por lo tanto, el ámbito de incidencia directa del PPR son los productos y su objetivo es el logro de resultados hacia el cual éstos productos contribuyen.

bles en cada dependencia para el montaje de los productos esperados y la elaboración de la programación física y financiera de cada sector. Las metas específicas bajo responsabilidad de las dependencias son revisadas por estos equipos en función de las prioridades sectoriales acordadas y son comunicadas a los responsables designados para iniciar la preparación de los proyectos de inversión que se requieran.

Los ejercicios sectoriales nuevamente son concertados y consolidados por la UCL, quien lleva la propuesta global al Consejo de Gobierno. Una vez discutida y aprobada por parte del Alcalde y del Consejo de Gobierno, la propuesta se traduce en un documento de **Lineamientos de Política Presupuestal** para la vigencia objeto de programación. En dicho documento se hace un resumen de las prioridades sectoriales y/o programáticas para la nueva vigencia presupuestal con sus objetivos y metas. Además, se incluyen los parámetros, las fechas y los plazos que se deben regir para la preparación del proyecto de presupuesto.

Fases de la
implementación
del PPRM

▶ Paso 4: Preparación del anteproyecto de PPR

Con base en las metas priorizadas para la vigencia, cada dependencia inicia la preparación del anteproyecto presupuestal del PPR como un ejercicio de “abajo hacia arriba”, es decir, revisando y ajustando proyectos del BPIM y formulando aquellos que se requieran para el cumplimiento de las metas. Esta actividad se realiza teniendo en cuenta los **techos presupuestales** definidos por la SHDA a partir de las proyecciones de los ingresos municipales. A su vez, se armoniza con las prioridades sectoriales de mediano plazo, consignadas en el PDM²².

El anteproyecto de PPR consolida la priorización de productos y la fijación de compromisos para el cumplimiento anual de cada uno de los programas del PDM, contemplando las líneas de acción definidas por la Administración Municipal en el instructivo de Lineamientos de Política Presupuestal. Con esta información y con el objetivo de formular el presupuesto de la vigencia, los responsables de cada dependencia sectorial deben trabajar en coordinación con la Oficina de Planeación y la SHDA.

²² También se debe armonizar con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) en aquellos municipios en donde exista dicho instrumento. En este caso, el Anteproyecto de PPR se constituye en el año 1 de dicho Marco, guardando una coherencia lógica entre ambos instrumentos. El MGMP es un proceso estratégico de proyección y programación de gasto (Schiavo-Campo y Tomassi, 1999) a través del cual las decisiones presupuestales anuales son conducidas por prioridades de política y disciplinadas por una restricción de recursos de mediano plazo (World Bank, 1998: 32). Como lo plantea Gómez de Jiménez (2004:3), un aspecto relevante para retroalimentar el proceso presupuestal con los resultados, es extender el horizonte presupuestario más allá del ejercicio anual, de tal forma que se pueda incorporar el análisis de las políticas, los efectos e impactos del gasto público y las necesidades futuras de recursos para garantizar dichos efectos e impactos. Estos propósitos se pueden lograr con la aplicación de la herramienta de MGMP.

El Anteproyecto de PPR consta de dos partes: i) contextualización del Presupuesto, e (ii) identificación de resultados y distribución de recursos entre los productos.

i) La contextualización del Presupuesto tiene como propósito incluir información estratégica sobre los sectores de política pública, las entidades asociadas y los programas de inversión con sus objetivos y características. Así mismo, debe explicar las interrelaciones entre los productos (bienes y servicios) que se entregan a la comunidad y los resultados e impactos a los cuales contribuyen. En términos generales la contextualización comprende los siguientes aspectos:

La preparación del anteproyecto de PPR se realiza en un término aproximado de tres meses a partir de la expedición del documento de Lineamientos de Política Presupuestal y su presentación debe efectuarse ante la SHDA conjuntamente con el Anteproyecto de Presupuesto General.

Fases de la implementación del PPRM

- a. Objetivos y características del sector y de la entidad o programa.
- b. Estrategias para el logro de los objetivos a través de los productos (bienes y servicios).
- c. Principales resultados alcanzados.
- d. Avances en la vigencia en curso.
- e. Prioridades para la siguiente vigencia, incluyendo una breve descripción de los criterios que primaron para dicha priorización y las principales metas que se esperan alcanzar.

ii) La identificación de resultados y distribución de recursos entre los productos busca identificar los objetivos de la administración con sus respectivos resultados, así como los productos previstos con los recursos presupuestales asignados para su logro. Para ello, se lleva a cabo el siguiente proceso (tabla 8):

▼
Fases de la
implementación
del PPRM

Tabla 8

Actividades para la identificación de resultados, productos y recursos en un PPR

Actividad	Descripción
<p>1. Identificación de resultados para cada objetivo de la administración</p> <p>Para el desarrollo de esta actividad se sugiere el uso del formato de Programación de Objetivos presentado en el anexo 7 de este Manual. vvvcvv</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los objetivos están asociados a indicadores de resultado. Su identificación se obtiene a partir del siguiente procedimiento: <ol style="list-style-type: none"> a. Revisión de los objetivos de la administración definidos en el PDM. b. Revisión de las metas de resultado asociadas a los objetivos de la administración y que han sido definidas en el PI. Se deben fijar indicadores de resultado en aquellos casos en donde no se cuente con éstos. c. Revisión de avance en el cumplimiento de la meta anual programada para la vigencia en curso por parte del responsable del programa. d. Estimación de la meta anual del indicador para la vigencia en programación. • Es posible que en algunos casos, dada la naturaleza de los resultados esperados, éstos tengan una periodicidad de cumplimiento superior a un año. Dicho aspecto debe ser tenido en cuenta para efectos de su registro en el sistema de seguimiento, especificando el año en el cual se espera lograr la meta respectiva.

▼
Fases de la
implementación
del PPRM

Actividad	Descripción
<p>2. Definición de metas a nivel de productos</p> <p>Para el desarrollo de esta actividad se sugiere el uso del formato de Programación de Productos presentado en el anexo 8 de este Manual.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las metas se encuentran asociadas a los indicadores de producto definidos en el PI. Su identificación se obtiene a partir del siguiente procedimiento: <ol style="list-style-type: none"> a. Revisión de los programas de inversión de la administración definidos en el PDM y consignados en el PI. b. Revisión de los indicadores de producto asociados a los programas de inversión, y que a su vez, han sido definidos en el PI. Es importante observar la correspondencia jerárquica entre el indicador de producto y el respectivo indicador de resultado. La contribución del producto al resultado debe ser explícita. En caso de no contar con indicadores de producto para un determinado programa, deben ser definidos. De otra parte, dependiendo del tipo de programa, se pueden incluir indicadores de gestión complementarios. c. Revisión del avance en el cumplimiento de la meta anual programada para la vigencia en curso por parte del responsable del programa. d. Estimación de la meta anual del indicador de producto para la vigencia en programación. Al respecto se debe aclarar que un producto puede contribuir a uno o más objetivos de un determinado programa de inversión. • Al igual que en el caso de los resultados, es posible que algunas metas de producto tengan una periodicidad de cumplimiento superior a un año. Este aspecto debe ser tenido en cuenta para efectos de su registro en el sistema de seguimiento, especificando el año en el que se espera lograr la meta respectiva.

▼
Fases de la implementación del PPRM

3. Asignación de recursos por productos

Para el desarrollo de esta actividad se sugiere el uso del formato de Asignación de recursos por productos presentado en el anexo 9 de este manual (formato consolidado).

Actividad	Descripción															
<p>3. Asignación de recursos por productos</p> <p>Para el desarrollo de esta actividad se sugiere el uso del formato de Asignación de recursos por productos presentado en el anexo 9 de este manual (formato consolidado).</p>	<ul style="list-style-type: none"> La categoría básica para la asignación de recursos presupuestales son los productos. A este nivel se distribuye el presupuesto para la vigencia. Para la asignación de recursos se sugiere el siguiente procedimiento: <ol style="list-style-type: none"> Identificar los proyectos de inversión que le permitan cumplir con los productos establecidos (con base en el Banco de Proyectos de Inversión Municipal - BPIM). Establecer la contribución porcentual del proyecto en el logro del producto. Un proyecto puede apuntar al logro de más de un producto, en todo caso, la sumatoria de las participaciones del proyecto en diferentes productos debe ser equivalente al 100% Totalizar la contribución de los proyectos de inversión para cada producto. Con respecto al punto b., para establecer la participación porcentual de los proyectos en la obtención de un producto y estimar su respectivo valor, es necesario tener en cuenta que se pueden presentar las siguientes situaciones: <table border="1" data-bbox="900 1327 1434 1907"> <thead> <tr> <th data-bbox="900 1327 1015 1407">Relación producto - proyecto</th> <th data-bbox="1015 1327 1197 1407">Descripción</th> <th data-bbox="1197 1327 1434 1407">Valor de los productos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="900 1407 1015 1487">Uno a Uno</td> <td data-bbox="1015 1407 1197 1487">El producto se cumple con un solo proyecto</td> <td data-bbox="1197 1407 1434 1487">Equivale al valor del proyecto</td> </tr> <tr> <td data-bbox="900 1487 1015 1568">Uno a Varios</td> <td data-bbox="1015 1487 1197 1568">El producto se cumple a través de varios proyectos</td> <td data-bbox="1197 1487 1434 1568">Equivale a la sumatoria de los proyectos</td> </tr> <tr> <td data-bbox="900 1568 1015 1717">Varios a Uno</td> <td data-bbox="1015 1568 1197 1717">Varios productos se cumplen a través de un proyecto</td> <td data-bbox="1197 1568 1434 1717">Se estima la contribución del proyecto a cada producto. Al final, la sumatoria del valor de los productos debe ser igual al valor del proyecto</td> </tr> <tr> <td data-bbox="900 1717 1015 1907">Varios a Varios</td> <td data-bbox="1015 1717 1197 1907">Varios productos se cumplen a través de varios proyectos</td> <td data-bbox="1197 1717 1434 1907">Se estima la contribución del proyecto a cada producto. Al final, la sumatoria del valor de los productos debe ser igual la sumatoria del valor de los proyectos involucrados</td> </tr> </tbody> </table> 	Relación producto - proyecto	Descripción	Valor de los productos	Uno a Uno	El producto se cumple con un solo proyecto	Equivale al valor del proyecto	Uno a Varios	El producto se cumple a través de varios proyectos	Equivale a la sumatoria de los proyectos	Varios a Uno	Varios productos se cumplen a través de un proyecto	Se estima la contribución del proyecto a cada producto. Al final, la sumatoria del valor de los productos debe ser igual al valor del proyecto	Varios a Varios	Varios productos se cumplen a través de varios proyectos	Se estima la contribución del proyecto a cada producto. Al final, la sumatoria del valor de los productos debe ser igual la sumatoria del valor de los proyectos involucrados
Relación producto - proyecto	Descripción	Valor de los productos														
Uno a Uno	El producto se cumple con un solo proyecto	Equivale al valor del proyecto														
Uno a Varios	El producto se cumple a través de varios proyectos	Equivale a la sumatoria de los proyectos														
Varios a Uno	Varios productos se cumplen a través de un proyecto	Se estima la contribución del proyecto a cada producto. Al final, la sumatoria del valor de los productos debe ser igual al valor del proyecto														
Varios a Varios	Varios productos se cumplen a través de varios proyectos	Se estima la contribución del proyecto a cada producto. Al final, la sumatoria del valor de los productos debe ser igual la sumatoria del valor de los proyectos involucrados														

Además de los aspectos mencionados en la tabla 9, para efectos de la asignación de recursos por producto se deben tener en cuenta los siguientes casos:

- a. Un sector puede entregar bienes y servicios sin necesidad de realizar inversiones, en cuyo caso no hay recursos de inversión del Presupuesto General del Municipio (PGM) imputados a ese producto.
- b. En el caso de proyectos que apoyen la entrega de más de un producto, los recursos se deben distribuir en forma proporcional a la contribución del proyecto en los diferentes productos.
- c. En el caso de proyectos que financien gastos de personal (e.g. pago de docentes, pago a personal de la salud, entre otros), tales recursos se cargan a los productos que ofrece dicho personal (e.g. matrícula educativa).

Fases de la implementación del PPRM

Paso 5: Discusión del Anteproyecto de PPR en mesas de trabajo

Sobre una primera consolidación presupuestal que incluye los formatos presentados en los anexos 7, 8, y 9 se realizan mesas de trabajo entre cada una de las dependencias de la Administración y la UCL. En consecuencia, el ejercicio inicia con un proceso de revisión y ajuste en el cual se discuten las posibilidades de cumplimiento de metas de acuerdo con los techos presupuestales y las prioridades sectoriales previamente establecidas por las dependencias. En particular, se revisan los siguientes aspectos:

- Concordancia de los indicadores y metas propuestas con las prioridades sectoriales definidas en el documento de Lineamientos de Política Presupuestal.
- Análisis de las metas programadas.
- Análisis de recursos asignados frente a las restricciones presupuestales.
- Revisión general de proyectos, y de su consistencia y coherencia con las metas priorizadas.

Recuerde:

El anteproyecto de PPR por cada dependencia debe quedar documentado a partir de los formatos relacionados en los Anexos 7, 8 Y 9. Estos formatos, una vez consolidados harán parte de los anexos que soportan el Proyecto de Acuerdo Presupuestal en el municipio.

