



GESTIÓN POR RESULTADOS
(GpR)

**Dirección Técnica del Presupuesto
Ministerio de Finanzas Públicas**

ABC de Gestión por Resultados

1ª Edición

Guatemala, septiembre de 2013



Planificación y Presupuesto por Resultados, para no expertos... Aquí se presentan conceptos básicos de metodología presupuestaria en un lenguaje sencillo.

El presente documento es un resumen de la Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala, Primera Edición.

¡Consúltalo y sorpréndete!

- Aprendamos sobre Gestión por Resultados

1. ¿Qué es la Gestión por Resultados?

2. ¿Por qué es necesaria?

3. ¿Qué relación tiene con la Planificación?

4. ¿Cómo se planifica en la Gestión por Resultados?

5. ¿Cómo se elabora el Presupuesto por Resultados?

6. ¿Por qué se elabora un Presupuesto Multianual?

1. ¿Qué es la Gestión por Resultados?

Todos tenemos nociones de qué es un resultado, pues es una palabra que usamos con frecuencia, por ejemplo cuando deseamos saber el efecto de un hecho o acción y decimos “los resultados fueron buenos”, haciendo alusión a la idea de que el resultado es el efecto o consecuencia de una cosa. Un resultado de la administración pública maneja el mismo significado, y se dice que:

La Gestión por Resultados (GpR) es una orientación de la administración pública, que propone que todos los recursos y esfuerzos del Estado estén dirigidos al logro de resultados, para el bien de la población. Está diseñado para lograr un equilibrio entre las actividades de cada una de las instituciones públicas y los resultados buscados para el desarrollo del país.



La Gestión por Resultados es una guía o ruta esencial para cualquier persona, empresa o entidad pública. Sin un destino o resultado por conseguir, somos como un barco sin timón.

En el Sector Público, la GpR busca que las instituciones públicas aumenten el valor que aportan a la ciudadanía por medio de ofrecer cada vez mejores servicios a la población y que siempre haya cambios positivos en las condiciones de vida del ciudadano.



Con esto en mente, un **Resultado** expresa el cambio que desea lograrse en las condiciones de vida del ciudadano o su entorno, tomando en cuenta qué tanto se va a cambiar y cuánto tiempo se logrará. Al motor del cambio le llamamos **Producto**, el cual se fundamenta en evidencias disponibles para asegurar su efectividad y se constituye de **Subproductos**, que de manera integral conforman una intervención. A su vez, los Subproductos son la combinación de **Insumos** (recurso humano, material, equipo, etc.) que se transforman en bienes o servicios que se entregarán a la población, para satisfacer las necesidades de cada guatemalteco.

En síntesis, la GpR requiere la participación simultánea de cuatro elementos:



Insumos



Subproductos



Productos



Resultado

2. ¿Por qué es necesaria?

Guatemala necesita un cambio importante en la forma en que se administran los recursos del Estado. Tradicionalmente, la planificación, la asignación presupuestaria, la ejecución y, el seguimiento y la evaluación han estado orientados principalmente a utilizar los recursos y ejecutar actividades para cumplir las normas y reglamentos. Mientras que en la GpR, los recursos se utilizan para alcanzar resultados, logros y metas, que mejoran la vida de la población.

De este modo se busca promover una mejor labor del Estado para lograr un cambio real, que al final se refleje en la entrega de productos para atender las necesidades de cada guatemalteco y guatemalteca. Para esto, se necesita saber cuáles son las necesidades más fuertes de la población y priorizar resultados que atiendan esas necesidades. Éstos deben surgir de una planificación, con una visión clara del futuro, objetivos y metas, a los que las instituciones apoyarán con sus servicios para el logro de los resultados.

En la GpR, cada institución solicita los recursos necesarios para su administración y sus autoridades deben tomar decisiones que favorezcan a la población, y asumen la responsabilidad del logro de los resultados y el cumplimiento de metas, de acuerdo al nivel de desempeño de entrega de productos al ciudadano.

3. ¿Qué relación tiene con la Planificación?

La planificación es el instrumento que el gobierno utiliza para definir el rumbo o destino del país, para ello debe responder a tres preguntas:

1. ¿Dónde estamos?

Para responder a esta primera pregunta, se realiza un análisis de la situación social y económica del país mediante el uso de información estadística confiable.

2. ¿A dónde queremos ir?

La respuesta a esta segunda pregunta, se relaciona con los objetivos vigentes del gobierno o resultados estratégicos.

Lo ideal sería determinar una visión de largo plazo, que permita que los países establezcan un consenso nacional en torno a los desafíos que los gobiernos debieran emprender durante los próximos 20 o 25 años. Aunque las visiones de

largo plazo no establecen objetivos ni estrategias detalladas, si presentan metas a lograr.

