



Presupuesto basado en Resultados

Curso Taller Planeación, Programación 2017

Auditoría Superior del Estado de Puebla

H. CONGRESO DEL ESTADO

Octubre 2016

Objetivos

Objetivo General:

Aportar a los servidores públicos los conocimientos necesarios para presentar el Programa Presupuestario 2017, alineados al Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018, bajo la Metodología del Marco Lógico, a fin de mejorar el desempeño de los programas gubernamentales y la calidad del gasto público.

Objetivos Particulares:

- ❖ Fortalecer los conocimientos en Presupuesto basado en Resultados (PbR), Metodología del Marco Lógico (MML) y Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- ❖ Identificar aspectos importantes para la presentación del Programa Presupuestario 2017.
- ❖ Conocer las principales inconsistencias en la presentación de los Programas Presupuestarios.

Temario

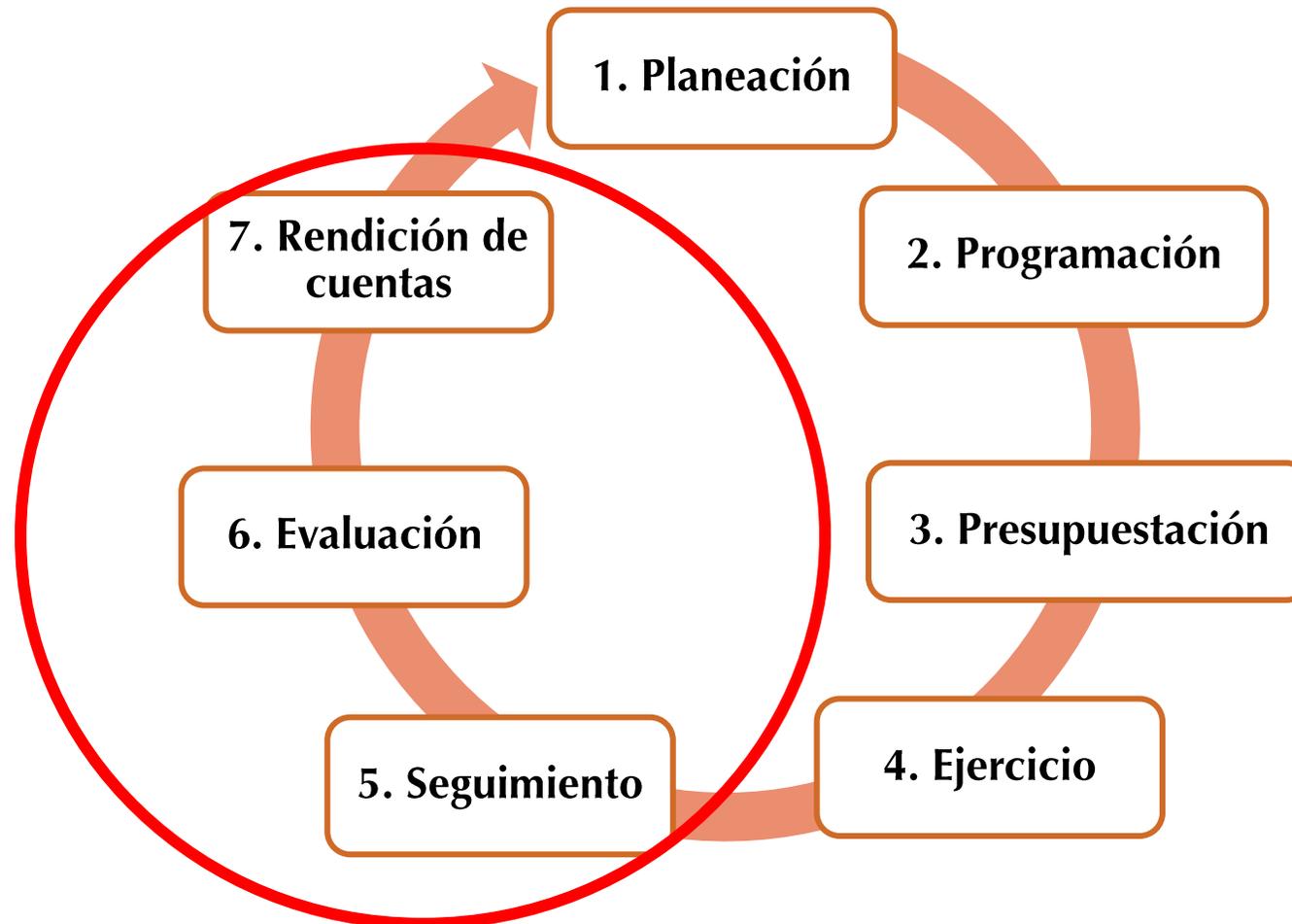
- I. Ciclo Presupuestario
 - II. Gestión para Resultados y Programa Presupuestario (Pp)
 - III. Metodología de Marco Lógico (MML) y Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)
 - IV. Proceso de Planeación, Programación y Presupuestación
 - V. Construcción de Indicadores
- 