El escenario resultante puede implicar cambios en la programación de las metas identificadas o en el presupuesto preestablecido, siempre sobre una base de discusión técnica cuyo norte son las metas que se esperan lograr.

▶ Paso 6: Consolidación y presentación del Proyecto de PPR

La consolidación del proyecto PPR se encuentra a cargo de la UCL, la cual sirve igualmente para revisar la correspondencia entre el proyecto de PPR y el presupuesto financiero desde una lectura programática. El proyecto consolidado es presentado al Consejo Municipal de Política Fiscal (COMFIS) para su estudio y aprobación, incluyendo las solicitudes de vigencias futuras a que haya lugar. Tras esta revisión y aprobación, y una vez complementados los demás puntos integrantes del Proyecto de Acuerdo del Presupuesto, **el PPR es presentado como anexo del PGM al Concejo Municipal** de acuerdo con la programación reglamentaria.

Importante:

- *Debido a que el PPR se encuentra referido al presupuesto de inversión, ambos montos deben ser coincidentes.*
- *El PPR, al igual que el MFMP y el POAI, es un Anexo que acompaña al Proyecto de Presupuesto General del Municipio.*

▶ Paso 7: Estudio del Proyecto y aprobación del PPR por parte del Concejo Municipal

El proyecto de PPR hace parte integral de la discusión del Proyecto del PGM y se entiende aprobado conjuntamente con éste. El PGM aprobado es comunicado por la SHDA a los responsables de cada dependencia para efectos de la revisión o ajuste de las metas de acuerdo con el texto definitivo, guardando correspondencia con las apropiaciones aprobadas por el Concejo Municipal (éstas últimas se deben reflejar en los formatos finales presentados en los anexos 7, 8 y 9).

Una vez ajustado, la SHDA conforma y expide el PPRM como Anexo del Decreto de Liquidación del Presupuesto General del Municipio, el cual se constituye en el marco de referencia para realizar el seguimiento físico y financiero de la gestión municipal. De igual forma, se ajustan los proyectos del Plan de Acción a las apropiaciones aprobadas y se remiten para su respectiva aprobación.

3.1.4. Liquidación del Presupuesto

Una vez el Concejo Municipal aprueba el PGM, le corresponde al Gobierno Municipal expedir el Decreto de Liquidación del Presupuesto, el cual incluirá un anexo con el detalle del gasto y del PPR. La SHDA y la Oficina de Planeación deben preparar el detalle del PPR, observando los siguientes elementos:

Fases de la implementación del PPRM

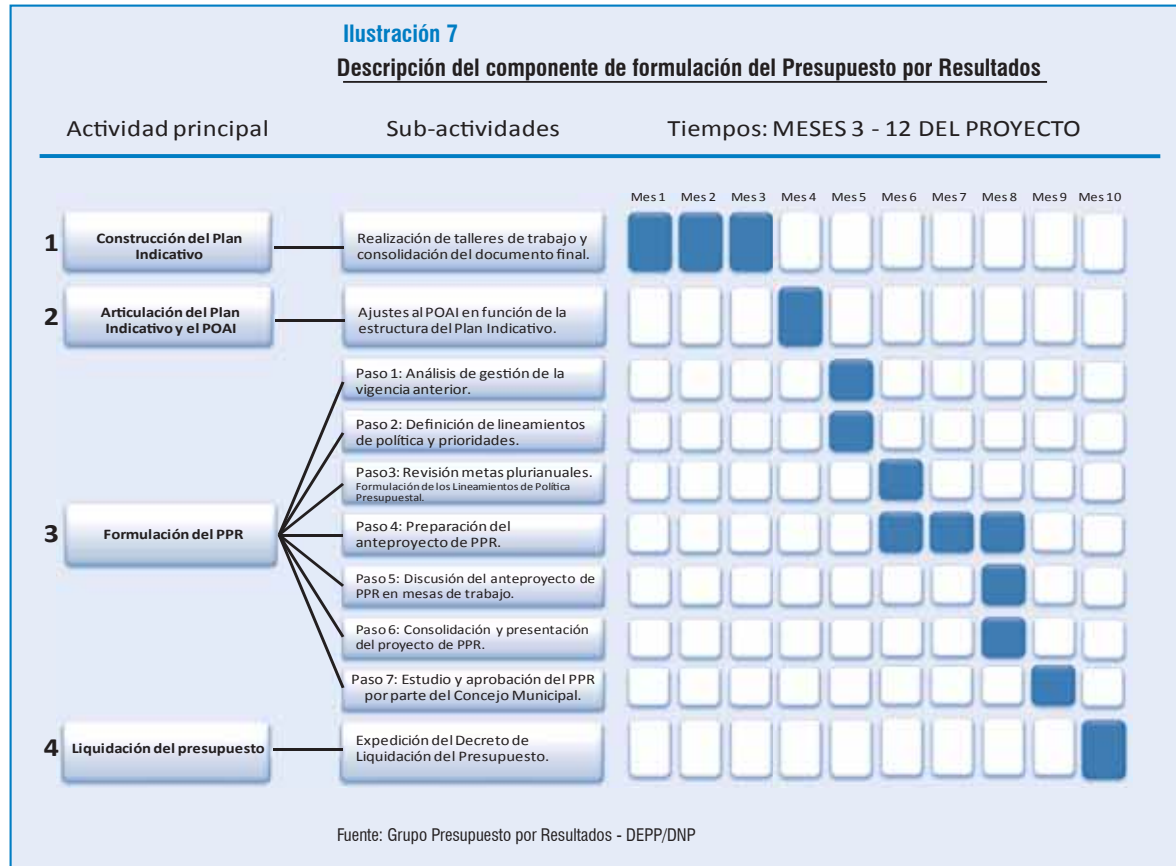
- Se debe tomar como base el Anexo de PPR presentado con el PGM a consideración del Concejo.
- Se deben insertar todas las modificaciones que en el Concejo se hayan efectuado al PGM.
- Conjuntamente con los responsables institucionales o de programas, según corresponda, se deben ajustar los avances esperados de las metas y los proyectos al valor de las apropiaciones aprobadas por el Concejo Municipal.

El ciclo de los instrumentos de la planificación culmina con el uso de herramientas en las cuales es posible consignar las acciones operativas para llevar a la práctica las estrategias de desarrollo. De esta forma, posterior a la aprobación de PGM se debe elaborar el Plan de Acción (PA), en el cual se relacionan las dependencias, los responsables y los tiempos de ejecución de los proyectos contemplados en el PDM. Así mismo, se da paso a la formulación del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) que programa el flujo de recursos mensual necesario para financiar la ejecución del PDM.

A partir de los ajustes efectuados a la liquidación del PPR, los responsables institucionales o de programa, según corresponda, conforman los **Planes de Acción** para su aprobación en el Consejo de Gobierno, de acuerdo con el detalle establecido en las directrices expedidas por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) del DNP. En su etapa de ejecución, el Plan de Acción permitirá estimar si las actividades se cumplen de manera oportuna y apropiada.

²³ Un PPR puede ser: i) de carácter programático cuando se encuentra clasificado según los grandes programas de inversión contemplados en el PDM; o, ii) de carácter sectorial cuando se encuentra dividido según los sectores de inversión de la Administración. Para una mayor ilustración sobre las diferencias y funcionalidades de un PPR Programático y un PPR Sectorial, consulte: Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (2008), Op. Cit.

3.1.5. Síntesis del componente de formulación del Presupuesto por Resultados



3.2. Componente de ejecución y seguimiento integrado

El seguimiento se define como la “función continua que utiliza una recopilación sistemática de datos sobre indicadores especificados para proporcionar a los administradores y a las partes interesadas principales de una intervención para el desarrollo, indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos así como de la utilización de los fondos asignados”

OECD (2002). Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados, Development Assistance Committee, p. 27.

A partir del primero de enero de cada vigencia, previa expedición por parte del Gobierno Municipal del Decreto de Liquidación del Presupuesto que incluye el anexo de PPR, **se da inicio a la fase de ejecución presupuestaria**. Justo en este momento comienza el continuo proceso de **Afectación del Presupuesto** el cual comprende: la expedición de los certificados de disponibilidad, el registro presupuestal de los compromisos legalmente adquiridos y que desarrollan el objeto de la apropiación, y el registro de las obligaciones y autorizaciones de pago derivados de la contratación y la ordenación del gasto.

La recolección sistemática de datos que se produce a través del proceso de afectación presupuestal provee a la Administración información

para **hacer seguimiento al avance financiero**, el cual, **unido al seguimiento de los productos y servicios** programados en los diferentes instrumentos de planeación (PDM, PI, POAI, PPR) permite medir el desempeño municipal en relación con el logro de los resultados esperados en las metas formuladas, así como emplear tales resultados para mejorar la toma de decisiones públicas.

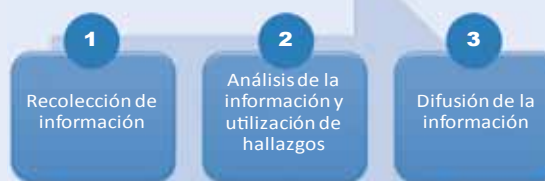
El seguimiento permite establecer el avance de una intervención pública en términos los productos y los resultados obtenidos y puede ser efectuado en forma permanente o en un determinado momento de tiempo; pero a diferencia del proceso de evaluación, sus reportes son de carácter descriptivo y no trata de establecer relaciones de causalidad entre una acción y los impactos obtenidos. Así pues, el seguimiento termina siendo un insumo básico de la evaluación y da cuenta de la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos empleados por la administración.

En el Anexo 10 se presenta un modelo con las funciones y los actores que deben ser contemplados en el diseño de un esquema de seguimiento.

3.2.1. Etapas del seguimiento

El seguimiento al PPR involucra actividades relacionadas con la actualización, el monitoreo, la interpretación y el uso de la información contenida en los formatos presupuestales asociados a esta metodología, de allí que este proceso contemple las siguientes etapas (ilustración 8):

Ilustración 8
Etapas de la fase de seguimiento



Fuente: Grupo Presupuesto por Resultados - DEPP/DNP

▶ Etapa 1: recolección de información

Hace referencia a la permanente y sistemática captura de datos en relación con: i) los avances y las dificultades en el cumplimiento de las metas de productos y servicios programados en el PPR; y, ii) la ejecución financiera derivada de la afectación del presupuesto de los proyectos asociados a dichas metas.

Para garantizar un adecuado ejercicio de las actividades de recolección de información, es necesario que los responsables institucionales o programáticos de la administración designen **responsables de meta**, en quienes recaiga en forma directa, personal e individual las siguientes funciones: i) solicitar y consolidar los reportes periódicos de información concernientes a sus metas; ii) incorporar la información en el sistema; iii) velar por la calidad de la misma ; y iii) asumir el compromiso del cumplimiento de dichas metas. En el contexto institucional municipal, quienes deberían asumir esta función son los Secretarios y Directores de Departamentos Administrativos, los coordinadores de políticas intersectoriales o los gerentes de proyecto.

 Fases de la implementación del PPRM

 **Etapa 2: análisis de la información y utilización de los hallazgos**

Hace referencia al manejo de los datos generados durante la etapa de recolección de información y a su vinculación en el proceso de toma de decisiones públicas. En esta etapa, se efectúa: i) una comparación entre los recursos financieros programados y los recursos efectivamente ejecutados; y, ii) un balance entre las metas físicas alcanzadas y las metas programadas. Con base en ello, se definen las modificaciones tanto a la asignación del gasto como a la programación de metas físicas, lo cual permite:

- ✓ Ajustar los procesos de priorización de políticas públicas.
- ✓ Reorientar el énfasis o los componentes de los programas de inversión.
- ✓ Identificar soluciones alternativas a problemas públicos.
- ✓ Reorientar las acciones administrativas para el cumplimiento de metas o techos presupuestales.

Los hallazgos del seguimiento son una importante fuente de información para la formulación de planes estratégicos sectoriales y, en materia presupuestal, no sólo contribuyen a mejorar la **programación física y financiera de las próximas vigencias**, sino también a generar **modificaciones al presupuesto de la vigencia actual**, las cuales pueden ser clasificadas de la siguiente manera (tabla 9):

▼
Fases de la
implementación
del PPRM

Tabla 9

Modificaciones al PPR y al PGM generadas por el seguimiento

Tipo de modificación	Descripción
<p>1. Adición o reducción al avance esperado en Metas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando los datos de desempeño evidencien sobre o subestimación de los avances programados para la meta frente a los recursos asignados para su cumplimiento, se podrán realizar adiciones o reducciones a la meta esperada en el PPR.
<p>2. Reducciones presupuestales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En el transcurso de la vigencia puede requerirse reducir el presupuesto programático o sectorial, caso en el cual, los respectivos responsables deben analizar el impacto de la reducción en los avances esperados de las metas y presentar a la Oficina de Planeación los ajustes a realizar sobre éstas y los proyectos de inversión. Como consecuencia, es necesario revisar el PPR, el POAI, el PI y el PA para incorporar en ellos la nueva información.
<p>3. Adiciones presupuestales</p>	<p>Pueden presentarse las siguientes circunstancias que impliquen efectuar adiciones al presupuesto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando se encuentra que el presupuesto para alcanzar el logro de la meta fue subestimado o el cambio en las condiciones económicas impide alcanzar el avance esperado. En estos casos, si bien puede haber una adición al presupuesto, el avance esperado de la meta se mantiene igual al programado en el PPR. • Cuando los datos del desempeño evidencian la necesidad de fortalecer los avances programados en el PPR. En este caso la adición al presupuesto lleva inmersa una adición al avance de la meta.