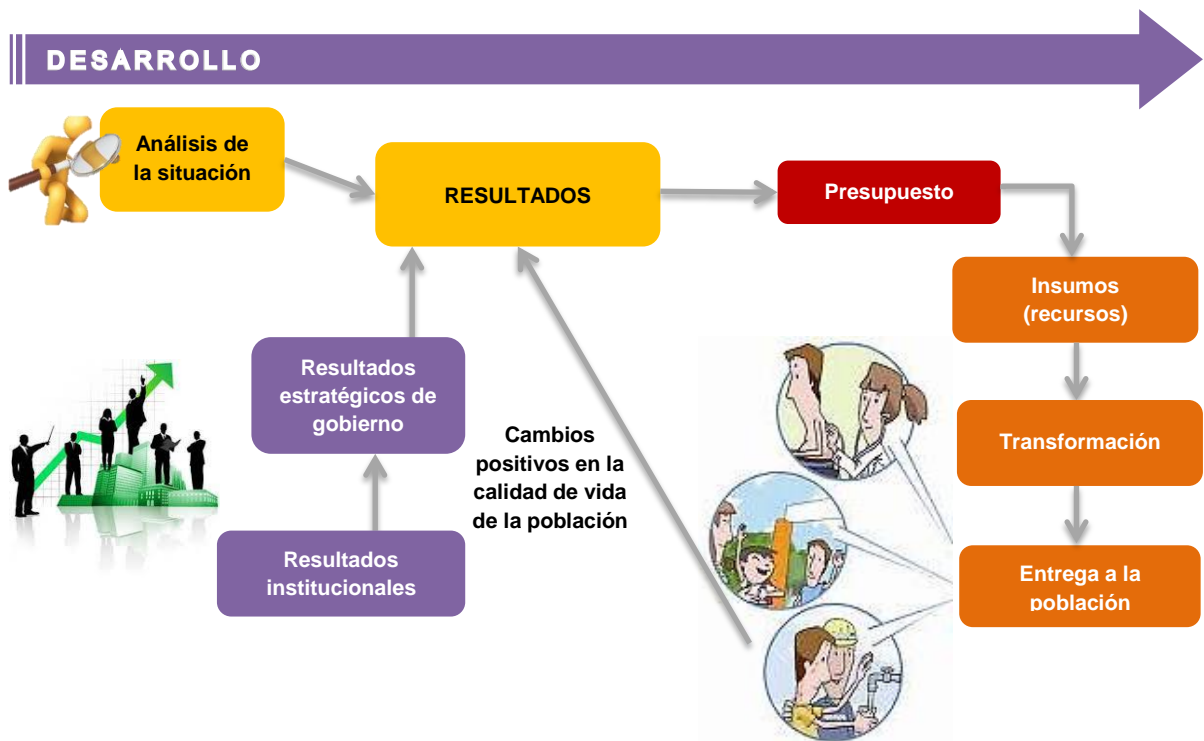
3. ¿Cómo podemos llegar?

Para responder a la tercera pregunta, deben incluirse distintas opciones lograr los objetivos y elegir aquellas que se muestren más pertinentes y eficientes.

Esto conlleva el diseño de los servicios, el cálculo de los insumos que se necesitarán y la disposición de los recursos económicos necesarios para llevar a cabo tales propuestas. También se debe considerar la coordinación necesaria entre las instituciones involucradas para llevar a cabo tales propuestas.

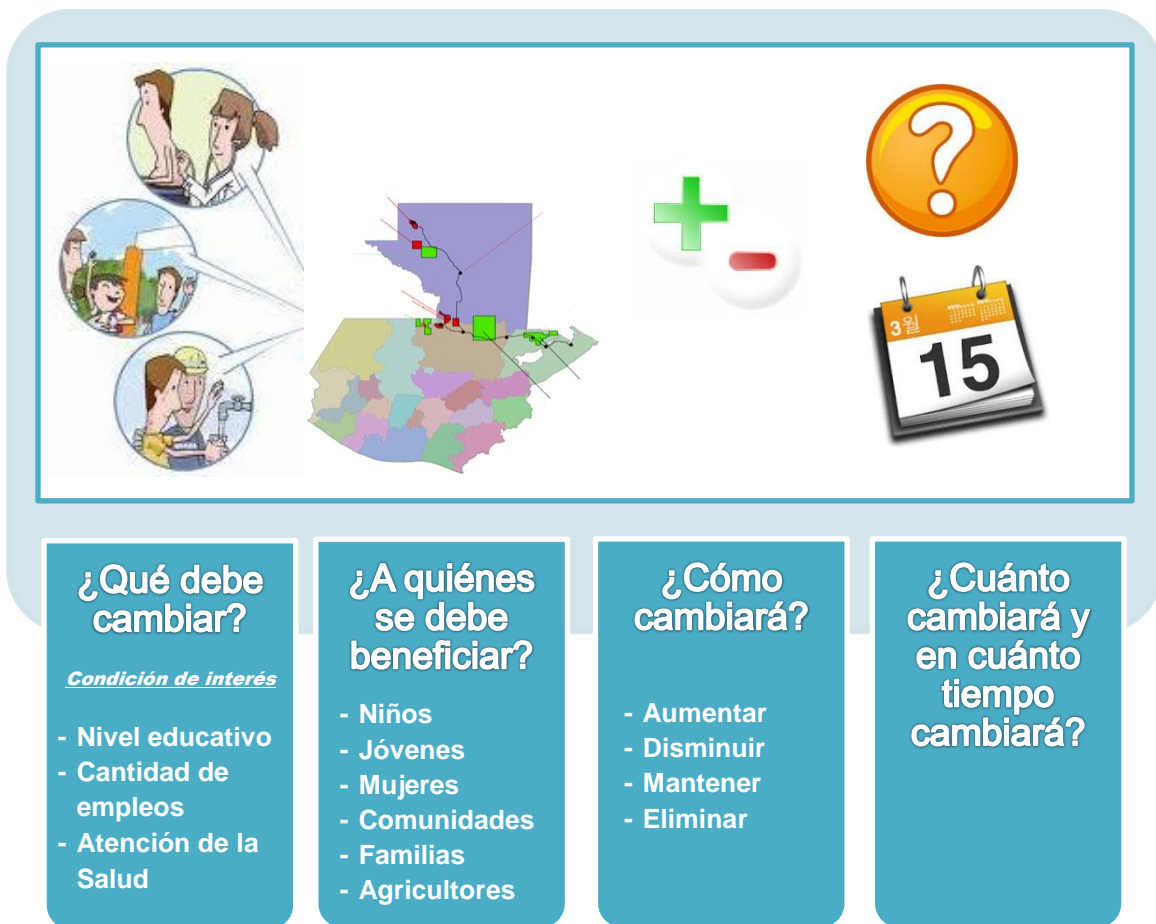
Este proceso promueve que lo planificado sea posible de hacer en la realidad, que sea lógico y para ello es importante que se tomen en cuenta los conocimientos de todos los involucrados.

En resumen, la planificación orientada a resultados tiene que ser al mismo tiempo estratégica, operativa y participativa. El fruto de la planificación debe ser un plan nacional de mediano plazo (2-3 años) con objetivos, acciones, metas e indicadores, todo integrado en el Presupuesto.