I. Ciclo Presupuestario

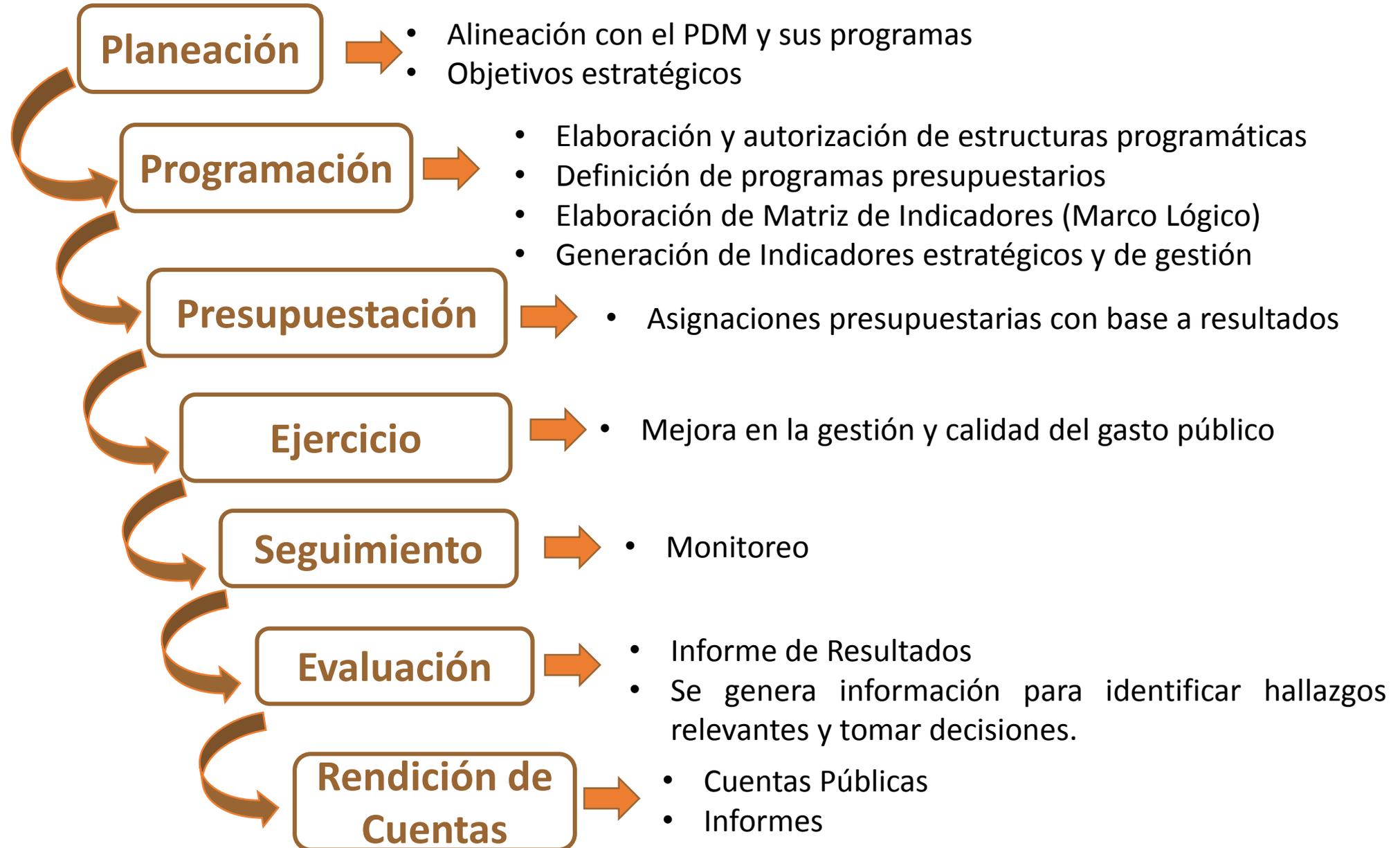
Etapas del Ciclo Presupuestario

Para que el Gobierno conozca el dinero público del que dispondrá para el gasto, así como en qué lo gastará y cómo rendirá cuentas a los ciudadanos sobre su uso y destino, existe un proceso llamado Ciclo Presupuestario, que se compone de 7 etapas:

R
E
S
U
L
T
A
D
O
S



Etapas del Ciclo Presupuestario



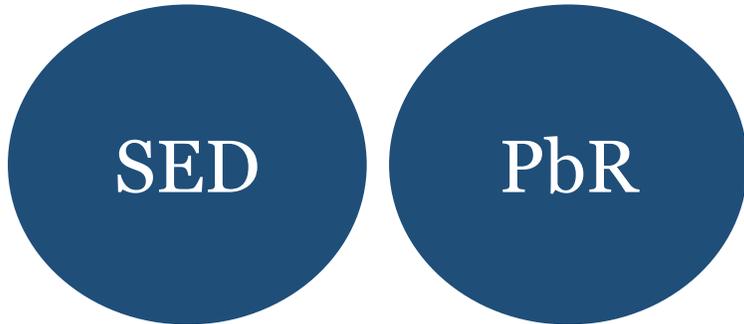
II. Gestión para Resultados y Programa Presupuestario

Importancia de la Planeación

Ante la decisión de proponer acciones de mejora y desarrollo en un municipio, y atender así a necesidades particulares de diverso orden (educativas, de salud, de alimentación, de convivencia de agentes de producción y generación de bienes y servicios, o de seguridad) tanto las autoridades como diferentes grupos de interés que conforman la sociedad organizada, se enfrentan a la tarea de ***articular y realizar acciones que una vez estructuradas y puestas en marcha facilitan la obtención de resultados específicos.***