▼
Fases de la
implementación
del PPRM

Tipo de modificación	Descripción
<p>3. Adiciones presupuestales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando en la formulación del PPR se redujeron los avances esperados como resultado de la restricción presupuestal del momento pero en el transcurso de la vigencia dicha situación cambia, se debe efectuar una adición al avance de la meta en concordancia con la adición presupuestal.
<p>4. Traslados presupuestales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El análisis de los datos de desempeño puede sugerir la necesidad de recomponer el gasto para mejorar la efectividad en el uso de los recursos, mediante el traspaso de montos entre diferentes rubros del presupuesto, en cuyo caso, las metas físicas también deben ser ajustadas.
<p>Recuerde: En todos los casos, la SHDA, la Oficina de Planeación y el responsable programático o sectorial, según corresponda, analizan las causas y consecuencias de la solicitud de modificación presupuestal así como la factibilidad de realizar dicho cambio. A partir de allí, se procede a realizar el proyecto de reducción, adición o traslado presupuestal siguiendo el mismo procedimiento empleado durante la fase de formulación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para el caso de las adiciones o reducciones, el proyecto de modificación del PPR debe ser presentado para la aprobación del Consejo de Gobierno y se anexa al proyecto de adición del PGM que se presenta al Concejo Municipal. Una vez el Concejo Municipal aprueba la adición, se proceden a realizar los ajustes en los proyectos de inversión y en los instrumentos de POAI y PA. Para el caso de los traslados presupuestales no se requiere aprobación por parte del Concejo Municipal. 	

▶ Etapa 3: Difusión de la información

El ciclo del seguimiento al PPR demanda la elaboración de **reportes periódicos**, tanto en su componente físico como en su componente financiero, los cuales deben contribuir, por un lado, a mejorar el proceso de toma de decisiones de política pública de la administración, y por otro, a fortalecer los procesos de rendición de cuentas frente a la ciudadanía. Por esta razón, se convierte en un mecanismo de construcción de **governabilidad financiera**²⁵ pues mejora la interacción entre el gobierno municipal y la comunidad.

Para la difusión de información es necesario tener en cuenta los retos que conlleva comunicar los resultados a las partes interesadas. Por esta razón, el formato, el contenido y la periodicidad de los reportes deben estar orientados a satisfacer los intereses de los diferentes usuarios de la información, los cuales se pueden clasificar en tres grupos: i) la administración municipal (incluido el Concejo Municipal); ii) los órganos de control y las entidades del orden departamental y nacional; y iii) la ciudadanía. Se sugiere que la Administración Municipal, a través de la SHDA y de la Oficina de Planeación, previa aprobación del Consejo de Gobierno, divulgue los siguientes informes:

- ✓ Informe anual de resultados al cierre de cada vigencia presupuestal
- ✓ Informe anual al Concejo Municipal al inicio de cada legislatura.
- ✓ Informes técnicos trimestrales para discusión en el Consejo de Gobierno y en el Concejo Municipal.
- ✓ Informe semestral de rendición de cuentas a los organismos de control, las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, y la ciudadanía en general.

3.2.2. Condiciones para la sostenibilidad del seguimiento al PPR

El seguimiento al PPR demanda el desarrollo de capacidades institucionales, técnicas y tecnológicas al interior de la administración. Por lo tanto, su calidad y permanencia en el tiempo depende de factores como (tabla 10):

²⁵ La Buena Gobernabilidad Financiera existe cuando las decisiones políticas sobre los recursos públicos se toman de manera transparente y con adecuada participación de la sociedad, y, cuando las decisiones de gasto están orientadas al logro de resultados, y estos últimos se encuentran formulados de una manera que pueden ser monitoreados en forma permanente.

▼
Fases de la
implementación
del PPRM

Tabla 10

Condiciones para la sostenibilidad de un sistema de seguimiento al PPR

Factor	Descripción
<p>1. Capacidad técnica de los funcionarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se deben desarrollar capacidades en torno a los siguientes temas: clasificación de indicadores (insumos, gestión, producto y resultado), formulación de indicadores, administración de datos, uso de la información para hacer seguimiento a la gestión, y uso de la información para la toma de decisiones. Por ello, se sugiere realizar talleres temáticos a lo largo del primer semestre del proyecto con el fin de formar a los funcionarios y contratistas en estas áreas.
<p>2. Calidad de la información</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe construir un modelo de manejo de la información cuya característica sea la generación descentralizada de datos pero la administración centralizada. Este esquema evitaría la duplicidad de actividades administrativas, facilitaría la clasificación de la información y evitaría la presencia de datos inconsistentes. Asimismo, simplificaría el manejo de las plataformas tecnológicas existentes, pues se imprimiría claridad en las funciones de los operadores del sistema. • Entre los temas de generación de información es fundamental tener en cuenta el desarrollo de una metodología de costos. Sin un mecanismo de estimación del valor de las unidades de servicio producidas por la administración será muy difícil avanzar en la mejora de la calidad y la utilidad de la información.

▼
Fases de la
implementación
del PPRM

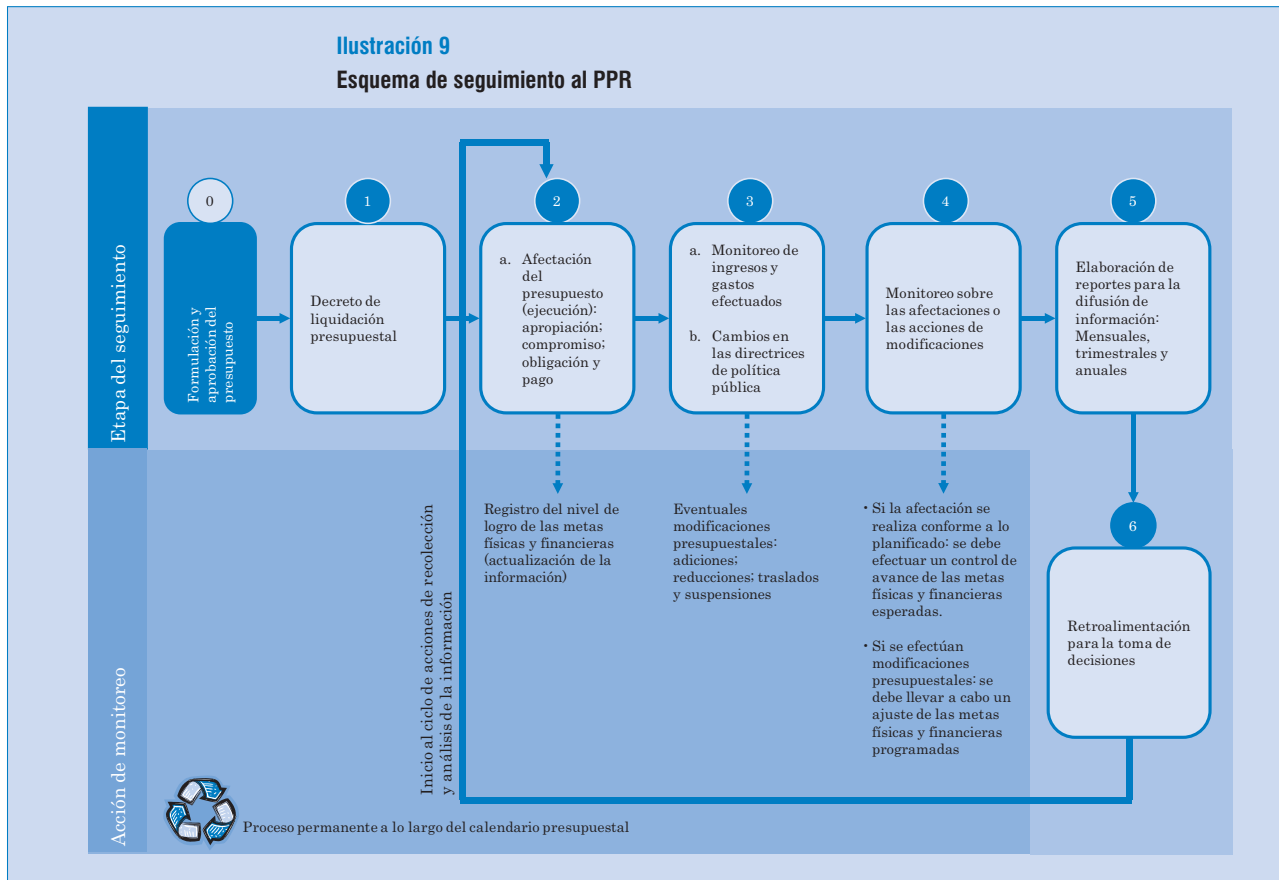
**3. Arreglos
institucionales**

Factor	Descripción
	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario conformar una instancia central responsable del manejo de la información y de la administración de los desarrollos tecnológicos relacionados con ésta. Esto también implica trabajar en el diseño de manuales de funciones y en la incorporación de estas instancias a la estructura formal de la administración municipal. • Se debe hacer énfasis en la estrecha relación que durante el seguimiento deben tener la SHDA y la Oficina de Planeación. La ausencia de un fuerte vínculo entre ambas instancias podría fragmentar la información y reducir significativamente la utilidad del seguimiento. • Se deben desarrollar estándares y metodologías para el seguimiento y la evaluación del PPR. El diseño de guías y procedimientos contribuiría tanto a la continuidad de los procesos, independientemente de la rotación de los funcionarios y consultores, como a la cultura de mejoramiento continuo de prácticas probadas por la organización. • Es indispensable que el esquema de seguimiento al PPR sea incorporado en el marco normativo de la vida local. Por esta razón, se debe trabajar en el desarrollo de decretos y reglamentos que ordenen y creen líneas de acción a la función del seguimiento. • La creación de incentivos por el adecuado uso del sistema sería recomendable con el fin de consolidar la cultura de la gestión por resultados. La administración podría considerar el uso de reconocimientos para aquellos sectores que logren cumplir con los procesos y procedimientos diseñados.

▼
Fases de la
implementación
del PPRM

Factor	Descripción
<p>4. Facilidades tecnológicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los desarrollos tecnológicos son importantes no sólo por su capacidad de facilitar y dar celeridad a los procesos de administración de la información, sino también porque son un medio para presentar los resultados a la ciudadanía, a los administradores y a los entes encargados del control. Por esta razón, es necesario invertir en la optimización de las plataformas que permitan armonizar la información física y financiera del municipio.
<p>5. Conformación de una masa crítica de usuarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La sostenibilidad del sistema de seguimiento se fundamenta en la demanda de información que los diferentes actores hagan de éste. Mientras no exista petición de los ciudadanos, las veedurías, las universidades, los organismos de control y la misma administración por los resultados del seguimiento, serán menos los incentivos para invertir en la formación de capacidades administrativas, humanas y técnicas que puedan sustentarlo. • Se debe trabajar en un esquema de difusión de la información a través de la generación de reportes de fácil lectura a los tomadores de decisiones públicas y a los ciudadanos en general. Se debe promover la vinculación de los concejales, las veedurías y las universidades a las instancias de seguimiento de la información, pues sería un mecanismo para garantizar la calidad y la transparencia en el manejo de los datos.

3.2.3. Síntesis del componente de ejecución y seguimiento integrado



3.3. Componente de arreglos institucionales

El marco normativo, la estructura orgánica, la distribución de funciones entre las dependencias y los procesos que realizan los diferentes actores de la administración son los principales componentes institucionales que se deben analizar y ajustar para garantizar no sólo la exitosa implementación de un PPRM, sino también, su apropiación y sostenibilidad en el municipio²⁶. Los aspectos institucionales más importantes son:

²⁶ Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (2008). Op. Cit. p. 63.

3.3.1. Marco normativo: Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal (EOPM)

El marco normativo es el componente institucional más importante del PPR por cuanto en él se definen las reglas que determinan su funcionamiento. Aunque en materia presupuestal existe un amplio número de normas de diferente alcance y jerarquía²⁷, el PPR, como herramienta presupuestal, no cuenta con un marco normativo particular. No obstante, tiene un sustento legal definido por las disposiciones que establecen los vínculos entre la planeación del desarrollo y el presupuesto, y que a su vez, determinan la programación integral de la inversión, la especialización del gasto y la obligatoriedad de definir indicadores de resultado en los POAI y en los Presupuestos Municipales (tabla 11).

Fases de la implementación del PPRM

Tabla 11

Marco Normativo del PPR

Ámbito	Disposiciones normativas
Vínculo entre la planeación y el presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política, artículos 342, 343, 346 y 352. • Ley Orgánica del Presupuesto; Ley 38/89, artículo 9; Ley 179/94, artículo 5; Decreto 111/96, artículo 13. • Ley Orgánica de Planeación del Desarrollo 152/94, artículo 44.
Programación Integral	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica del Presupuesto; Ley 38/89, artículo 13; Decreto 111/96 artículo 17.
Especialización	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica del Presupuesto; Ley 38/89, artículo 14; Ley 179/94, artículo 55, inciso 3º; Decreto 111/96, artículo 18.
Obligatoriedad de incluir indicadores de resultado	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de Distribución de Competencias y Recursos entre Nación y Entidades Territoriales 715/01, artículo 89.
Evaluación y seguimiento por indicadores de resultado	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de Distribución de Competencias y Recursos entre Nación y Entidades Territoriales 715/01, artículo 90; y, Ley 1170 de 2007.