4. ¿Cómo se planifica en la Gestión por Resultados?

Un resultado se formula pensando en el ciudadano y para ello, es necesario definir con precisión cuatro elementos básicos:



Con estos elementos, se hace más sencillo identificar problemas que afectan a la población. Pero es necesario identificar cuáles impiden el desarrollo del país y limitan las oportunidades de las personas, y convertirlos en una **Condición de Interés**, la cual debe ser ampliamente estudiada para encontrar soluciones que ayudarán a disminuir o eliminar los efectos negativos de la condición sobre la población.

Para encontrar las diferentes condiciones de interés que existen en el país y sus causas y soluciones, la planificación se desarrolla a través de diferentes etapas:

1) Diagnóstico o análisis de la situación

Esta etapa consiste en estudiar ampliamente la condición de interés sobre el cual se desea trabajar. Se desea encontrar las causas y efectos de la condición de interés.

El análisis de la situación define el punto de partida y tiene como propósito identificar las condiciones de interés que deben ser prioridad para el Estado y sus causas a atender. Es una de las bases fundamentales para diseñar los resultados estratégicos. Las condiciones de interés deben poder mostrar cambio luego de 2 o 3 años.

Por ejemplo:

La **desnutrición crónica** se convierte en una condición de interés porque afecta el desarrollo integral de la niñez, su salud y educación, retrasando su crecimiento y aprendizaje. Esto significa que en un futuro no tendrá el desarrollo debido y su calidad de vida será baja.



Para cada condición de interés, se debe investigar información de experimentos o pruebas que demuestren las causas de la condición de interés, y buscar soluciones para el mismo. Podría ser un documento sobre una condición de interés similar o igual que ocurre en otro país y las acciones que se implementaron en dicha situación.

Además, es necesario elaborar modelo conceptual de la condición de interés priorizado. Este modelo es un diagrama que ayuda a identificar las relaciones entre la condición de interés y los factores (causas) del mismo. Debido a que pueden existir distintos modelos conceptuales para una misma condición de interés, el país y sus diferentes sectores deben ponerse de acuerdo para elegir el modelo conceptual que mejor se adapta a la situación del país; y también pueden mejorar o adecuar el modelo para adaptarlo a la situación del país, con el debido respaldo científico de información.

El modelo conceptual, que se ha tomado como base en Guatemala, fue desarrollado por UNICEF y publicado en el documento Estado Mundial de la Infancia, en 1998.

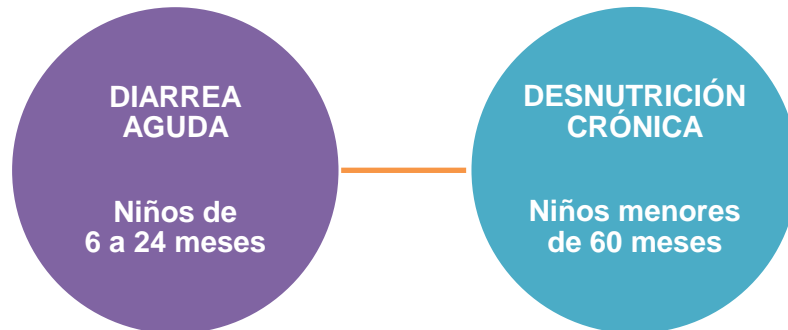


Derivado del modelo conceptual, lo siguiente es construir un modelo explicativo. Este modelo es un esquema que señala el efecto de las soluciones sobre la condición de interés que se desea atacar, con base en evidencias científicas. Se puede elaborar siguiendo estos 6 pasos que a continuación se muestran:

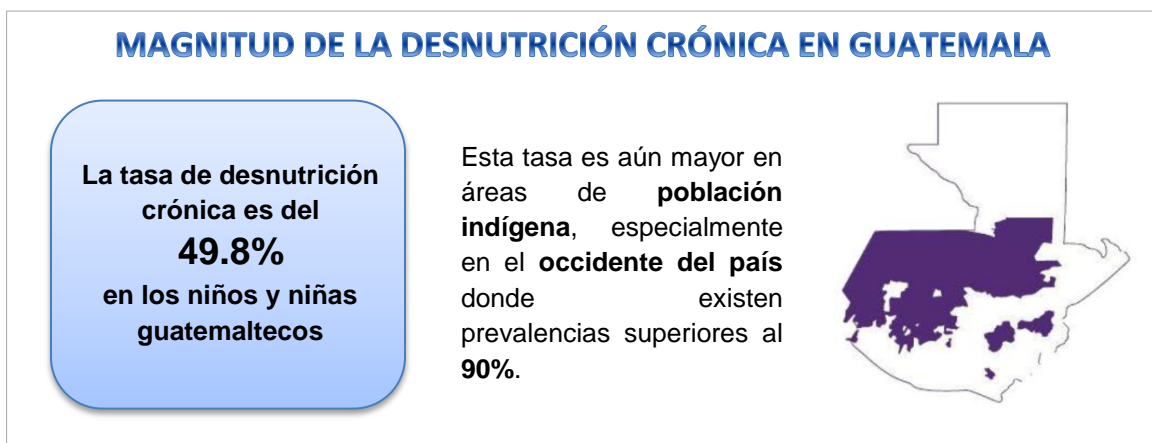
- 1) Detallar cada uno de los factores de la condición de interés e indicar cuáles afectan más a la población.



- 2) Enfocarse en un factor específico, puede ser el que afecta más a la población o el que ocurre con mayor frecuencia contra la población.