El PbR y el Proceso Presupuestario

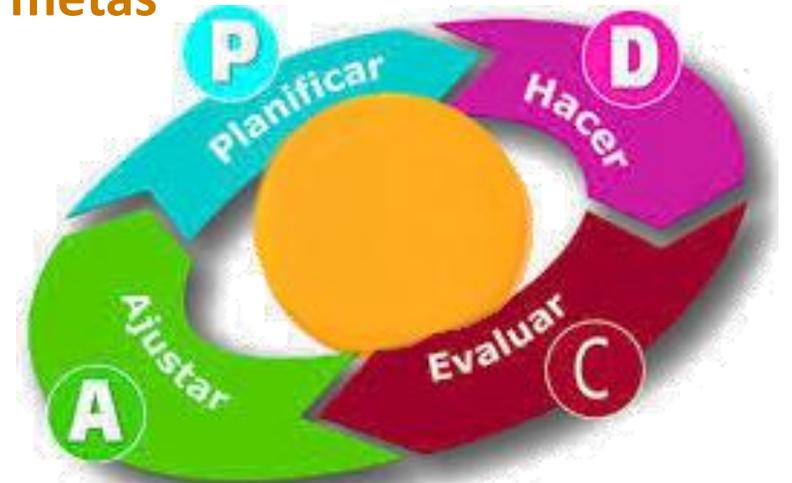
Gestión para Resultados



Componentes



Conjunto de actividades y herramientas que **mide** la **producción de bienes y servicios y el impacto** que éstos generan en la sociedad, tomando en cuenta **objetivos y metas**



Presupuesto basado en Resultados (PbR)

► Conjunto de actividades y herramientas que permite:

- Apoyar las decisiones presupuestarias
- Motivar a las instituciones públicas a lograr los resultados
- Mejorar la calidad del gasto y los bienes y servicios públicos
- Promover la transparencia y rendición de cuentas



► El proceso presupuestario se transforma de un modelo incrementalista enfocado en el control de los gastos a un nuevo modelo orientado al logro de resultados específicos, medibles y tangibles para la población: PbR.

Programas Presupuestarios (Pp)

Pp

Es un conjunto de acciones públicas que buscan dar respuestas a compromisos contemplados en planes de desarrollo, programas y proyectos prioritarios; asimismo, permite organizar en forma representativa y homogénea las asignaciones de recursos para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Es el resultado de la aplicación de la Metodología del Marco Lógico

MML

Obliga a la definición de objetivos, indicadores y metas, y facilita la evaluación de resultados

III. Metodología de Marco Lógico (MML) y Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Metodología de Marco Lógico (MML)

Herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de un programa. Para la adecuada aplicación de la MML se deben seguir las siguientes etapas:

Análisis del problema

Selección de alternativas

Definición del objetivo

Elaboración de la matriz
de indicadores

Definición del problema e
identificación de
involucrados

ACTIVIDAD

Elaboración de la MML-MIR



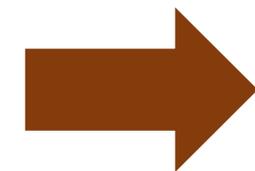
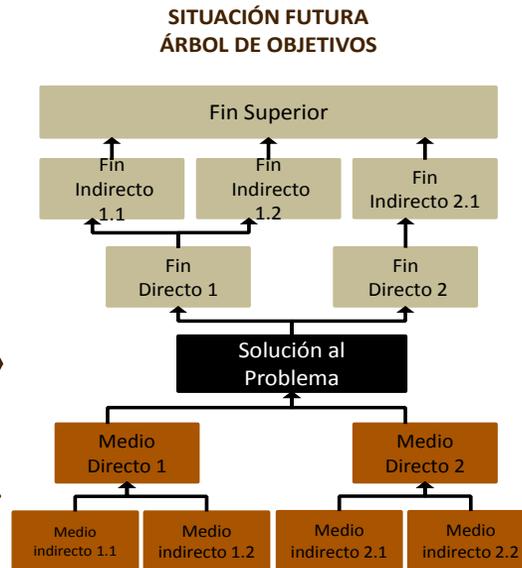
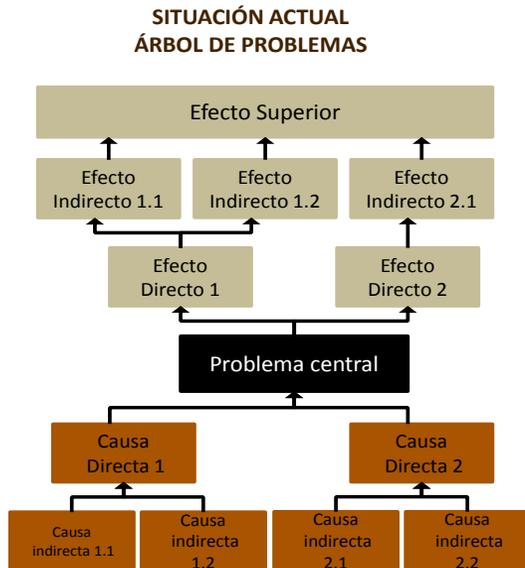
- Problema central
- Causas
- Efectos