²⁷ El marco normativo del proceso presupuestal responde a una rigurosa jerarquía normativa que parte de las disposiciones de la Constitución Política en el título XII capítulos II al V, artículos del 339 al 370. El escalón siguiente en la pirámide es la Ley Orgánica de Presupuesto compuesta por cinco leyes: la ley 38 de 1989, la ley 179 de 1994, la ley 225 de 1995, 20 artículos de la ley 617 de 2000 y la ley 819 de 2003. Luego están las leyes ordinarias y le siguen los Estatutos Orgánicos de Presupuesto de los Departamentos y Municipios adoptados por Ordenanzas ó Acuerdos respectivamente. Finalmente está la competencia reglamentaria del Gobierno Nacional que se ejerce principalmente por medio de decretos.

Los ajustes normativos del proceso presupuestal necesarios para dar sostenibilidad al PPR giran principalmente en torno al **Acuerdo de EOPM**, dado que es la norma que define todas las reglas del sistema presupuestal en sus fases de programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución.

Cualquier reforma al EOPM para la incorporación de elementos del PPR demanda el desarrollo de cinco pasos identificados así:

El EOPM es una norma de superior jerarquía en relación con los demás Acuerdos Municipales, especialmente con respecto al Acuerdo Anual de Presupuesto General del Municipio (PGM) en tanto dicta las disposiciones generales sobre el presupuesto. Por lo tanto, las modificaciones que demanda el PPR deben ser incorporadas en el EOPM

▶ Paso 1: Diagnóstico del EOPM vigente

En caso de iniciar un proceso de reforma al EOPM tenga en cuenta las siguientes recomendaciones:

- *No se pueden modificar los principios ni las reglas constitucionales, especialmente las contenidas en los artículos 339 al 370.*
- *Se deben adoptar sin modificación los principios fijados por la Ley Orgánica del Presupuesto y las demás disposiciones de la ley que citen expresamente a las entidades territoriales.*
- *Los demás aspectos regulados en la ley que no son principios, ni se refieren a las autoridades territoriales pueden ser adaptados a las particularidades, complejidad y denominación de las autoridades y órganos de la administración municipal.*

Este paso se realiza de forma paralela a la fase de diagnóstico del PPR. Con este ejercicio es posible identificar las falencias en la aplicación del EOPM durante la ejecución del ciclo presupuestal, las cuales pueden referirse a la existencia de inflexibilidades en el cronograma de elaboración del presupuesto y a la dispersión de instituciones presupuestales. Estos factores hacen complejo e inflexible el proceso presupuestal y no garantizan la medición de la calidad del gasto, el desarrollo de ejercicios de planeación de mediano y largo plazo, y el monitoreo a la efectividad de la programación y la ejecución presupuestal.

▶ Paso 2: Estudio del EOPM bajo el enfoque de la gestión por resultados.

En este paso se realiza un estudio al articulado del EOPM, teniendo en cuenta la normativa vigente sobre el manejo presupuestal y las herramientas modernas que soportan la gestión por resultados (MFMP, MGMP, PI, PPR, S&E). Para tal efecto, es aconsejable conformar un **comité de estudio**, integrado por funcionarios de la SHDA, la Oficina de Planeación y la Oficina Jurídica con el fin de realizar un análisis en profundidad de la materia.

estudio, integrado por funcionarios de la SHDA, la Oficina de Planeación y la Oficina Jurídica con el fin de realizar un análisis en profundidad de la materia.

• Los aspectos no regulados en la ley y que las autoridades municipales consideren de importancia para mejorar su proceso presupuestal pueden ser regulados en el EOPM.

• La reforma debe procurar la aplicación de mecanismos que integren el seguimiento y la evaluación a los procesos de elaboración, presentación y aprobación del presupuesto.

Dicho estudio debe identificar y proponer las reformas para lograr la vinculación entre las fases de presupuestación, seguimiento y evaluación, de tal forma que se logren conocer los resultados generados por los principales programas y proyectos financiados con recursos públicos, y se integren como un insumo necesario para los procesos decisorios de gasto, buscando cerrar el ciclo de la política pública.

▶ Paso 3: Conformación del Proyecto de Reforma

Una vez se concluye el estudio del EOPM, se procede a redactar el Proyecto de Acuerdo de Reforma el cual debe introducir las definiciones pertinentes en el marco conceptual, precisar las funciones del órgano coordinador del sistema presupuestal, incluir al PPR como componente del Presupuesto General del Municipio, precisar la articulación del PPR en la programación presupuestal, asignar funciones a los Comités Sectoriales del Presupuesto²⁸ en relación con el PPR, disponer la fijación de indicadores de resultado en el POAI en aplicación de las disposiciones de la Ley 715 de 2001, e incluir el PPR en los anexos del proyecto de presupuesto que se presenta al Concejo Municipal.

▼ Fases de la implementación del PPRM

En caso de repetición del presupuesto, el proyecto debe establecer la forma de armonizar dicha repetición con el PPR de la vigencia siguiente. De igual forma, debe contemplar los ajustes al PPR una vez el PGM se encuentra aprobado y en ejecución, debe definir los objetivos y los responsables del seguimiento y la evaluación y, por último, debe establecer las técnicas de clasificación presupuestal.

Para mejorar la capacidad de sustentación del Proyecto de Acuerdo de Reforma al EOPM se recomienda elaborar un cuadro comparativo del articulado vigente con el nuevo articulado.

En el anexo 11 de este Manual se presenta una propuesta de inclusión de artículos concernientes al PPRM en el Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal.

▶ Paso 4: Divulgación, sustentación y concertación del proyecto de reforma

Finalizado el Proyecto de Acuerdo de Reforma, el Secretario de Hacienda o quien éste delegue, lo presenta y sustenta ante las diferentes ins-

²⁸ Los **Comités Sectoriales de Presupuesto** son las mesas de concertación en donde la Secretaría de Hacienda, la Oficina de Planeación y las dependencias sectoriales definen el uso de los recursos asignados con el fin de formular el presupuesto de la siguiente vigencia.

tancias de la Administración, así como ante el COMFIS, el Consejo de Gobierno y los órganos de control, buscando concertar colectivamente el contenido del Proyecto.

Paso 5: Presentación al Concejo Municipal

El texto del Proyecto de Acuerdo que resulte del proceso de concertación debe ser remitido por la SHDA a la Oficina Jurídica de la Alcaldía para que ésta expida el concepto legal correspondiente. Posteriormente, la SHDA efectúa las correcciones a que haya lugar, elabora la Exposición de Motivos del Proyecto de Acuerdo, obtiene la aprobación del Alcalde y radica el proyecto en el Concejo Municipal para su respectivo trámite.

3.3.2. Ajustes organizacionales

Fases de la implementación del PPRM

Finalmente, la implementación del PPRM requiere la definición y puesta en marcha de arreglos funcionales de soporte al interior de la administración que son complementarios a la estructura de la misma. Estos arreglos precisan las funciones e interrelaciones entre las dependencias de la Administración para tal efecto. Los elementos que componen la estructura organizacional del PPRM son:

- Definición de roles al interior de la administración (tabla 12).
- Definición de instancias de soporte (tabla 13).

Elemento 1: Definición de roles al interior de la administración

Fases de la implementación del PPRM

Tabla 12

Actores y roles del PPRM al interior de la administración

Actor	Responsabilidad
Dependencias orientadoras y coordinadoras	<ul style="list-style-type: none"> Bajo esta denominación se encuentran la SHDA y la Oficina de Planeación (o quienes hagan sus veces).
Dependencias de la administraciones	<ul style="list-style-type: none"> Son todas aquellas secretarías, departamentos administrativos y establecimientos públicos que son secciones en el PGM, así como las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden municipal que aportan al cumplimiento de las metas del PDM.
Responsables de meta	<ul style="list-style-type: none"> Son los gestores que velan por el seguimiento y cumplimiento de las metas a su cargo. Asimismo, son los responsables directos de incorporar y mantener mensualmente actualizada la información de desempeño de una o varias metas, y de asegurar la calidad y veracidad de los datos. De igual forma, deben generar las alertas y reportar a los niveles superiores, en particular a los Responsables de Programa(s) y por esta vía al Alcalde.
Responsable de programa	<ul style="list-style-type: none"> Son responsables del monitoreo de las metas físicas y financieras relacionadas con sus programas a cargo. Con base en dicha información definen el rumbo de sus programas y efectúan los ejercicios de presupuestación para la próxima vigencia. Los Responsables de Programa son los Secretarios y Directores de Departamentos Administrativos y de Establecimientos Públicos.

▼
Fases de la implementación del PPRM

Actor	Responsabilidad
Alcalde	<ul style="list-style-type: none"> Es el responsable de organizar y liderar el sistema de seguimiento y de presentar los informes de seguimiento al Concejo Municipal, los organismos de control y la sociedad civil.
Concejo Municipal	<ul style="list-style-type: none"> Es el responsable del control político de los recursos presupuestarios.
Organismos de control	<ul style="list-style-type: none"> Son los responsables del control fiscal de los recursos públicos.
Consejos Territoriales de Planeación	<ul style="list-style-type: none"> Decreto 028
Sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> Son los responsables del control social de los recursos públicos.

▶ **Elemento 2: Definición de instancias de soporte**

Tabla 13

Instancias de soporte del Sistema PPRM

Instancia	Descripción
Unidad Coordinadora Local (UCL)	<ul style="list-style-type: none"> Es el principal mecanismo institucional de interacción y toma de decisiones conjunta bajo el enfoque de presupuestación por resultados. Su estructura es la siguiente: <ol style="list-style-type: none"> Está conformada en su Comité Directivo por el Secretario de Hacienda y el Director de Planeación Municipal. Su coordinación puede establecerse en la SHDA, en la Oficina de Planeación o en un nivel directivo-operativo. No obstante, se puede optar por una coordinación conjunta. Las áreas que tienen asiento y apoyan directamente a la coordinación y el equipo técnico de la UCL son: área financiera, de seguimiento al PDM, planeación de la inversión (Banco de Proyectos) y unidad de presupuesto.