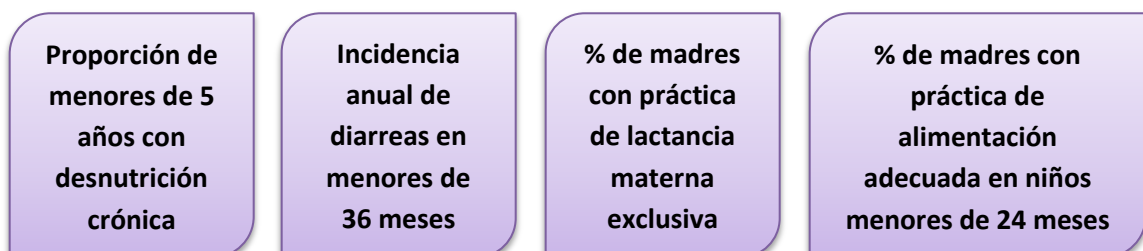


- 3) Sesgar o diferenciar quiénes son los guatemaltecos más afectados por ese factor, ésta será la Población Objetivo.

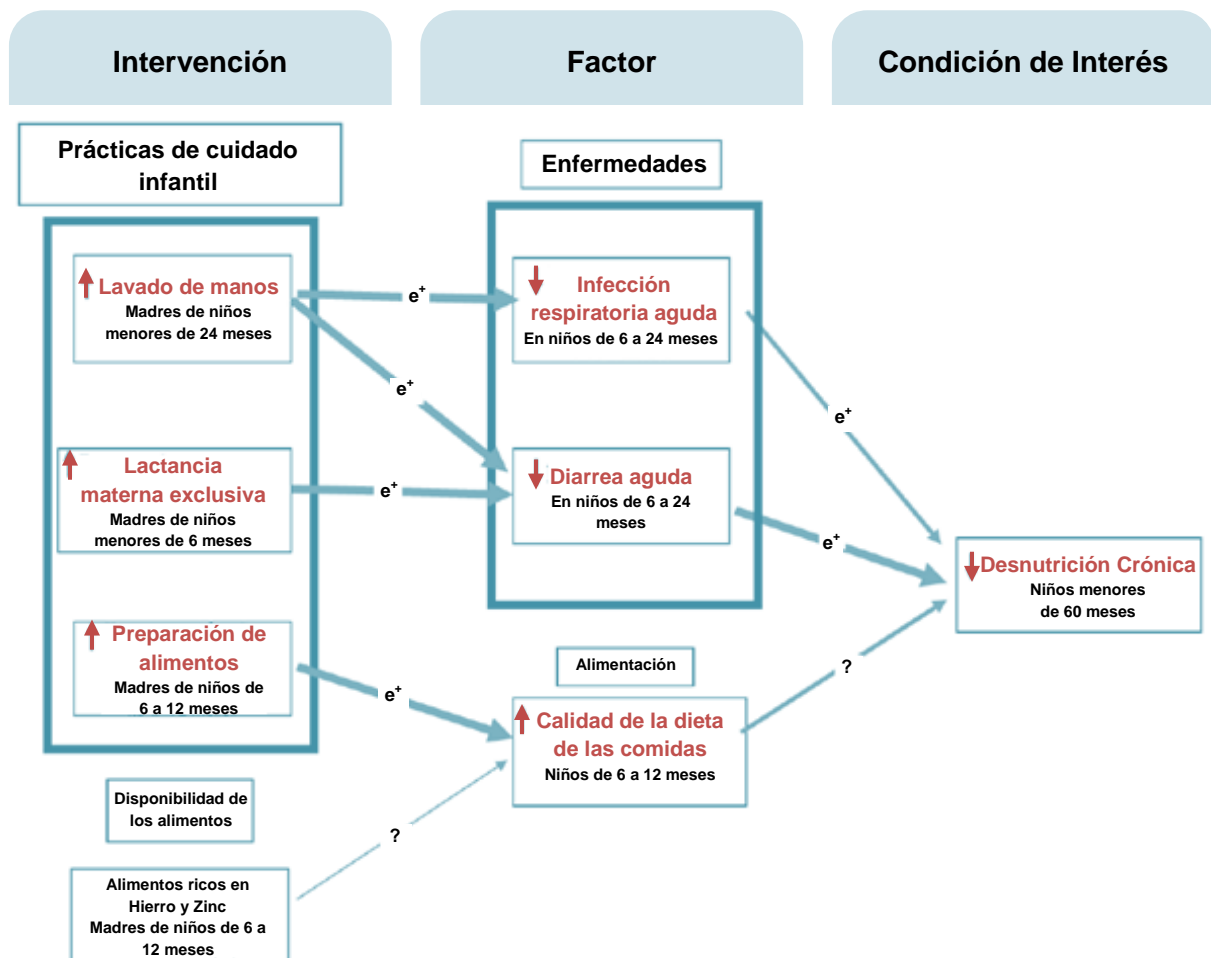


Fuente: MSPAS (2010). Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil. Guatemala 2008-2009.

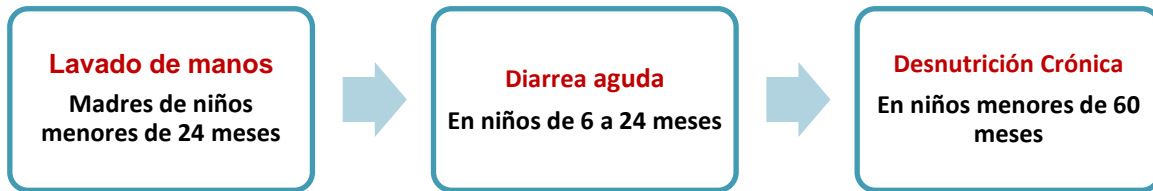
- 4) Construir un histórico de datos estadísticos propios del país (indicadores de referencia) para la condición de interés. Estos permitirán medir la efectividad de las soluciones en el mediano plazo.