- Objetivo central
- Medios
- Fines

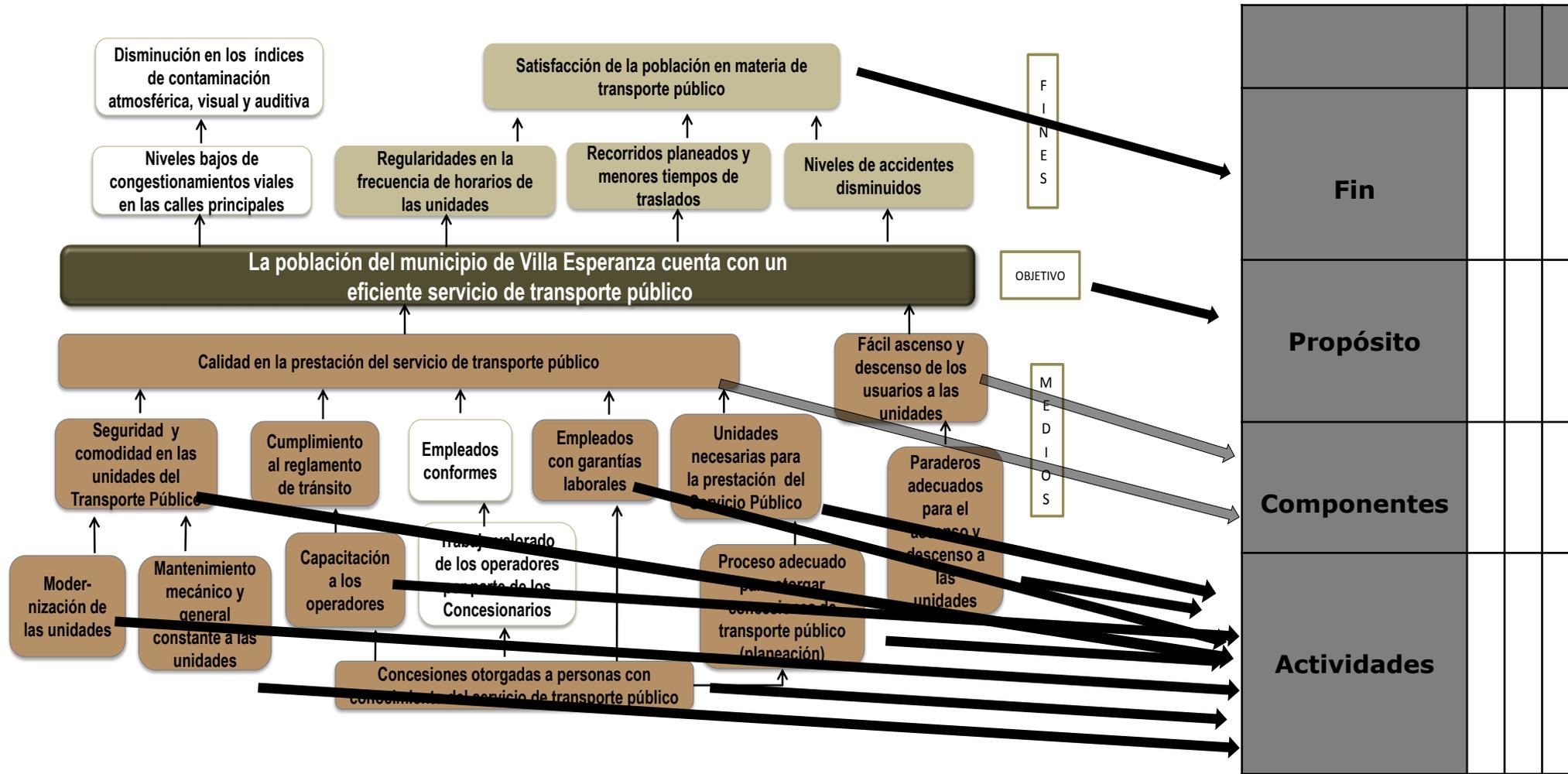


- Fin
- Propósito
- Componentes
- Actividades



	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Cómo construir la Matriz de Indicadores para Resultados



Contenido de la MIR



IV. Proceso de Planeación, Programación y Presupuestación

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 134

El **Presupuesto de Egresos** es el instrumento jurídico, de política económica y de política de gasto, en el cual se establece el ejercicio, control y evaluación del gasto público a través de los programas derivados del Plan de Desarrollo Municipal, durante el ejercicio fiscal correspondiente, así como de aquellos de naturaleza multianual.

Proceso de Planificación y Presupuestación

El proceso de planeación y presupuestación es una herramienta fundamental para que el gobierno formule, discuta, apruebe, ejecute, controle y evalúe los resultados de la estructura de la clasificación del gasto público en cada uno de los rubros de tal manera que se refleje en un crecimiento y desarrollo a nivel macro y microeconómico.

La integración del presupuesto de egresos y los programas presupuestarios, tiene como una de sus finalidades cumplir con los objetivos identificados en el Plan de Desarrollo Municipal, a través de la asignación de recursos, con un enfoque a resultados y que origine la integración de un instrumento que sea la sustancia del funcionamiento gubernamental y motive la eficiente distribución del recurso.

En este proceso es indispensable que la programación de metas e indicadores permita la evaluación del cumplimiento de los objetivos de los programas y responda a lo establecido en el PDM.

Proceso de Planificación y Presupuestación

Así mismo es fundamental garantizar al momento de realizar la integración del proyecto de presupuesto de egresos, se cumplan estos principios:

- Se deben sustentar programas y proyectos que se ejecutarán en el ejercicio fiscal, orientando éstos a la realización de acciones que den cumplimiento a objetivos preestablecidos en el PDM,
- Los programas y proyectos serán verificados a través de indicadores y metas previstas a alcanzar

Lo anterior permite a las administraciones municipales adoptar el modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados, lo que propicia que las acciones se orienten hacia el cumplimiento de los objetivos planteados para otorgar a la población respuesta a sus necesidades o demandas presentes y futuras, aplicando los conceptos básicos de la Gestión para Resultados (GpR), permitiendo la distribución de recursos de manera eficiente y eficaz.