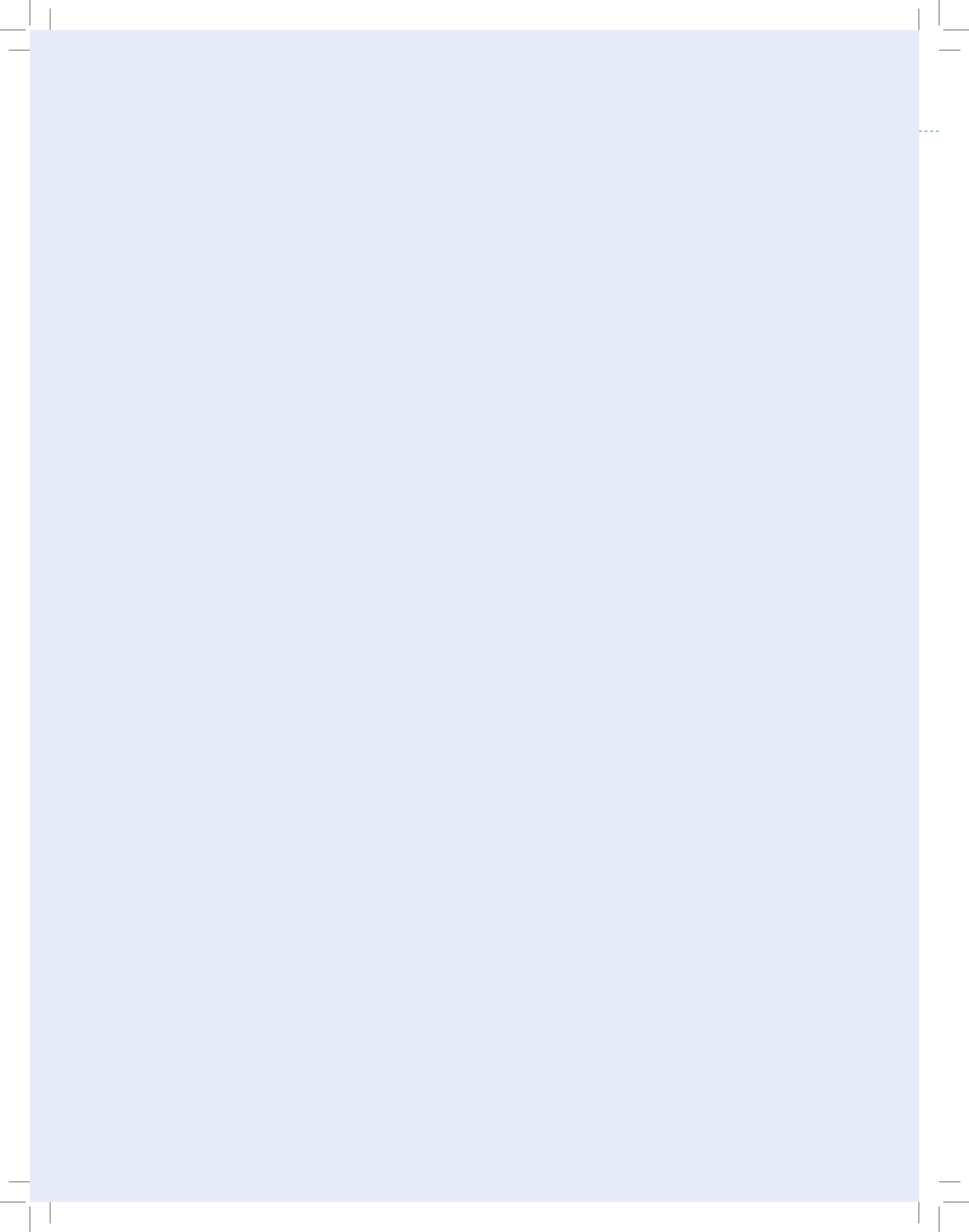
▼
Fases de la
implementación
del PPRM

Instancia	Descripción
	<p>La estructura de la UCL se presenta en la ilustración 3 de este manual.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La UCL busca asegurar la toma de decisiones concertada a lo largo del ciclo presupuestal a partir de la información suministrada por el sistema integrado (físico y financiero) de seguimiento y los resultados de las evaluaciones.
<p>Unidad de Seguimiento Institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se conforma al interior de cada Secretaría, Departamento Administrativo y establecimiento público municipal. Es la encargada de analizar el avance físico y financiero del PPR; proponer los ajustes presupuestarios necesarios; avalar las metas institucionales y los avances esperados; velar porque el seguimiento al PPR pueda influenciar la presupuestación anual; asegurar que la institución tenga la capacidad operativa para apoyar a los responsables de metas en el proceso de seguimiento; diseminar la cultura de seguimiento en la institución garantizando su utilización en la formulación e implementación de políticas y programas de gobierno; y presentar y justificar ante el responsable institucional los informes de seguimiento para su presentación ante instancias competentes.
<p>Comité Inter-institucional de Seguimiento a la presupuestación por resultados</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Está integrado por el Alcalde, el Secretario de Hacienda, el director de la Oficina de Planeación Municipal y los responsables institucionales. Se encarga de analizar el avance físico y financiero del PPR. Autoriza los ajustes presupuestarios necesarios; autoriza las metas institucionales, los avances esperados y los indicadores de resultado que integrarán el Anexo de PPR. Asimismo, debe presentar y justificar los informes de seguimiento municipal ante el Concejo Municipal, los organismos de control y la sociedad civil.

IV

Bibliografía

- Buchanan, J.M y Tullock, G. (1962). The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy, Ann Arbor, University of Michigan.
- Dirección de Desarrollo Territorial (2007). Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo municipal, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C.
- Dirección de desarrollo Territorial Sostenible (2007). El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (2008). Sistemas de Gestión por Resultados: La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá con la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel municipal, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C.
- KUSEK, Jody Zall; RIST, Ray C. (2004). Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. A Handbook for Development Practitioners, World Bank, Washington D.C.
- Mueller, Dennis (1979). Public Choice, Cambridge University Press.
- Norton, A. & Elson, D. (2002). What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process, Overseas Development Institute, Londres.
- Tullock, Gordon (1996). "Corruption Theory and Practice", en: Contemporary Economic Policy, Vol. XV (julio).





Anexos

Elementos conceptuales de la gestión pública orientada al logro de resultados en el nivel municipal

Preparación institucional para el desarrollo de un ejercicio de presupuestación por resultados

Instrumentos de apoyo para la fase de montaje del PPR

Formatos para la preparación del Anteproyecto de PPR

Instrumentos de apoyo para la fase de seguimiento

Arreglos normativos para garantizar la sostenibilidad del Presupuesto por Resultados Municipal

Sección I: Elementos conceptuales de la gestión pública orientada al logro de resultados en el nivel municipal

Anexo 1. Conceptos básicos en la planificación por resultados

Ejes o líneas estratégicas: los ejes o líneas estratégicas abordan las principales políticas del PDM, contribuyendo directamente al logro de sus objetivos centrales.

Indicador: es una representación cuantitativa que permite medir el logro o avance en el cumplimiento de una meta. Como representación cuantitativa, sirve para medir el cambio de una variable con respecto a otra variable objetivo. Un indicador debe ser claro, útil para tomar decisiones y actualizable de ser necesario.

Línea de base: es la cuantificación de la situación inicial de un indicador asociado a una meta. La situación inicial corresponde al momento previo al período de gobierno vigente. La línea de base sirve de referencia para definir la meta esperada por la administración y hacer seguimiento a su avance en el tiempo. Pueden presentarse los siguientes casos de valores de línea de base: i) **acumulados** (e.g. tasas de cobertura), es

decir, que sirven de referencia para la meta esperada al final del cuatrienio, la cual será expresada igualmente como una tasa acumulativa; y ii) de **flujo**, cuando se restringen al año referencia. En algunos casos, la línea de base puede ser igual a cero (0) lo cual significa que el indicador corresponde a una actividad o acción nueva (e.g. una obra inexistente; una campaña o proyecto no ejecutados previamente por el gobierno). Si en el pasado no se han llevado registros o mediciones relacionados con un indicador, no será posible tener un valor de línea de base. En estos casos se emplea la sigla “N.D.” que significa “No Disponible” y en tales circunstancias, la administración inicia la búsqueda de información para lograr la línea de base. Dado que ello no siempre es posible, se puede optar por tomar el valor del indicador para el primer año de la vigencia, o el resultado de ese primer año, como línea de base o valor de referencia.

Meta del cuatrienio: corresponde al valor o magnitud que se pretende alcanzar al final del período de gobierno como resultado de la implementación de un programa o proyecto.



Anexos

Meta: es el valor o magnitud al que se espera llegue un indicador como resultado de la implementación de un programa. Deber ser referida a un período de tiempo específico.

Objetivo: afirmación clara que expresa una intención a través de una acción específica; se debe expresar sobre un sujeto definido. Las tres partes básicas de un buen objetivo son: i) la acción (verbo); ii) el objeto (sujeto) sobre el que recae la acción; y iii) la descripción de la acción (frase calificativa). Ejemplo: garantizar la prestación de servicios de salud de primer nivel de complejidad a la población pobre y vulnerable no cubierta con subsidios a la demanda, de manera oportuna, eficiente, y con calidad. En donde: “garantizar la prestación de servicios de salud de primer nivel de complejidad” **equivale a la acción**. “...la población pobre y vulnerable no cubierta con subsidios a la demanda” **equivale al sujeto sobre el cual recae la acción**. Y “...de manera oportuna, eficiente, y con calidad” **equivale a la frase calificativa de la acción**.

Plan de Desarrollo Municipal (PDM): es el referente principal de la gestión del Alcalde durante sus cuatro años de gobierno. El PDM se basa en el Programa de Gobierno presentado por el Alcalde al inscribirse como candidato; su prioridad es el gasto público social; y está conformado por una parte estratégica y otra presupuestal, siguiendo la reglamentación del Concejo Municipal. La parte estratégica desarrolla su planteamiento de política en programas y proyectos. La parte presupuestal contiene un Plan de Inversiones a mediano y corto plazo.

Plan Indicativo (PI): de acuerdo con la definición elaborada por la DDTS, en el documento: Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo municipal, el PI “es un instrumen-

to que resume y organiza por anualidades los compromisos asumidos por los gobernantes en los respectivos planes de desarrollo. En él se precisan los resultados y productos que se esperan alcanzar en cada vigencia y al terminar el período de gobierno”.

Programa: grupo organizado y variado de actividades dirigidas hacia el logro de uno o más objetivos específicos. Un programa debe estar delimitado en el tiempo y contener un cronograma y presupuesto. Cada programa puede estar conformado por un grupo de acciones o proyectos que se articulan gerencialmente con el fin de lograr sus objetivos.

Seguimiento: es el examen continuo y sistemático sobre el avance y el logro de objetivos de una política, programa o proyecto. El seguimiento utiliza indicadores específicos que influyen en la toma de decisiones de las partes interesadas del mismo.

Sigla N.A. – No Aplica: cuando se trata del establecimiento de metas de la administración y esta sigla aparece, significa que no se ha fijado un valor para el indicador en cuestión. Esto puede ocurrir porque el programa aún no ha sido iniciado o porque sus resultados se esperan para períodos siguientes.



Anexo 2. Aproximación conceptual a los indicadores

Los indicadores permiten medir el avance de cumplimiento de una meta y pueden ser cuantitativos o cualitativos. Los primeros se expresan en términos de número, porcentaje, o razón (tasas). E.g. Número de centros educativos construidos en el sector rural, incremento porcentual de la cobertura en salud bajo el régimen subsidiado. Los indicadores cualitativos se basan en el logro de una condición, una escala de valores o una opinión. E.g.: i) Pacto ciudadano por la convivencia pacífica suscrito en las comunas del municipio, cuya respuesta puede ser: sí o no; y ii) la prestación de servicios de la administración municipal es: buena, regular o mala.

En general los indicadores deben tener las siguientes propiedades:

- Medibles: es decir, ser cuantificables o cualificables.
- Disponibles: se debe contar con información para su medición.
- Determinantes: expresar adecuadamente el avance de una meta o lo que se haya destinado medir.
- Válidos: reflejar lo que se pretende medir.
- Precisos: estar definidos de manera clara y sin ambigüedades.
- Fáciles de cuantificar, agregar y desagregar.
- Sencillos: de fácil manejo e interpretación.

Los aspectos fundamentales para el levantamiento de indicadores se pueden resumir en los siguientes:

El objeto de medición. Debe identificarse lo que específicamente se quiere medir en una meta. E.g. Lograr que 100 instituciones educativas estén adscritas al Programa de Escuelas y Colegios Saludables. En este caso, el objeto de medición son las instituciones que logran adscribirse al Programa de Escuelas y Colegios Saludables.

Información. Debe revisarse si existe información disponible y la forma en la cual ésta se encuentra. En ocasiones puede existir información aproximada que puede ser útil al ejercicio del monitoreo. Es necesario tener en cuenta que el costo del levantamiento de la información no debe ser superior al de los beneficios que ésta genera.

Selección del tipo de indicador. Al respecto se debe tener en cuenta que existen diferentes grupos de clasificación de los indicadores, el primero en función de su periodicidad, y el segundo, en función del aspecto de la cadena de valor de las políticas públicas que evalúa.

 Anexos

- a. **Clasificación de los indicadores según su periodicidad:** se agrupan en indicadores de flujo o acumulados. El primer caso, sugiere indicadores que se restringen al año referencia. El segundo caso, sugiere indicadores que sirven de referencia para la meta esperada al final del cuatrienio, la cual será expresada igualmente como una tasa acumulativa. Se debe tener en cuenta que una meta puede tener varios indicadores dependiendo de los elementos específicos a monitorear.
- b. **Clasificación de indicadores según el nivel de la cadena de valor de las políticas públicas que evalúan:** por lo general, se trabajan tres tipos generales de indicadores bajo el enfoque de gestión por resultados. Estos son: indicadores de gestión, de producto y de resultado.
 - ✓ Indicadores de Gestión: permiten medir el desempeño de las actividades definidas en un proyecto o programa para transformar los insumos en productos.
 - ✓ Indicadores de Producto: permiten medir los productos o servicios, consecuencia inmediata y directa de la gestión de un programa o proyecto.
 - ✓ Indicadores de Resultado: permiten medir los efectos de corto plazo que representan cambios en comportamiento o en la función de bienestar. Si bien están asociados a los productos de un Programa o Proyecto sobre la población afectada, en su logro pueden incidir factores no atribuibles (exógenos) o fuera del control directo de la intervención.

Sección II: Preparación institucional para el desarrollo de un ejercicio de presupuestación por resultados

Anexo 3. Propuesta de un programa de capacitación o inducción para la Unidad Coordinadora Local (UCL)

Anexos

	Temas
<p>Módulo 1: Introducción a la Gestión por Resultados.</p> <p><i>Tiempo: 1 día</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aproximación básica a las teorías administrativas y gerenciales. • Desarrollo de un paralelo entre la administración y la gestión. • La gestión en el ciclo de las políticas públicas. • Manejo de la cadena de valor de las políticas públicas.
<p>Módulo 2: Seguimiento gerencial.</p> <p><i>Tiempo: 1 día</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aproximación conceptual al desempeño y sus técnicas de medición. • Identificación y clasificación de indicadores. • Evaluaciones (ejecutivas, focalizadas, impacto, etc.). • Uso de los resultados de las evaluaciones en la toma de decisiones.
<p>Módulo 3: Presupuesto por Resultados (PPR), ciclo y desempeño presupuestal.</p> <p><i>Tiempo: 1 día</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aproximación conceptual al PPR. • El ciclo presupuestario en la legislación colombiana. • Uso de los instrumentos de la planificación física y financiera. • Negociaciones presupuestarias. • Entrenamiento en el montaje de un PPRM.
<p>Módulo 4: Sistemas de costos como herramientas de apoyo gerencial al PPR.</p> <p><i>Tiempo: Medio día</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Técnicas para el costeo de productos y programas de inversión. • Incorporación de ejercicios de costeo al PPR.