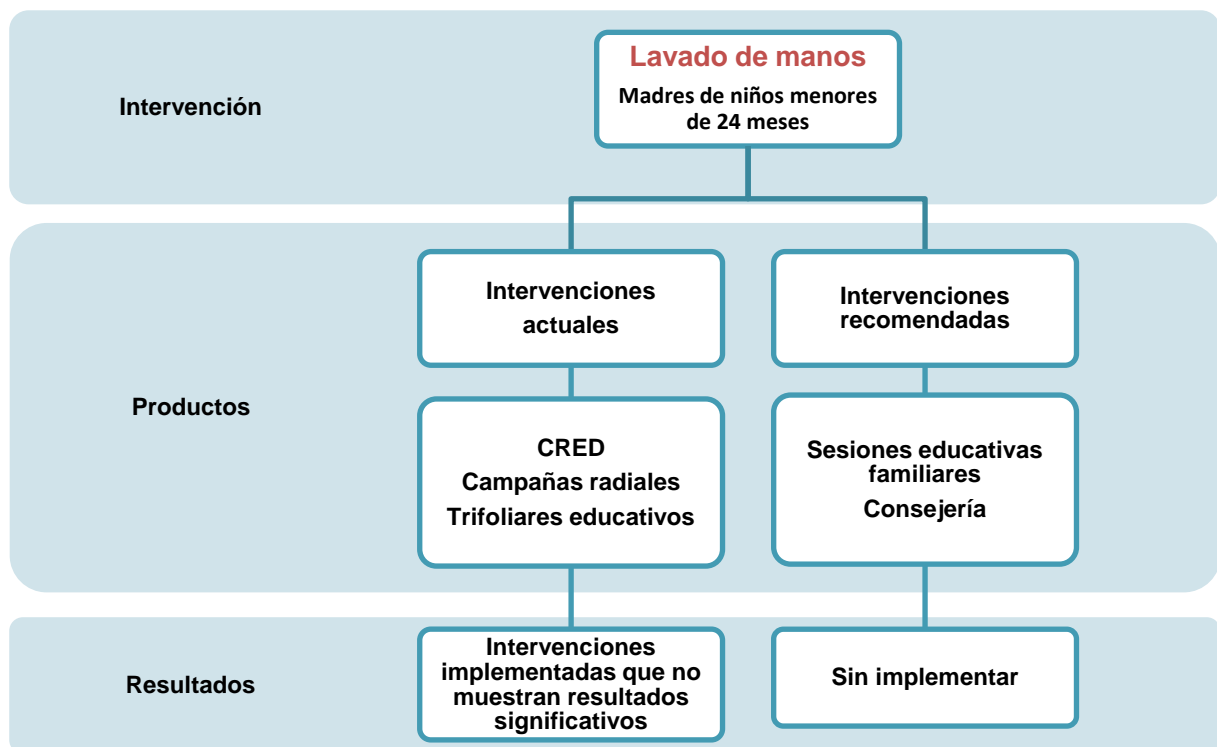
- 5) Investigar a fondo la condición de interés y sus características. Mientras más información se tenga, se podrá tomar mejores decisiones.
- 6) Valorar las soluciones en función de los factores (causas) y su efecto sobre la condición de interés. Para valorarlas, se elabora un esquema utilizando los siguientes símbolos:
 - **Grosor de la flecha:** mientras más gruesa, más relación existe con el factor.
 - **Flecha interna:** se agrega una flecha hacia arriba o hacia abajo para indicar la relación entre la intervención, el factor y la condición de interés. Si la intervención sube, el factor baja o sube y la condición de interés también puede bajar o subir.
 - **Símbolo “e”** significa que existe evidencia, “e+” que existe evidencia ya revisada, “e++” que existe evidencia ya comprobada y “?” que no se encontró evidencia.
 - **Tamaño de caja:** mientras más grande, más afecta a la población.



Se puede observar que las prácticas de cuidado infantil y las enfermedades influyen sobre la condición de interés y las flechas gruesas indican las soluciones que deberían de dar mayores resultados, con base en la evidencia. También se debe tomar en cuenta la voluntad política y las decisiones que influyen en el país a la hora de hacer las intervenciones. El camino que indican las flechas gruesas es llamado *Camino Causal Crítico*. Éstas son las mejores intervenciones para atacar la problemática:



Para realizar estas intervenciones se deben listar los servicios que se darán a la población, y notar cuáles ya se realizan en el país y han funcionado y las que no, y cuáles nunca se han realizado y podrían funcionar, con base en las evidencias.



2) Diseño de Estrategias

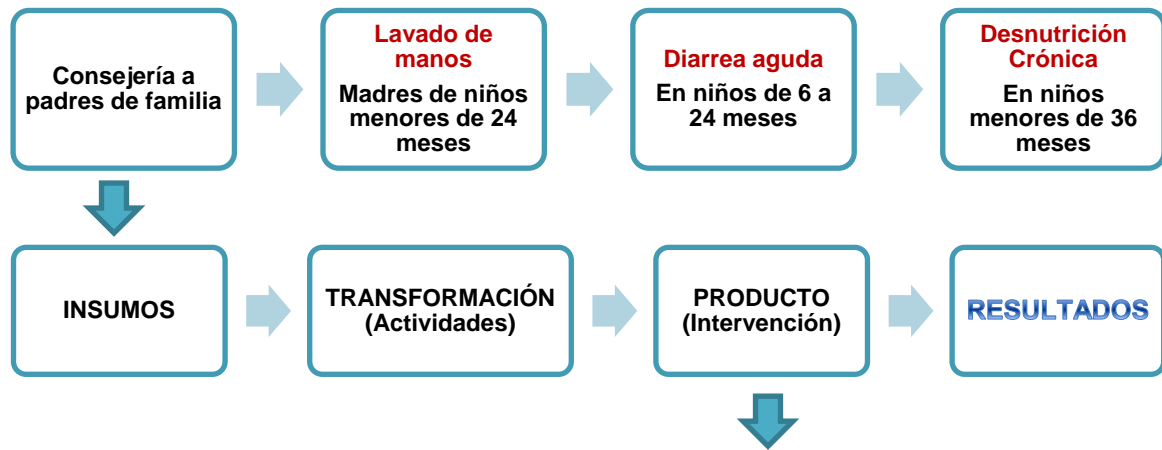
A partir de los servicios que se ofrecerán a la población, ahora se debe decir: ¿Cuál es el cambio que se desea ver en las condiciones de vida del ciudadano? y ¿Cómo se va a lograr ese cambio deseado? Esto definirá la estrategia de país. La estrategia indica la dirección que debe seguirse para lograr los resultados deseados y los recursos que se necesitan para lograrlo.