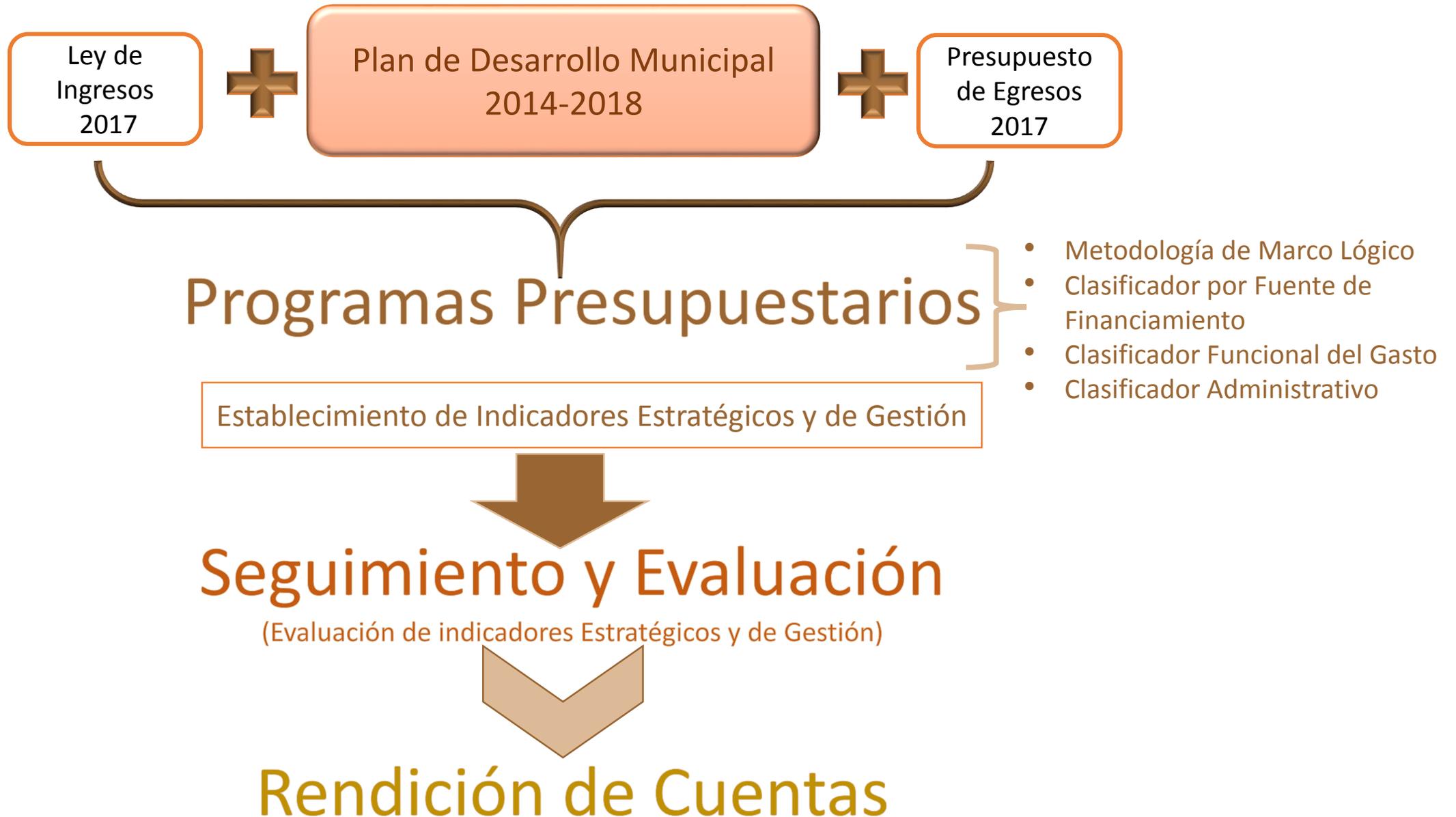
Proceso de Planificación y Presupuestación

Dentro del proceso de planeación estratégica (PE), el sustento conceptual y las herramientas prácticas para fortalecer la Administración Pública, aplicando la Gestión para Resultados son:

- Presupuesto Municipal.
- Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), diseñada bajo la Metodología del Marco Lógico (MML).
- Sistema de Evaluación.

El uso de estas herramientas tiene como propósito el lograr los objetivos trazados y obtener los resultados esperados, ambos aspectos consignados desde el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), el cual busca alcanzar el desarrollo humano sustentable de los habitantes.

Planeación, Programación, Presupuestación, Seguimiento y Evaluación



V. Construcción de Indicadores

Indicador de desempeño

- Expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas
- Proporciona un medio sencillo y fiable para **medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas, cumplir con el cometido)**
- Refleja los cambios vinculados con las acciones del programa, **monitorea y evalúa sus resultados.**
- Se debe aplicar en la planeación y la programación, para utilizarse en el seguimiento y en la evaluación de los Pp.



Tipos de Indicadores

Indicadores Estratégicos

- Miden el grado de cumplimiento de los objetivos, de las políticas públicas y de los programas presupuestarios.
- Contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos

Fin, Propósito, Componentes

Indicadores de Gestión

- Miden el avance en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y servicios públicos son generados y entregados
- Son de procesos que generan productos

Componentes y Actividades

Clasificación gráfica de los indicadores de la MIR



Indicador de Gestión

Permite verificar la gestión de los procesos: recursos humanos, el financiamiento, la adquisición de insumos, la operación, entre otros.