 Anexos

	Temas
<p>Módulo 5: Instrumentos de planificación presupuestal de mediano plazo: el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.</p> <p><i>Tiempo: 1 día</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aproximación conceptual a los instrumentos de planificación de mediano plazo. • Los instrumentos de planificación de mediano plazo en la legislación colombiana. • Construcción de MFMP y MGMP.
<p>Módulo 6: Difusión y rendición de cuentas.</p> <p><i>Tiempo: Medio día</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Métodos para la presentación de información. • Técnicas de comunicación social. • Mecanismos para la identificación de demandas ciudadanas. • Relaciones con los medios de comunicación.
<p>Recuerde: El programa de inducción y entrenamiento a los funcionarios de la UCL toma una semana laboral y se recomienda dividirla en dos segmentos durante dos semanas.</p>	

Sección III: Instrumentos de apoyo para la fase de diagnóstico del proceso presupuestal

El diagnóstico presupuestal se apoya en dos instrumentos guía: i) el cuestionario de valoración del proceso presupuestal; y ii) una lista de chequeo que relaciona los responsables y tiempos para la recolección de la información del cuestionario. Ambos instrumentos son aplicados en entrevistas semiestructuradas con grupos de trabajo correspondientes a un conjunto representativo de dependencias y entidades descentralizadas del municipio. Su contenido se presenta a continuación:

Anexo 4. Cuestionarios de valoración del proceso presupuestal

El cuestionario de valoración del proceso presupuestal²⁹ está estructurado siguiendo las etapas del ciclo presupuestal³⁰ y se encuentra dirigido a dos grupos de dependencias y entidades clasificadas de acuerdo con su rol principal en el proceso presupuestal: i) las entidades orientadoras y coordinadoras del gasto, y ii) las entidades ejecutoras del gasto. En el primer grupo, se definen bloques de preguntas diferenciales para la SHDA y la Oficina de Planeación. En el segundo grupo se incluyen dependencias del nivel central y descentralizado de la administración municipal. Este anexo está compuesto por cuatro cuestionarios:



1. Cuestionario a entidades orientadoras y coordinadoras: Secretaría de Hacienda municipal (o quien haga sus veces).
2. Cuestionario a entidades orientadoras y coordinadoras: Oficina de Planeación Municipal (o quien haga sus veces).
3. Cuestionario a dependencias del nivel central municipal.
4. Cuestionario a dependencias del nivel descentralizado municipal.

²⁹ Aunque en este Manual se trató tangencialmente el tema de la inclusión de costos en la valoración de productos del PPRM por ser un aspecto más complejo de la administración financiera municipal, el cuestionario incluye una sección de preguntas sobre el manejo de los costos para aquellos usuarios que quieran implementar un sistema más comprehensivo.

³⁰ Para efectos del desarrollo del cuestionario de este Manual, las fases se agruparon de la siguiente manera: i) formulación; ii) presentación y aprobación; y iii) ejecución, seguimiento y evaluación.

Cuestionario A. Entidades orientadoras y coordinadoras: Secretaría de Hacienda Municipal (o quien haga sus veces)

Anexos

Fase del ciclo presupuestal	Preguntas
Formulación	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué criterios se utilizan para fijar los techos globales y sectoriales de gasto anual y plurianual? 2. ¿Existe alguna normativa o reglamentación para la fijación de los techos presupuestales? 3. ¿Cómo se relaciona el uso y aplicación del MFMP con la fijación de los techos anuales? 4. ¿Qué utilidad tiene el MFMP en la planeación del gasto de corto plazo (presupuestación anual)? 5. ¿Las proyecciones del MFMP se actualizan y ajustan periódicamente? ¿Qué implicaciones tiene una sobreestimación de disponibilidad de recursos? (e.g. asociada a recortes o nuevas fuentes de financiación). 6. ¿Las metas de superávit se utilizan para analizar la disponibilidad de recursos futuros y la toma de decisiones sobre necesidades de financiación? 7. ¿Qué implicaciones tiene en la programación la no ejecución de recursos en la vigencia anterior? 8. Detalle las rentas y recursos del municipio y el proceso realizado para su determinación e incorporación al presupuesto. Al respecto, ¿qué metodologías se utilizan para la proyección de dichos recursos?

 Anexos

Fase del ciclo presupuestal	Preguntas
	<p>9. Describa el proceso de diseño del Plan Financiero.</p> <p>10. ¿Qué tipo de vinculación se da entre la planeación de desarrollo (POT, PDM, PI y PA) y la planeación financiera (Plan Financiero, POAI y PGM)? Por favor descríbala.</p> <p>a. ¿Se realiza algún ejercicio de presupuestación por objetivos y metas que articule los dos tipos de instrumentos de planeación? En caso positivo, descríbalos.</p> <p>b. ¿Participan en estos ejercicios las dependencias ejecutoras? Describa cómo.</p> <p>c. ¿Cómo se articula el PDM con la preparación del PGM?</p> <p>11. ¿Cómo se encuentran vinculados los gastos de funcionamiento e inversión?</p> <p>12. Identifique y relacione las herramientas que posee el municipio para la reasignación de recursos presupuestales.</p>
Presentación y aprobación	<p>13. Describa los aspectos principales (procedimientos, fechas, responsables) en la presentación y deliberación relacionada con la aprobación del presupuesto por parte del Concejo Municipal.</p> <p>14. ¿En las dos últimas vigencias se han presentado diferencias entre el proyecto de presupuesto presentado y el aprobado por el Concejo? En caso positivo, ¿a qué obedecen tales diferencias?</p>

 Anexos

Fase del ciclo presupuestal	Preguntas
Ejecución, seguimiento y evaluación	<p>15. Describa la conformación y clasificación del Presupuesto Municipal.</p> <p>16. ¿Cómo opera la autonomía presupuestal en el municipio?</p> <p>17. Describa el proceso de fijación de metas financieras para la elaboración y distribución del Plan Anual de Caja – PAC (proceso previo para presentación ante el COMFIS). Al respecto, ¿qué efecto tienen las proyecciones del MFMP y del Plan Financiero en la fijación de las metas del PAC?</p> <p>18. ¿Cuál es la intervención del PAC en la ejecución del presupuesto municipal?</p> <p>19. ¿Qué acciones se toman para quienes no ejecutan el presupuesto o el PAC?</p> <p>20. ¿Cómo se realiza el proceso de recolección y consolidación de operaciones de caja del municipio?</p> <p>21. Describa el seguimiento que se realiza al PGM y los instrumentos que se utilizan para tal fin.</p> <p>22. Describa los instrumentos de rendición de cuentas existentes.</p> <p>23. Describa el proceso de registro y clasificación de los hechos económicos de la Alcaldía en la contabilidad municipal.</p>

 Anexos

Fase del ciclo presupuestal	Preguntas
	<p>24. ¿Los registros contables cuentan con centros de costos? En caso afirmativo, descríbalos.</p> <p>25. ¿Cómo se consolida la contabilidad municipal con la de los entes descentralizados (establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del orden municipal)?</p>
<p>Documentos que deben ser Anexados</p>	<p>Suministrar la siguiente información (preferiblemente en medio magnético)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normativa presupuestal aplicable en el proceso presupuestal del municipio. • Informes históricos de ejecución de ingresos, gastos cuentas por pagar y reservas. • Operaciones Efectivas de Caja históricas. • Reportes históricos de los Estados Financieros finales clasificados a nivel de subcuenta del Plan Único de Cuentas. • Modelos de proyección del MFMP. • Indicadores históricos de actividad económica regional existentes (e.g. tasa de desempleo, entre otros). • Reportes históricos de las bases potenciales de recaudo y estimación costo del fiscal de exenciones, deducciones o descuentos tributarios. • Proyecto de presupuesto de la próxima vigencia con sus anexos.

**Cuestionario B. Entidades orientadoras y coordinadoras:
Oficina de Planeación Municipal (o quien haga sus veces)**


Anexos

Fase del ciclo presupuestal	Preguntas
Formulación	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué implicaciones tiene en la programación la no ejecución de recursos en la vigencia anterior? 2. Describa el proceso de conformación del Plan Financiero. 3. Describa la vinculación entre la planeación de desarrollo (POT, PDM, PI y PA) y la planeación financiera (Plan Financiero, POAI y PGM). 4. ¿Cómo se relaciona el PDM con el PGM? 5. ¿Cómo se encuentran vinculados los gastos de funcionamiento e inversión? 6. Describa su intervención en el proceso de presupuestación del municipio. 7. Describa el funcionamiento del BPIM y su vinculación con la formulación, ejecución y seguimiento presupuestal. 8. ¿Qué porcentaje del presupuesto anual guarda relación directa con el PDM?
Ejecución, seguimiento y evaluación	<ol style="list-style-type: none"> 9. Describa el proceso de seguimiento que realiza el gobierno departamental al presupuesto anual y los instrumentos que se utilizan para tal fin. 10. ¿Qué utilidad aporta la información registrada en el banco de proyectos al seguimiento físico y financiero de la inversión municipal?

Fase del ciclo presupuestal	Preguntas
	<p>11. ¿Cómo se controla el avance al cumplimiento de las metas físicas y financieras del PDM?</p> <p>12. Describa los instrumentos de rendición de cuentas existentes.</p>
Documentos que deben ser anexados	<p>Suministrar la siguiente información (preferiblemente en medio magnético)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relacione y anexe la normatividad presupuestal aplicable al BPIM.

Anexos

► **Cuestionario C. Dependencias del nivel central del gobierno municipal**

Fase del ciclo presupuestal	Preguntas
Formulación	<p>1. Describa el proceso que adelanta la dependencia ante la SHDA y la Oficina de Planeación para la programación del presupuesto y su intervención en el proceso presupuestal.</p> <p>2. ¿Su dependencia realiza un MGMP? De ser afirmativo:</p> <p>a. ¿Qué utilidad tiene el MGMP en la planeación del gasto de corto plazo (presupuesto anual)?</p> <p>b. ¿Las variaciones existentes entre las proyecciones del MGMP y el Presupuesto anual se utilizan para la toma de decisiones de los ajustes en la composición del gasto?</p>

 Anexos

Fase del ciclo presupuestal	Preguntas
	<p>3. ¿Cuenta con proyecciones de requerimientos de gasto de mediano plazo? De ser afirmativo: ¿qué metodología y cuáles variables son utilizadas para elaborarlas? (Favor anexar).</p> <p>4. ¿Incluye las metas del PDM en la preparación del presupuesto anual? De ser afirmativo, explicar cómo.</p>
Ejecución, seguimiento y evaluación	<p>5. Describa el proceso de ejecución y ajustes del PAC.</p> <p>6. ¿Hace seguimiento al avance en el cumplimiento de metas del PDM durante la ejecución presupuestal? Explicar cómo.</p> <p>7. ¿Cuál es la intervención del PAC en la ejecución del presupuesto de su entidad?</p> <p>8. Describa el proceso de ejecución de recursos presupuestales que adelanta la dependencia y las herramientas informáticas utilizadas para tal fin.</p> <p>9. Describa el proceso de modificaciones al presupuesto, los aspectos que las motivan y la frecuencia con la cual se presentan.</p> <p>10. Describa el seguimiento financiero que se realiza al presupuesto anual y los instrumentos que se tienen para tal fin.</p> <p>11. Relacione los tipos de informes que debe rendir su dependencia a la SHDA y a la Oficina de Planeación, identificando su periodicidad (anexar copia de cada uno).</p>

 Anexos

Fase del ciclo presupuestal	Preguntas
	<p>12. Describa los instrumentos de rendición de cuentas empleados por su dependencia.</p> <p>13. ¿Cuáles son las principales debilidades y fortalezas del proceso presupuestal?</p> <p>14. ¿Cuáles son las principales debilidades y fortalezas del proceso precontractual y contractual?</p>
Sistemas de costos	<p>15. Describa brevemente la misión y visión institucional de su dependencia.</p> <p>16. Relacione los productos y/o servicios generados en desarrollo de su misión institucional y sus respectivas cantidades en la última vigencia.</p> <p>17. Describa el proceso de conformación del Plan de Compras y su seguimiento.</p> <p>18. ¿El Plan de Compras se encuentra registrado en el Sistema Integral de Contratación Estatal (SICE)?</p> <p>19. Relacione las principales actividades del proceso productivo de su dependencia, clasificándolas en dos grupos: i) PDM, para aquellas relacionadas con los objetivos o metas del mismo; y ii) OTRAS, las no relacionadas con el Plan.</p> <p>20. ¿Maneja su entidad un aplicativo de costos? En caso afirmativo, ¿existen manuales para la operación de dicho sistema?</p>

▼
Anexos

Fase del ciclo presupuestal	Preguntas
	<p>21. ¿Existe una descripción detallada de las actividades y recursos dentro de los contratos relacionados con los proyectos de inversión?</p> <p>22. ¿Existen certificaciones de calidad o proyectos de calidad que se estén llevando a cabo? En caso afirmativo, describa brevemente.</p>
<p>Documentos que deben ser anexados</p>	<p>Suministrar la siguiente información (preferiblemente en medio magnético)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organigrama actual de la dependencia. • Manuales de procesos, procedimientos y funciones. • Informes de históricos de ejecución de ingresos, gastos, cuentas por pagar y reservas (últimos 5 años). • Proyecto de presupuesto de la vigencia con sus respectivos anexos.