La estrategia se puede construir dándole nombre y forma a los resultados, productos y subproductos.




En este paso se busca establecer el contenido mínimo del producto (intervención o servicio), de tal manera que sea posible su entrega al beneficiario directo y generar el resultado o cambio esperado; se puede tomar en cuenta lo siguiente:

1. Listar productos de mi institución y de otras instituciones que aportan a un mismo resultado.
 2. Diseñar los productos para que sean efectivos en la población a quienes se le entregarán los servicios, tomando en cuenta las costumbres y tradiciones de cada lugar en el que se atenderá.
 3. Establecer ¿Quién, de mi institución, entregará el producto?, ¿En dónde? y ¿En qué día y hora se atenderá?
-

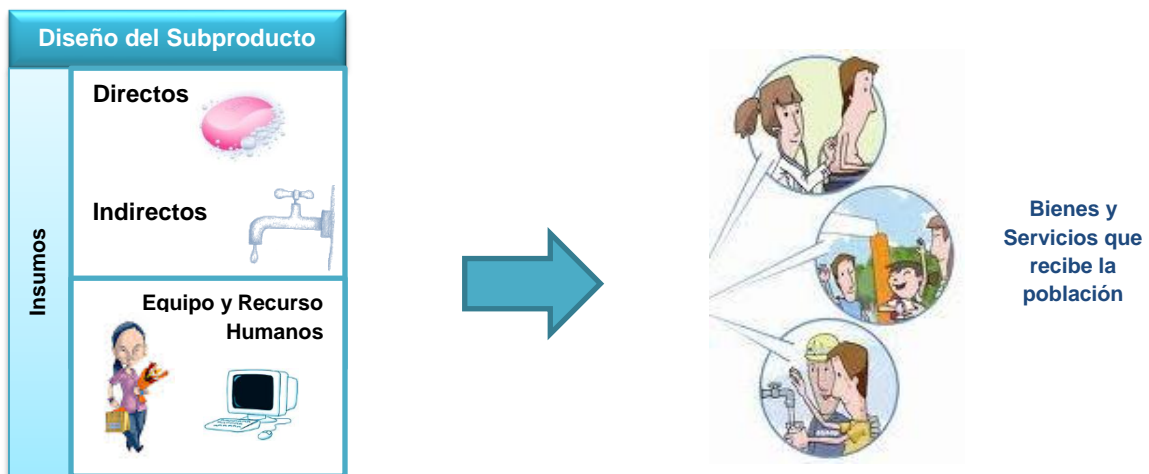


Detalle de la Intervención



Madres de niños menores de 24 meses reciben individualmente consejos y educación en lavado de manos e higiene. La madre recibe visitas 2 o 3 veces por semana en su casa, hasta los dos meses de edad del niño; luego 1 vez por semana entre los 3 y 9 meses de edad y 1 vez cada 15 días los 3 últimos meses. Se entrega jabón a las familias. El personal a cargo de estas actividades es capacitado y pagado.

Un subproducto constituye la combinación de insumos que son transformados en bienes o servicios, entregados en su conjunto a la población. Cada subproducto específico forma parte de un determinado producto. El subproducto integra los insumos necesarios para la entrega de los servicios a la población y por lo mismo, por medio del subproducto se puede presupuestar el gasto para entregar ese servicio a la población.