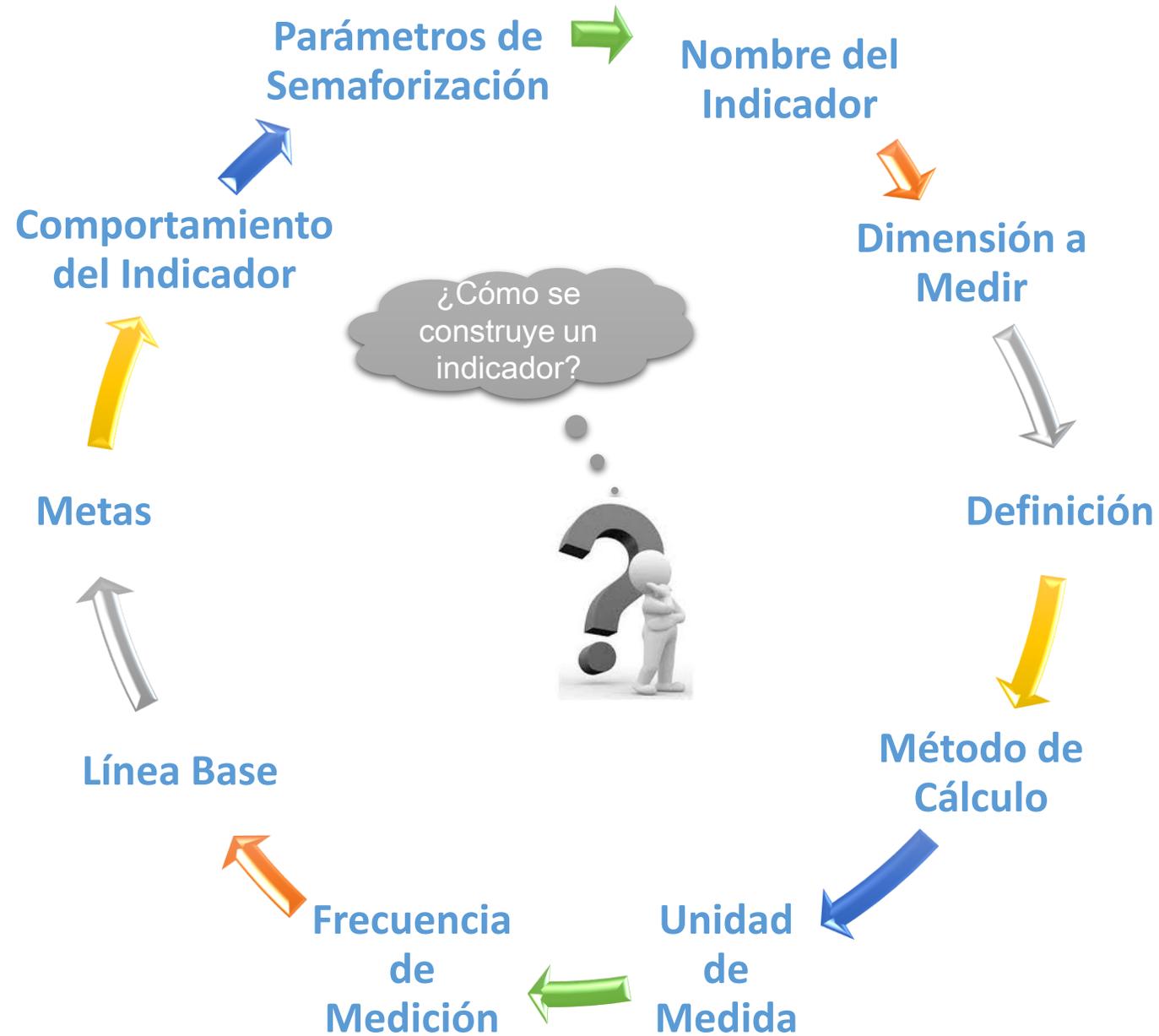
Indicadores Estratégicos

Permite verificar la generación y/o entrega de los bienes y/o servicios del programa.

Permite verificar la cobertura y/o el cambio producido en la población o área de enfoque que puede atribuirse a la ejecución del programa

Permite verificar los impactos sociales y económicos alcanzados, para los cuales contribuye el programa, pero que no son sólo su responsabilidad.

Elementos mínimos en la construcción de indicadores



Nombre del indicador

¿Cómo se construye un indicador?



Es la expresión que identifica al indicador y que manifiesta lo que se desea medir con él

- Debe **ser claro y entendible** en sí mismo, pero no presentarse como definición.
- No contiene el método de cálculo, pero debe **ser consistente con el mismo**.
- Debe **ser único y corto**: máximo 10 palabras (sugerido).
- Debe ser **concreto** y debe definir **claramente su utilidad**.
- El nombre del indicador no debe **reflejar una acción**; no incluye verbos en infinitivo.

Noción o Relación Aritmética	Complemento
Porcentaje	de viviendas con agua entubada
Promedio	de hectáreas siniestradas por incendios
Tasa	de disminución en la mortalidad infantil
Índice	de desarrollo humano

Dimensiones

Según el aspecto del logro de los objetivos que miden, se distinguen las siguientes dimensiones de indicadores:

Eficacia	Miden el nivel de cumplimiento de los objetivos	Tasa de deserción de Educación Media Superior	Fin Propósito Componente Actividad
Eficiencia	Buscan medir qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de los resultados	Promedio de estudiantes que desertan de la Educación Media Superior por maestro que da clases a ese nivel	Propósito Componente Actividad
Calidad	Busca evaluar atributos de los bienes o servicios producidos por el programa respecto a normas o referencias externas	Porcentaje de estudiantes egresados de Educación Media Superior con buen rendimiento (9-10 promedio)	Componente
Economía	Mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros	Porcentaje del costo del pasaje que es subsidiado	Componente Actividad

No significa que cada Pp esté obligado a registrar indicadores para todas las dimensiones descritas; se recomienda que un **Pp contenga, al menos, indicadores de eficacia para cada uno de los niveles de la MIR**, de tal manera que se asegure la valoración de los resultados alcanzados, de conformidad con la lógica vertical que entraña la MIR.

Definición del indicador

Debe **precisar qué se pretende medir del objetivo** al que está asociado; debe ayudar a entender la **utilidad, finalidad o uso del indicador**.