Cuestionario D. Dependencias del nivel descentralizado del gobierno municipal

Anexos

Fase del ciclo presupuestal	Preguntas
Formulación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Describa el proceso que adelanta la dependencia ante la SHDA y la Oficina de Planeación para la programación del presupuesto y su intervención en el ciclo presupuestal. 2. ¿Su dependencia realiza un MGMP? De ser afirmativo: <ol style="list-style-type: none"> a. ¿Qué utilidad tiene el MGMP en la planeación del gasto de corto plazo (presupuesto anual)? b. ¿Las variaciones existentes entre las proyecciones del MGMP y el Presupuesto anual se utilizan para la toma de decisiones de los ajustes en la composición del gasto? 3. ¿Cuenta con proyecciones de requerimientos de gasto de mediano plazo? De ser afirmativo: ¿qué metodología y cuáles variables son utilizadas para elaborarlas? (Favor anexar). 4. ¿Incluye las metas del PDM en la preparación del presupuesto anual? De ser afirmativo, explicar cómo.
Ejecución, seguimiento y evaluación	<ol style="list-style-type: none"> 5. Describa el proceso de ejecución y ajustes del PAC. 6. ¿Hace seguimiento al avance en el cumplimiento de metas del PDM durante la ejecución presupuestal? Explicar cómo. 7. ¿Cuál es la intervención del PAC en la ejecución del presupuesto de su entidad? 8. Describa el proceso de ejecución de recursos presupuestales que adelanta la dependencia y las herramientas informáticas utilizadas para tal fin.

 Anexos

Fase del ciclo presupuestal	Preguntas
	<p>9. Describa el proceso de modificaciones al presupuesto, los aspectos que las motiven y la frecuencia con la cual se presentan.</p> <p>10. Describa el seguimiento financiero que se realiza al presupuesto anual y los instrumentos que se tienen para tal fin.</p> <p>11. Relacione los tipos de informes que debe rendir su dependencia a la SHDA y la Oficina de Planeación, identificando su periodicidad (anexar copia de cada uno).</p> <p>12. Describa los instrumentos de rendición de cuentas empleados por su dependencia.</p> <p>13. ¿Cuáles son las principales debilidades y fortalezas del proceso del proceso presupuestal?</p> <p>14. ¿Cuáles son las principales debilidades y fortalezas del proceso precontractual y contractual?</p>
<p>Sistemas de costos</p>	<p>15. Describa brevemente la misión y visión institucional de su dependencia o entidad.</p> <p>16. Relacione los productos y/o servicios generados en desarrollo de su misión institucional y sus respectivas cantidades en la última vigencia.</p> <p>17. Describa el proceso de conformación del Plan de Compras y su seguimiento.</p> <p>18. ¿El Plan de Compras se encuentra registrado en el Sistema Integral de Contratación Estatal (SICE)?</p>

 Anexos

Fase del ciclo presupuestal	Preguntas
	<p>19. Relacione las principales actividades del proceso productivo de su dependencia, clasificándolas en dos grupos: i) PDM, para aquellas relacionadas con los objetivos o metas del mismo; y ii) OTRAS, las no relacionadas con el PDM.</p> <p>20. ¿Maneja su entidad un aplicativo de costos? En caso afirmativo, anexe los manuales de dicho sistema.</p> <p>21. ¿Existe una descripción detallada de las actividades y recursos dentro de los contratos relacionados con los proyectos de inversión?</p> <p>22. ¿Existen certificaciones de calidad o proyectos de calidad que se estén llevando a cabo? En caso afirmativo, describa brevemente.</p>
<p>Documentos que deben ser anexados</p>	<p>Suministrar la siguiente información (preferiblemente en medio magnético)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organigrama actual de la dependencia. • Manuales de Procesos, Procedimientos y Funciones. • Informes de históricos de ejecución de ingresos, gastos, cuentas por pagar y reservas (últimos 5 años). • Proyecto de presupuesto de la vigencia con sus respectivos anexos. • Estados Financieros clasificados con el máximo nivel de desagregación.

Anexo 5. Lista de chequeo para la aplicación de los cuestionarios

La lista de chequeo es un instrumento complementario al cuestionario y se define en reuniones entre el coordinador de la UCL y las dependencias a estudiar. En las listas de chequeo se relacionan los responsables de las entrevistas, fijando fechas para la consecución y entrega de la información. Para la conformación de la lista es fundamental contar con el apoyo de la Secretaría de Hacienda y el departamento de servicios administrativos.

 Anexos

Información requerida	Funcionario encargado	Fecha Programada	Fecha de entrega
Documentos			
Organigrama	Coordinador UCL		
Manual procesos procedimientos y funciones	Coordinador UCL		
Manual programación, aprobación y ejecución presupuestal	Secretaría de Hacienda		
Plan financiero	Secretaría de Hacienda		
Plan de compras	Servicios Administrativos		
Acuerdo de presupuesto	Secretaría de Hacienda		
Plan de Acción	Coordinador UCL		
Plan Único de Cuentas	Contabilidad		
Plan Operativo Anual de Inversiones	Secretaría de Hacienda		

 Anexos

Información requerida	Funcionario encargado	Fecha Programada	Fecha de entrega
Marco Fiscal de Mediano Plazo	Secretaría de Hacienda		
PMD (matriz)	Coordinador UCL		
Proyecto de acuerdo PMD	Coordinador UCL		
Proyecto de Presupuesto General del Municipio y anexos.	Secretaría de Hacienda		
Ficha de seguimiento	Coordinador UCL		
Datos			
Monto, composición y clasificación del presupuesto	Secretaría de Hacienda		
Operaciones efectivas de caja	Tesorería		
Modelos de proyección MFMP	Secretaría de Hacienda		
Indicadores de actividad económica	Secretaría de Hacienda		
Proyecciones de gasto o Marco de Gasto de Mediano Plazo	Secretaría de Hacienda		
Informes ejecución presupuestal de ingresos y gastos de los últimos 5 años	Equipo UCL		

 Anexos

Información requerida	Funcionario encargado	Fecha Programada	Fecha de entrega
Informes de ejecución de reserva presupuestal y cuentas por pagar últimos los 5 años	Equipo UCL		
Estados financieros finales clasificados a nivel de subcuenta de los últimos 5 años	Tesorería		
Metas fiscales estimación costo fiscal exenciones, deducciones o descuentos tributarios	Impuestos		
Pasivos contingentes	Contabilidad		
Información de desempeño fiscal	Secretaría de Hacienda		

Anexo 6. Recomendaciones para el desarrollo del ejercicio de diagnóstico del proceso presupuestal

Levantamiento y análisis de la información

El equipo técnico de la UCL es el responsable de adelantar el diagnóstico, con el apoyo de las áreas presupuestal, financiera y contable de la SHDA y del área de Banco de Proyectos. Para ello realiza una jornada de trabajo en donde:

- a. Se revisa la lista de chequeo y se asignan responsabilidades de consecución y análisis de la información a los miembros de la UCL y el equipo de apoyo.
- b. Se imparten instrucciones para el desarrollo de las entrevistas con dependencias/entidades.
- c. Se seleccionan las dependencias/entidades ejecutoras objeto de análisis priorizando de acuerdo a criterios de: i) monto del gasto respecto al total municipal, ii) representatividad por tipo y naturaleza de gasto, iii) importancia estratégica de la dependencia en el Plan de Desarrollo.
- d. En el caso de las entidades orientadoras y coordinadoras se describe el alcance del ejercicio así: i) SHDA: áreas de presupuesto, financiera, tesorería, contaduría y sistemas, y ii) Oficina de Planeación: áreas de seguimiento al PDM, sistemas (informática) y BPIM.

Anexos

Reuniones con dependencias y entidades seleccionadas

Las reuniones parten con el grupo de entidades orientadoras y coordinadoras (SHDA y Oficina de Planeación) y continúan con las dependencias y entidades del nivel central y descentralizadas seleccionadas. En estas reuniones se realiza una charla introductoria sobre el ejercicio para luego iniciar la entrevista semiestructurada con base en el cuestionario.

El cuestionario es entregado a la persona responsable de la dependencia respectiva para su diligenciamiento y envío posterior a la UCL. En esta reunión, además de explicar su contenido, se tratan aspectos asociados a la experiencia práctica del interlocutor con respecto al proceso presupuestal, tomando nota sobre sus recomendaciones desde la gestión cotidiana. De esta forma, se puede complementar el análisis diagnóstico y numérico con la experiencia de los ejecutores de las políticas públicas. Como resultado de estas entrevistas se espera:

1. Mejorar el conocimiento al interior de la Alcaldía sobre el alcance y objetivos del PPR.

2. Iniciar la recolección de información y la obtención de los documentos y datos que se relacionan en la lista de chequeo.
3. Identificar y designar los interlocutores municipales en cada una de las dependencias, quienes reforzarán el canal de comunicación con la UCL.
4. Conocer y obtener la información presupuestal de las dependencias del municipio.

Duración y participantes

La duración estimada de cada reunión varía entre dos y tres horas. Se estima un total de seis a siete días de trabajo en la Alcaldía para la realización de las entrevistas. En cada reunión participa un miembro de la UCL y dos profesionales de la dependencia entrevistada. En el caso de la dependencia entrevistada, uno de los profesionales deberá ser el responsable de la planeación y el seguimiento sectorial; la otra persona, deberá ser responsable del proceso presupuestal al interior de su dependencia. Al final de cada reunión se acuerdan tareas y plazos de entrega del cuestionario y la información de soporte a la UCL en el marco del calendario de diagnóstico presentado en esta Guía.



Anexos

Revisión de respuestas e información complementaria

La revisión inicia con el acopio de los cuestionarios y documentación de soporte en la UCL. Allí se identifican los vacíos de información los cuales son remitidos a las dependencias para complementar los datos y validar los cuestionarios. La labor de revisión por parte de la UCL toma una semana aproximadamente, y a partir de ésta, se puede iniciar una nueva ronda de entrevistas con las dependencias que puede tomar entre tres y cuatro días. Posteriormente se fija un plazo máximo de una semana para terminar el acopio. En esta etapa participan las mismas personas de la primera ronda.

Análisis y consolidación del diagnóstico presupuestal

Una vez recibida y revisada la mayor parte de la información, la UCL consolida los cuestionarios en una matriz resumen en la cual se van agrupando y tipificando las respuestas de las dependencias/entidades. A su vez, la lista de chequeo es revisada y los faltantes solicitados a los responsables respectivos. Adicionalmente, la UCL genera el documento de valoración con el equipo de apoyo de la SHDA y la Oficina de Planeación. Este documento se complementa posteriormente con los resultados del análisis del PDM y la capacidad en sistemas de la Alcaldía. Posteriormente es enviado al Comité Directivo de la UCL para su estudio y se fija un plazo para su revisión conjunta final (revisar el cronograma del proceso propuesto en la ilustración 6 de este Manual).

Sección IV: Formatos para la preparación del Anteproyecto de PPR

Anexo 7. Formato de programación de objetivos



Sección IV: Formatos para la preparación del Anteproyecto de PPR

Anexo 7. Formato de programación de objetivos

Presupuesto por Resultados Municipal "vigencia"
Programación de Objetivos
 "Sector o programa"
Formato 1

Eje Programa	Objetivos de la administración (1)	Indicador de Resultado (2)	Metas de Resultado			
			Meta del Cuatrienio (3)	Logro acumulado vigencia anterior (4)	Avance programado vigencia actual (5)	Proyectado vigencia siguiente (7)
					acumulado vigencia actual (6)=(5+4)/(3)	

Anexo 8. Formato de programación de productos



Anexo 8. Formato de programación de productos

Presupuesto por Resultados Municipal "vigencia"
Programación de Productos
 "Sector o programa"

Formato 2

Eje Programa

Objetivo de la administración (1)	Meta de Producto (2)	Indicador de producto (3)	Unidad de medida (4)	Total cuatrienio (5)	Metas de Producto					
					Avance acumulado vigencia anterior (6)	Avance programado vigencia actual (7)	% Avance acumulado vigencia actual (8)=(6+7)/(5)	Programado vigencia siguiente	Valor (9)	Fecha (10)

Anexo 9. Formato Final de Presupuesto por Resultados Municipal (asignación de recursos por productos)



Anexo 9. Formato Final de Presupuesto por Resultados Municipal (asignación de recursos por productos)

Presupuesto por Resultados Municipal "vigencia"
Formato final de Presupuesto por Resultados Municipal
 "Sector o programa"

Formato 3

Eje
Programa

MISIÓN (sectorial o programática)											
Objetivos Misionales		No. de Obj. Misional	Indicador Resultado		Unidad de medida	Línea de base	Meta vigencia				
PRODUCTOS (sectoriales o por programáticos)											
Productos Misionales (sectoriales o programáticos)	No. Obj. Misional Asociado	Indicador Producto	Unidad de medida	Línea de base	Meta 2008	Proyectos	Recursos financieros			Participación Proyecto en Producto Sect. Misional (%)	Total Proyecto en Producto Sect. Misional (%)
							SGP	ICLD	Regalías, Cofinanc. Etc.		
Recursos no imputados											
Vigencias expropiadas											
Transferencias											
Servicio de la Deuda											
Otros (especificar)											
TOTAL INVERSIÓN (sectorial o programática)											

Sección V: Instrumentos de apoyo para la fase de seguimiento

Anexo 10. Actores y funciones del Sistema Integrado de Seguimiento

Un aspecto que contribuye a la sostenibilidad del sistema de seguimiento es la definición clara y precisa de las funciones y los actores involucrados en la generación de datos para el seguimiento; análisis; y presentación de informes sobre el desempeño municipal. Dichos elementos del sistema se pueden resumir de la siguiente manera:

 Anexos

Actor	Función
<p>Consejo de Gobierno</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Es la instancia máxima de orientación y decisión del sistema de seguimiento. Vela por el cumplimiento de los objetivos de gestión y acuerda y evalúa el cumplimiento del programa de mejoramiento. De igual forma, es el enlace para asegurar la transición del sistema de seguimiento entre administraciones. • Tiene la responsabilidad de utilizar la información del seguimiento para la toma de decisiones presupuestarias mejorando la asignación de recursos en cuanto a las prioridades de gobierno y buscando el ahorro.
<p>Comité intersectorial de seguimiento por resultados</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Es el ámbito de coordinación técnica y de vinculación entre el presupuesto y el seguimiento. Es el principal mecanismo institucional de interacción y toma de decisiones conjunta bajo el enfoque de PPR. • Está conformado por el Secretario de Hacienda y el Director de Planeación. En éste participan los responsables institucionales o programáticos en diferentes momentos del ciclo de la política. • Es el responsable de someter a consideración del Consejo de Gobierno los lineamientos de política y desarrollar los instrumentos y metodologías para la consolidación del sistema.