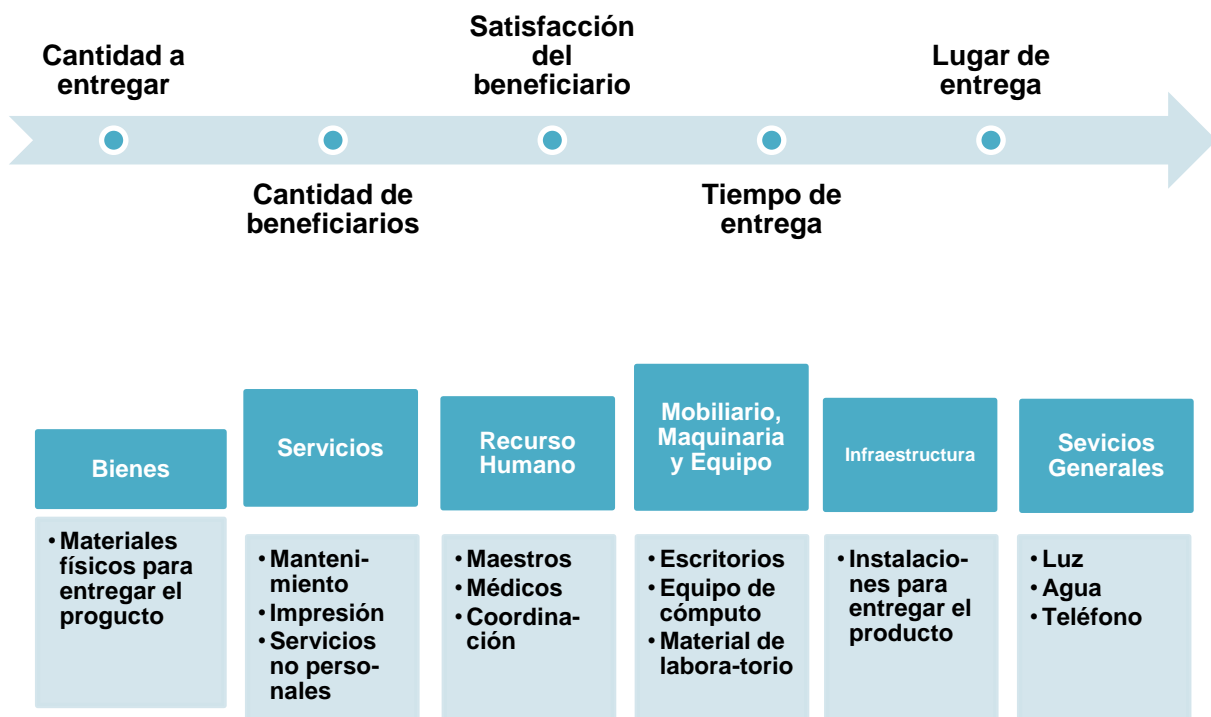


El presupuesto por resultados propone la combinación de los insumos, que durante el proceso productivo son transformados en los bienes o servicios que se entregarán a la población, éstos reciben el nombre del subproducto. Una agrupación de subproductos constituye el producto (intervención), el cual generará el cambio en las condiciones, cualidades o características del ciudadano, es decir, permitirá el alcance del resultado previsto. Es importante mencionar un sólo subproducto no logra el cambio esperado, sino todos ellos juntos logran un mayor efecto positivo para alcanzar el resultado.

3) Implementación

Esta etapa permite coordinar las actividades de mi institución para entregar los bienes y servicios a la población y además programar presupuestariamente los productos vinculados a los resultados previstos.

Pensar en cosas como: ¿Cuánto del producto se tiene que entregar al beneficiario durante el año o la vigencia del programa? y ¿Qué hay que hacer para una entrega satisfactoria? Si un resultado involucra la participación de varias instituciones, ¿Qué se debe hacer para coordinarlo?



4) Seguimiento y evaluación

El seguimiento es un proceso continuo de medición de avances de los resultados, durante el proceso de ejecución de los programas, y la evaluación debe llevarse a cabo al finalizar la ejecución de las intervenciones, para verificar si las intervenciones contribuyeron efectivamente al logro de los resultados previstos y efectuando el cambio esperado en el ciudadano y su entorno.

Por su parte, el monitoreo de los indicadores es un trabajo permanente que deben realizar las instituciones responsables de entregar los productos a la población.

Cuando la intervención ha sido diseñada de manera clara y lógica permite establecer fácilmente los mecanismos adecuados para el monitoreo y evaluación de su efectividad en el alcance de los resultados. Cuando se trate de un resultado estratégico, el seguimiento debe realizarse de manera conjunta entre las instituciones responsables.

El propósito de esta etapa es mejorar la toma de decisiones gerenciales y reflexionar sobre la efectividad de los servicios que se están brindando a la población. Así, si un producto no da los resultados deseados, se podrá mejorar, cambiar o remplazar para bien.

5. ¿Cómo se elabora el Presupuesto por Resultados?

Dentro de la Gestión por Resultados, cuando se proponen resultados e intervenciones diseñadas bajo esta metodología, se está elaborando la ***Programación Presupuestaria por Resultados***.

Con el paso del tiempo la forma en que se elabora el presupuesto ha ido mejorando, antes el presupuesto de las instituciones indicaba ¿Quién gastaba? y ¿Qué se compraba? Ahora con metodología del presupuesto por programas orientado a resultados, pensamos en ¿Cómo mejorar la calidad de vida del ciudadano? y ¿Qué servicios del Estado necesita la población?

Todo inicia desde que se piensa en los resultados estratégicos, y con éstos se especifican los productos necesarios para su logro, y se forman los Programas y Actividades Presupuestarias. El programa identifica el resultado y la Actividad define

el producto que al ser entregado a la población, ya que el mismo contribuye al logro de los resultados.

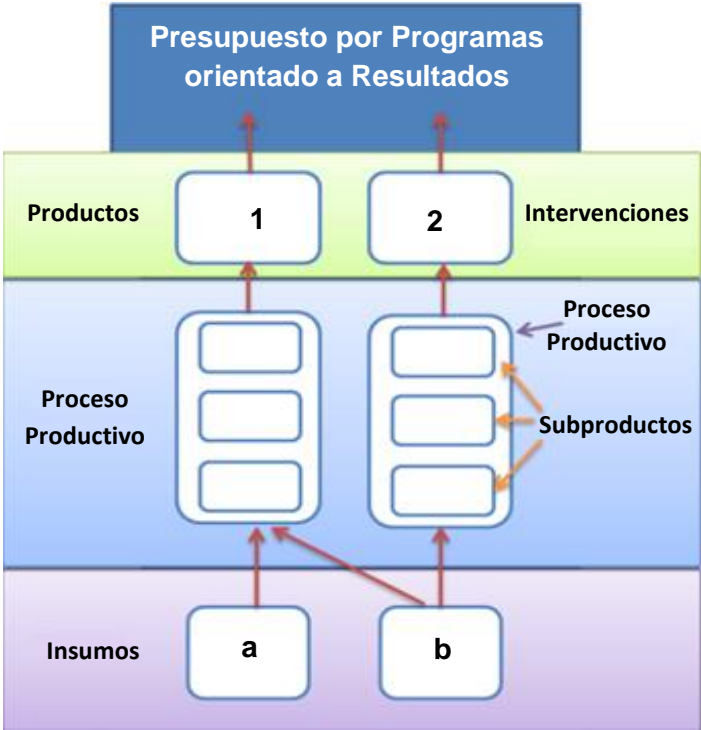
Se programan los insumos desde los lugares en los que se produce, integrando los insumos necesarios para entregar un producto al ciudadano, por eso las asignaciones presupuestarias tienen en común su contribución al logro de políticas públicas.

De esta forma, se logra construir una relación insumo-producto, lo cual significa que se combinan varios y diversos insumos necesarios en el proceso de producción, en cantidades y calidades precisas y preestablecidas, para formar el producto que se desea formar.