No debe repetir el nombre del indicador ni el **método de cálculo**, la definición debe ser utilizada para explicar brevemente (máximo 240 caracteres) y en términos sencillos, qué es lo que mide el indicador.

Nombre del indicador	Definición mal establecida	Definición bien establecida
Porcentaje de obras de infraestructura apoyadas por el FISM que se encuentran en operación.	Mide el porcentaje de obras apoyadas por el FISM en operación.	De todas las obras financiadas con recursos FISM, se mostrara que porcentaje de éstas se encuentran en operación.

Método de Cálculo



- Es una **expresión matemática** definida de manera adecuada y de fácil comprensión, es decir, deben quedar claras **cuáles son las variables utilizadas**.
- Determina la forma en que se **relacionan las variables** establecidas para el indicador.
- Expresar de manera puntual las **características de las variables** y de ser necesario, el año y la fuente de verificación de la información de cada una de ellas.

Para establecer las variables, hay que identificar:

- El elemento a medir.
- El universo a considerar, resultado de periodos anteriores, productos similares, meta o compromiso (marco de referencia).

Método de cálculo

- Expresa **algebraicamente** la fórmula de cálculo del indicador.
- Su expresión más simple es a través de **una fórmula que relaciona 2 o más variables**.
- Las **fórmulas más frecuentes** se expresan mediante una división que suele llamarse cociente.

Indicador	Unidad de Medida	Método de Cálculo Ejemplos
Porcentaje de viviendas con agua potable	Porcentaje	$(\text{Número de viviendas que cuentan con agua potable} / \text{Número total de viviendas en el municipio}) \times 100$
Tasa de ahorro con la canasta básica	Porcentaje	$(\text{Precio de la canasta básica en el mercado local} / \text{precio de la canasta básica en tiendas Diconsa}) - 1) \times 100$
Índice de Desarrollo Humano	Índice	Método establecido por las Naciones Unidas que incluye la medición de tres dimensiones: Salud, educación e ingreso. Se anexa documento con el método de cálculo.

Unidad de medida



- Son convenciones que se utilizan para facilitar la comparación de las mediciones y se refieren a las dimensiones de las categorías que estamos cuantificando. **La unidad de medida debe tener coherencia con la descripción de la variable.**
 - Persona (para montos de población)
 - Tonelada, kilogramo, gramo (para unidades de peso)
 - Kilómetro, metro (unidades de distancia)
 - Dosis (para unidades de vacunas aplicadas)
 - Caloría, kilocaloría (para los alimentos ingeridos)
 - Día, hora, minuto (tiempo en realizar un trámite)
 - Hectárea (para unidades de siembra)

Frecuencia de Medición

Hace referencia a la periodicidad en el tiempo con que se realiza la medición del indicador (periodo entre mediciones).

- La frecuencia de medición mínima a utilizar es mensual, es decir no realizar reportes por debajo de mensual (p.e. semanal o diario).
- Se recomienda que la periodicidad con la que se reporte la meta del indicador sea la siguiente:
- **Indicadores de Fin:** Periodicidad máxima **SEXENAL** (mínimo debe medirse una vez en el sexenio, p.e. sexenal, bienal, anual).
- **Indicadores de Propósito:** Periodicidad máxima de preferencia **ANUAL** (mínimo debe medirse una vez al año, p.e. anual, semestral).

Frecuencia de Medición

- **Indicadores de Componente:** Periodicidad máxima **SEMESTRAL** (mínimo debe medirse una vez al semestre, p.e. semestral, trimestral)
- **Indicadores de Actividad:** Periodicidad máxima **TRIMESTRAL**. (mínimo debe medirse una vez al trimestre p.e. trimestral, mensual)
- Si la frecuencia es mayor a anual, se deberá tomar en cuenta el año de la línea base, para que en el año que corresponda (año de línea base más dos, si es bienal; año de línea base más tres, si es trienal; año de línea base más cinco si es quinquenal, etc.) se determinen metas y establezcan calendarios.

Línea Base

- Valor del indicador que se establece como punto de partida para evaluarlo y darle seguimiento.
(sirve para **comparar en dónde estamos y hacia dónde vamos**)
- El registro del valor de la línea base y del año al que corresponde esa medición, es obligatorio para todos los indicadores.
- En caso de que el indicador sea de **nueva creación** y no pueda establecerse la línea base, se tomará como línea base el primer resultado alcanzado en el ejercicio fiscal en curso (anual) con el que se cuente, mientras tanto se informará como no disponible (en las metas intermedias de dicho ejercicio).

Línea Base

Línea base (2013)

Situación deseada (2014)

Nombre del indicador: Porcentaje de niñas y niños que asisten a escuelas de educación primaria indígena, con promedio escolar de al menos 8 puntos.

80%

81%

Ejercicio fiscal en curso	Línea base		Meta del Ejercicio fiscal en curso	Resultado alcanzado en el ejercicio en curso
	Valor	Año		
2008	No disponible	No disponible	5,000,000	5,100,000
2009	5,100,000	2008	5,500,000	En curso

Meta del indicador



- ▶ Corresponde a los **límites o niveles máximos** de logro en un periodo determinado.
- ▶ Comunican el nivel de desempeño esperado por la organización, y permiten enfocarla hacia la mejora.
- ▶ La meta del indicador está **directamente relacionada con el objetivo que se busca lograr**.
- ▶ Debe ser **cuantificable**, estar orientada a mejorar en forma significativa los resultados e impactos del desempeño institucional.
- ▶ Debe ser **factible de alcanzar** y, por lo tanto, ser realista respecto a los **plazos y a los recursos humanos y financieros que involucran**.

Nombre del indicador: Porcentaje de niñas y niños que asisten a escuelas de educación primaria indígena, con promedio escolar de al menos 8 puntos.