Anexos

Actor	Función
	<ul style="list-style-type: none"> • Debe realizar el seguimiento permanente del PPRM; asegurar la toma de decisiones concertada a lo largo del ciclo a partir de la discusión técnica soportada en la información del sistema integrado (físico y financiero) de seguimiento, los resultados de las evaluaciones, y la información generada bajo la competencia de las dependencias asignadoras y ejecutoras.
Alcalde	<ul style="list-style-type: none"> • Es el responsable de organizar y liderar el sistema de seguimiento y de presentar los informes de hallazgos del seguimiento al Concejo Municipal; los organismos de control; la sociedad civil; y la comunidad en general.
Oficina de Planeación Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Es el coordinador técnico del sistema. Es el responsable de adelantar las acciones técnicas para la definición de indicadores y metas a partir de las cuales se pueda llevar a cabo el seguimiento.
Oficina de Control Interno	<ul style="list-style-type: none"> • Verifica el cumplimiento de las metas del PPRM; chequea la veracidad de la información y coordina con el encargado la validación de la misma.
Responsables institucionales o programáticos	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinan a los responsables de metas y realizan el seguimiento institucional o programático de las metas a su cargo. • Son los responsables directos de presentar los informes de seguimiento institucionales o programáticos al interior de la administración y de validar los informes que la administración municipal planea presentar a entes externos. • Proponen los ajustes presupuestarios necesarios; avalan las metas institucionales o programáticas y los avances esperados; aseguran que el seguimiento al PPRM pueda influenciar la presupuestación anual; garantizan la capacidad operativa para apoyar a los responsables de metas en el proceso de seguimiento; y diseminan la cultura de seguimiento.

 Anexos

Actor	Función
Responsables de meta	<ul style="list-style-type: none"> • Son los gestores que velan por el cumplimiento de las metas a su cargo. Coordinan a los niveles inferiores con responsabilidad a nivel de proyectos y actividades, y realizan el seguimiento a cada una de las metas bajo su competencia. • Son los responsables directos de recopilar, registrar y mantener actualizada (mensualmente) la información de resultados, alertas y restricciones de las metas a su cargo. • Aseguran la calidad y veracidad de los datos de seguimiento; analizan los resultados del seguimiento; generan las alertas; y presentan informes de seguimiento de las metas a su cargo a los responsables institucionales o programáticos.
Usuarios externos del sistema de seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Los principales usuarios externos son el Concejo Municipal; los organismos de control; y la sociedad civil, y la comunidad en general. • Son usuarios que demandan información del sistema de seguimiento en desarrollo de sus derechos y funciones de control político, fiscal y social.

Sección VI: Arreglos normativos para garantizar la sostenibilidad del PPRM

Anexo 11. Propuesta de inclusión de artículos concernientes al PPR en el Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal (EOPM)

Título __ Marco Conceptual.

Capítulo __ Concepto y Cobertura.

Artículo __. 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. Éste 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.

Capítulo __ Coordinación del Sistema Presupuestal

Artículo __. Funciones del Consejo Municipal de Política Fiscal (COMFIS). Son funciones del Consejo Municipal de Política Fiscal - COMFIS en materia financiera y presupuestal las siguientes:

1. Asesorar al Alcalde sobre la política fiscal municipal.
2. Aprobar, modificar y evaluar el Plan Financiero del Municipio.
3. Aprobar las metas de superávit primario.



 Anexos

4. Conceptuar sobre las implicaciones fiscales del Plan Operativo Anual de Inversiones.
5. Aprobar métodos y procedimientos de información y de sistematización para el seguimiento presupuestal y de resultados del gasto público municipal.
6. Conceptuar sobre la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras.
7. Aprobar y revisar el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo.
8. Aprobar y revisar el cumplimiento del Presupuesto por Resultados.
9. Determinar las metas financieras para la elaboración del Programa Anual Mensualizado de Caja del Municipio.
10. Aprobar, realizar seguimiento y modificar el Programa Anual Mensualizado de Caja.
11. Aprobar y modificar mediante Resolución los Presupuestos de ingresos y gastos de las Empresas Industriales y Comerciales del Municipio, las Sociedades de Economía mixta del orden municipal con el régimen de aquellas dedicadas a actividades no financieras, cuando las hubiere.
12. Hacer uso de la información de seguimiento y evaluación del gasto para apoyar la toma de decisiones sobre la recomposición y asignación de recursos.
13. Las demás que establezca la presente Norma Orgánica y los Acuerdos anuales de Presupuesto.

Parágrafo 1.- La Secretaría de Hacienda conjuntamente con la Oficina Asesora de Planeación Municipal presentarán periódicamente los informes de seguimiento y evaluación físico y financiero del gasto.

Parágrafo 2.- El Consejo Municipal de Política Fiscal (COMFIS), se dará su propio reglamento interno.

Capítulo __. Presupuesto General del Municipio

Artículo __. 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 Apropriaciones

Disposiciones Generales

Adicionalmente, contendrá los siguientes anexos:

Marco Fiscal de Mediano Plazo

Presupuesto por Resultados

Plan Operativo Anual de Inversiones

Capítulo __. Preparación del Proyecto de Presupuesto

Artículo __. Programación Presupuestal. La Secretaría de Hacienda y la Oficina Asesora de Planeación Municipal prepararán y elaborarán el Presupuesto General del Municipio, con sujeción al correspondiente Marco Fiscal de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Concejo Municipal, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

Parágrafo 1.- La elaboración del presupuesto general del municipio se sustentará en el seguimiento físico y financiero de las metas anuales establecidas en los diferentes instrumentos de planeación del municipio e incorporadas al Presupuesto por Resultados de las vigencias anteriores.

Parágrafo 2.- La fijación de metas de gobierno, metas anuales y de gasto recurrente deberán establecerse en comités funcionales de presupuesto integrados por la Secretaría de Hacienda, la Oficina Asesora de Planeación Municipal y los Órganos ejecutores de presupuesto. Las discusiones se sustentarán en documentos elaborados por los responsables sectoriales, con base en la metodología elaborada por la Oficina Asesora de Planeación en coordinación con la Secretaría de Hacienda.

Artículo __. Comités Sectoriales de Presupuesto. Para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones y el Anexo de Presupuesto por Resultados del Presupuesto General del Municipio, se crearán Comités Sectoriales de Presupuesto, con presencia de funcionarios de la Secretaría de Hacienda Municipal, de la Oficina Asesora de Planeación Municipal y los responsables sectoriales.

Artículo __. Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones. Con base en las metas de gastos de inversión establecidas 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, teniendo en cuenta los proyectos 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 por Resultados.



Anexos

Parágrafo.- Para efectos de garantizar la eficiente gestión de la administración municipal en la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones, las dependencias y órganos que son una sección en el Presupuesto General del Municipio, al elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto, programarán los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones, cumpliendo con la destinación específica establecida para ellos y articulándolos con las estrategias, objetivos y metas de su Plan de Desarrollo. En dichos documentos, incluirán indicadores de resultados que permitan medir el impacto de las inversiones realizadas con estos recursos y con las demás fuentes de financiación de la inversión.

Capítulo __. Presentación del Proyecto de Presupuesto al Concejo Municipal

Anexos

Artículo __. Del Proyecto de Presupuesto. El Presupuesto General del Municipio se presentará al Concejo para su aprobación en los términos de este Acuerdo.

Parágrafo.- El proyecto de Presupuesto General del Municipio incluirá un anexo del Alcalde que contendrá lo siguiente:

1. Resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo.
2. Presupuesto por Resultados.
3. Plan Operativo Anual de Inversiones.
4. Informe de la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal anterior.
5. Informe de ejecución presupuestal de la vigencia en curso, hasta el mes de Junio.
6. Informe donde se evalúe el cumplimiento de los objetivos establecidos en acuerdos que han autorizado destinación específica respecto de rentas propias.

Adicionalmente, se podrán presentar anexos con otras clasificaciones, siguiendo estándares internacionales.

Capítulo __. Expedición y Liquidación del Presupuesto General del Municipio

Artículo __. Proceso de Repetición. Según lo dispuesto en los artículos 348 y 353 de la Constitución Política, la Secretaría de Hacienda hará las estimaciones de las rentas y recursos de capital para el nuevo año fiscal.

Si efectuados los ajustes, las rentas y recursos de capital no alcanzan a cubrir el total de los gastos, podrá el Gobierno Municipal reducir los gastos de funcionamiento y suprimir o

reducir empleos hasta la cuantía del cálculo de las rentas y recursos de capital del nuevo año fiscal.

El Presupuesto de Inversión se repetirá hasta por su cuantía total, quedando el Gobierno Municipal facultado para distribuir el monto de los ingresos calculados, de acuerdo con los requerimientos del Plan Operativo Anual de Inversiones y del Presupuesto por Resultados.

El Presupuesto por Resultados será el proyectado hasta la cuantía total del presupuesto de la vigencia anterior.

Parágrafo.- Continuidad. Con el fin de asegurar la total ejecución de los planes, programas y proyectos que se encuentran en ejecución, en la repetición del presupuesto se dará prioridad a los planes, programas y proyectos que se encuentren en ejecución y que requieren recursos en la vigencia siguiente.

 Anexos

Capítulo __. Modificaciones al Presupuesto

Artículo __. Ajustes al Presupuesto por Resultados. Cuando se realice alguna de las modificaciones al presupuesto referidas en este capítulo se deberán realizar los ajustes correspondientes al Anexo de Presupuesto por Resultados.

Capítulo __. Seguimiento y Evaluación Presupuestal y de Resultados del Gasto

Artículo __.- Seguimiento Presupuestal y de Resultados del Gasto Público. La Secretaría de Hacienda Municipal efectuará el seguimiento de la ejecución activa y pasiva del Presupuesto General del Municipio, razón por la cual será el centro de información presupuestal donde se consolidará lo pertinente al Ciclo Presupuestal que comprende programación, presentación, aprobación, liquidación, ejecución, modificación, seguimiento, y evaluación. La Secretaría de Hacienda Municipal en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación Municipal diseñarán los métodos y procedimientos de información y de sistematización requeridos y las actividades que considere pertinentes para el cumplimiento de esta función, los cuales serán aprobados por el COMFIS. Esta información servirá de base para la elaboración del Presupuesto General del Municipio.

La Oficina Asesora de Planeación Municipal realizará el seguimiento físico a la inversión pública y al cumplimiento de

las metas y resultados obtenidos por las entidades con los recursos asignados, para lo cual podrá solicitar directamente la información necesaria. Los órganos que hacen parte del presupuesto deben enviar la información que se les solicite para el cumplimiento de estas funciones.

Artículo __. Definición y Objetivos del Seguimiento y la Evaluación. El seguimiento y la evaluación del presupuesto consiste en la determinación de los resultados, relaciones e indicadores que miden el grado de cumplimiento de los objetivos fiscal, funcional, social, de gestión económico-financiera, al igual que el impacto económico frente a las metas y fines propuestos por el Gobierno Municipal.

El seguimiento se entenderá como un proceso continuo de recolección y análisis de información útil para tomar decisiones durante la implementación del Plan de Desarrollo y la ejecución del presupuesto anual, con base en una comparación de los resultados esperados y el estado de avance de los mismos. El marco para el seguimiento será el Presupuesto por Resultados que consultará los recursos presupuestados y las necesidades que originaron su asignación; contendrá indicadores numéricos o porcentuales de producto y de resultado, y referentes objetivos y metas que permitan verificar su cumplimiento al final de vigencia fiscal y la planeación del presupuesto de la siguiente vigencia.

La evaluación se define como la valoración exhaustiva de las principales intervenciones del Estado para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad. El objetivo fundamental de ésta es incorporar a futuro las lecciones aprendidas en el proceso de toma de decisiones.

Artículo __. Técnicas de Clasificación Presupuestal. Para efectos de seguimiento y evaluación presupuestal, lo mismo que para la presentación de informes a la opinión pública y al Concejo se utilizarán técnicas y clasificadores para medir los resultados y evaluar el uso de los recursos públicos de acuerdo con su finalidad.



Anexos