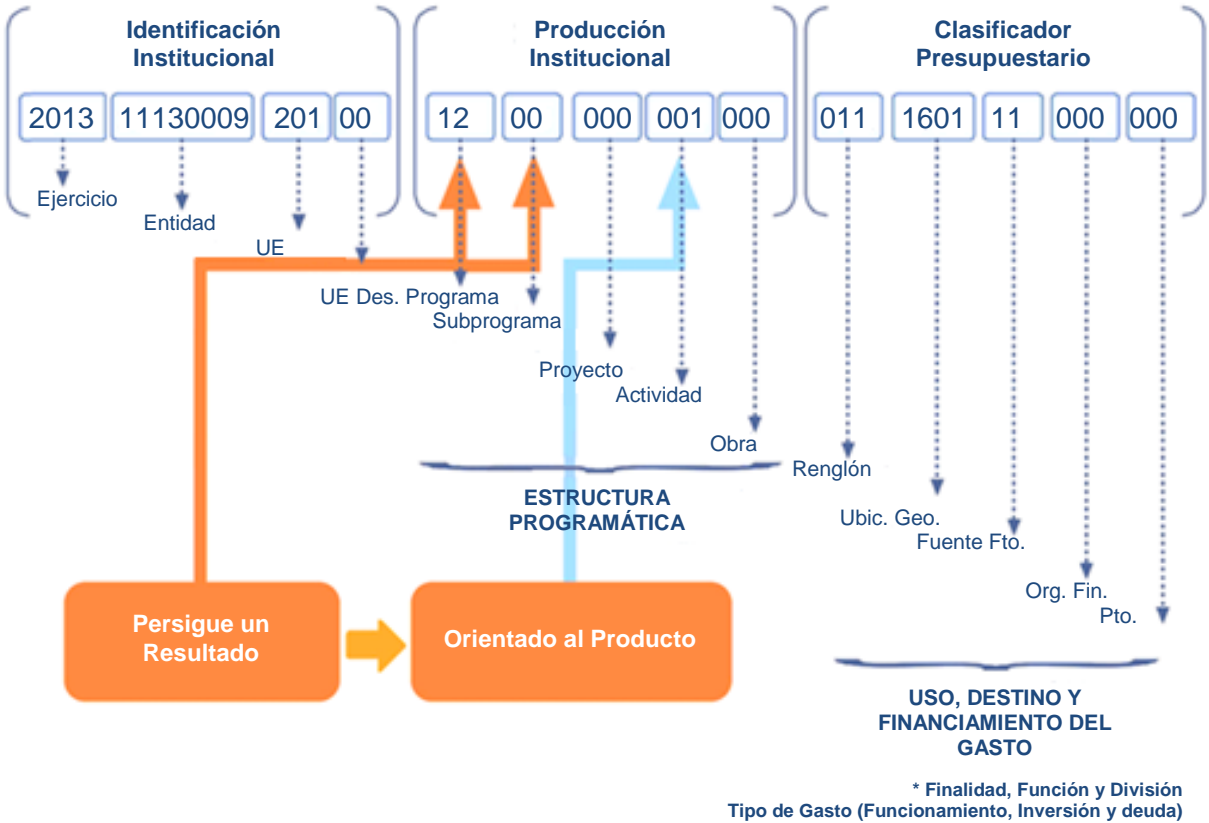
De acuerdo al presupuesto por resultados, un **subproducto** es la combinación de los insumos, que durante el proceso productivo, son transformados en los servicios que se entregarán a la población. Una agrupación de subproductos forma al **producto o intervención**, el cual logrará el cambio en las condiciones y calidad de vida del ciudadano, es decir, permitirá lograr el resultado previsto.

Al haber definido los resultados y productos, se puede formar o construir la red programática, esto significa que las intervenciones establecidas (productos) se incluyen al presupuesto público, para lo cual es necesario utilizar la técnica del presupuesto por programas y utilizar la normativa y clasificaciones presupuestarias vigentes. En la formulación presupuestaria, se continúa utilizando la estructura programática, pero con el énfasis en resultados, éstos se asocian a la categoría programática “Programa” o “Subprograma” según convenga al ámbito administrativo de la institución, y sus productos asociados a nivel de la categoría programática “Actividad”.

El siguiente gráfico muestra la relación entre los elementos del presupuesto por resultados:



A continuación se muestra la conformación de la partida presupuestaria, integrando la GpR dentro de la programación presupuestaria:



Por ejemplo, supongamos que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social decide establecer el resultado “Reducción de la Desnutrición Crónica”, para lo cual se crea la estructura programática, en donde se observa que los productos (intervenciones) se asocian al resultado a nivel de la actividad presupuestaria.

Ejer	Ent	UE	Pg	Spg	Pry	Act	Obr	Resultado y Productos	
2013	11130009	00000	11					Reducción de la Desnutrición Crónica	
			11	00	00	01	00	Servicios de Vacunación completa de niños de 0 a 5 años	
			11	00	00	02	00	Servicios de Consejería en Lactancia Materna	
			11	00	01	00	01	Servicios de Consejería en Lavado de Manos y Preparación de Alimentos	

Ejer=Ejercicio, Ent=Entidad, UE=Unidad Ejecutora, Pg=Programa, Spg=Subprograma, Pry=Proyecto, Act=Actividad, Obr=Obra

6. ¿Por qué se elabora un Presupuesto Multianual?

Como se mencionó anteriormente, una condición de interés deben poder mostrar cambio luego de 2 o 3 años. Es por ello, que se debe elaborar una planificación que oriente para el quehacer institucional en un período de, al menos, 3 años.

El presupuesto multianual es un ejercicio de programación del gasto público que permite prever las necesidades que la población tiene en el mediano plazo y los suministros con los que el Estado debe contar para poder brindar los servicios al ciudadano y lograr los resultados propuestos en favor del ciudadano.

Además, es una buena forma de evaluar si la cantidad gastada por el Estado para financiar estos resultados, está dando los frutos que se esperaban al presupuestarlos. Si no fuera así, se debe evaluar cambiar o mejorar las intervenciones (productos), en aspectos como los lugares en los que se prestan los servicios o la población a la que se dirigen las actividades o incluso puede afectar la forma o método en que se entrega el servicio a la población.