Línea base (2013)

80%

Meta del indicador (2014)

81%

Comportamiento del indicador



Hace referencia a la dirección que debe tener el comportamiento del indicador para identificar cuando su desempeño es positivo o negativo. Puede tener un sentido descendente o ascendente:

- Comportamiento **ascendente**: cuando el objetivo es incrementar el resultado, tomando como referencia la línea base.
- Comportamiento **descendente**: cuando el objetivo es disminuir el resultado, tomando como referencia la línea base.
- Comportamiento **regular (constante)**: cuando el objetivo es mantener el mismo resultado, tomando como referencia la línea base.

Comportamiento del indicador



Indicador	Línea base	Meta	Sentido esperado
Cobertura de vacunación	85%	95%	Ascendente
Huelgas estalladas	10%	0%	Descendente
Porcentaje de niñas y niños que asisten a escuelas de educación primaria indígena, con promedio escolar de al menos 8 puntos	80%	81%	Ascendente
Tasa de mortalidad infantil en niños menores de 5 años en México respecto al año 2004	31%	29%	Descendente
Índice de Paz Social y Gobernabilidad	60%	60%	Constante

Parámetros de Semaforzación



Para poder dar seguimiento, realizar la **evaluación adecuada** y contar con elementos para la toma de decisiones, deberán establecerse los **parámetros de semaforización** que identifiquen si el cumplimiento del indicador fue el **adecuado o esperado**.

Con los parámetros de semaforización se indica cuando el comportamiento del indicador es:

-  Aceptable (verde)
-  Con riesgo (amarillo)
-  Crítico (rojo)

Los parámetros de semaforización se establecen de acuerdo al sentido del indicador respecto a la meta (sentido ascendente o descendente).

Comportamiento Aceptable	Comportamiento en Riesgo	Comportamiento Crítico
Entre -15% y +5% de la meta	Entre +5% y +15% de la meta	Por debajo del -15% o por encima del +15% de la meta
RESULTADO \geq 75%	75% > RESULTADO \geq 50%	RESULTADO < 50%

INDICADORES

Atributos del indicador

Claridad

- Deben tener una expresión sencilla con el propósito de ser fácilmente comprensibles.
 - Debe ser preciso e inequívoco.
-

Relevancia

- Debe reflejar una dimensión o aspecto importante del logro del objetivo.
 - Uno debe preguntarse ¿es esta la mejor manera de saber si se ha alcanzado el objetivo?.
-

Economía

- La información necesaria para generar el indicador deberá estar disponible a un costo razonable.
-

Monitoreable

- Debe poder sujetarse a una verificación independiente (transparente-público).
-

Adecuado

- El indicador deberá soportar una base suficiente para evaluar el desempeño.

INDICADORES

Atributos del indicador

Aporte
marginal

- En caso de que exista más de un indicador para medir el desempeño, el indicador debe proveer información adicional en comparación con los otros indicadores propuestos.
-

Específico

- Debe ser concreto y determinable.
 - Debe medir específicamente lo que se quiere o debe medir, en este caso los objetivos.
-

Definidos
temporalmente

- Debe ser oportuno, es decir, se deben establecer con plazos, lapsos y fechas límite.

Evaluación del Desempeño

Objetivo de la evaluación

Verificar el cumplimiento de objetivos y metas plasmados en los Programas Presupuestarios 2016, en congruencia con la planeación inicial, el ejercicio del recurso en apego al Plan de Desarrollo Municipal.

Elementos a considerar

- ✓ Plan Municipal de Desarrollo
- ✓ Presupuesto de Egresos
- ✓ Programa Presupuestario
- ✓ Registro del ejercicio del recurso por programa



Evidencia

La evidencia de auditoría es la información usada por el auditor para llegar a la conclusión en la cual la opinión de auditoría está basada e incluye la información contenida en los registros de contabilidad registrados en el estado financiero y otra información.

Evidencia suficiente y apropiada

- *Suficiente* es la medida de cantidad de evidencia;
- *Apropiada* es el término de calidad de la evidencia;

Esto es, es relevante y es confiable al proveer el soporte para detectar errores u omisiones, en las transacciones, balances e informes.

Una auditoría de desempeño es sistemática si el investigador procede en forma ordenada, siguiendo con rigurosidad el proceso de obtención, elaboración y análisis de los datos, de tal forma que éstos conduzcan evidencias suficientes, competentes, relevantes y pertinentes que fundamenten conclusiones válidas.

¿Qué pasa con las modificaciones?

Las modificaciones que se llevan a lo largo del año deberán ser registradas debida y oportunamente, además de que deberán ser aprobadas por su cabildo.

Casos

- Modificación de recurso
 - ✓ Ajuste de metas
 - ✓ Causas
- Eliminación de programas
 - ✓ Definir el recurso del programa eliminado a que programas, metas, componentes, acciones se destinaron.
 - ✓ Causas
- Creación de programas
 - ✓ Definir el origen del recurso del nuevo
 - ✓ Causas

Recomendaciones Generales

De las evaluaciones de los años anteriores realizadas por la Dirección de Auditoría de Evaluación del Desempeño se han detectado deficiencias, las cuales dificultan la solventación de los Pliegos de Recomendaciones, tales como:

- Falta de evidencia en el reporte del Cumplimiento Final del programa Presupuestario.
- Ajustes (sin sustento) a los resultados del Cumplimiento Final del Programa Presupuestario
- Modificaciones presupuestales sin evidencia, justificaciones y/o aprobaciones de cabildo.



GRACIAS

Auditoría Superior del Estado de Puebla

H. CONGRESO DEL ESTADO

Octubre 2016