



UBA

Facultad de Ciencias Económicas

Maestría en Administración Pública

LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACION EN LA PLANIFICACION DEL PRESUPUESTO NACIONAL: *El Caso de Argentina y Colombia*



Autor: Anides Jair Pacheco Mendoza

Director: Guillermo Schweinheim



2014

Agradecimientos

A Dios, motor de todo mi proyecto de vida,

A mi Familia, mi mayor apoyo, a mi Madre; mi Ángel quien me mostró la disciplina para la vida y fue el primer empujón para asumir este proyecto.

A mi Esposa Martha Liliana González que con su amor, ha sido mi verdadera razón para no desistir y bajar los brazos.

A mis Hermanos Jean Carlos, Jose Luis, Joaquín y Jairo con quienes empecé esta historia lejos de casa. Historia nos deja claro que hoy somos capaces de asumir cualquier reto.

Al admirable y respetable Dr. Oscar Oszlak, quien me permitió ver que más allá del interés individual de entrar a un salón de clases a formarse, es lograr trascender en nuestros espacios para una sociedad justa y mejor.

A mi Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Directivos, Profesores y en especial a Gabi. Dispuesta sin medidas a contribuir con los intereses de los alumnos.

A Roberto Martirene (Q.E.P.D), Marcos Makón y otros por sus invaluable aportes.

A mi Director Guillermo Schweinheim por su total disposición, por sus importantes y valiosos aportes a este proyecto.

Tabla de contenido

Introducción	9
Capítulo I. Marco Referencial.....	22
1.1. Marco Teórico.....	22
1.2. Marco Conceptual.....	23
1.3. Objetivos	28
General.....	28
Específicos.	28
1.4. Problema de investigación	29
Capítulo II. Descripción de Los Sistemas de MyE en La Argentina y en Colombia	33
2.1. Sistema de MyE en la República Argentina	33
2.1.1. Sistema de Seguimiento Físico-Financiero (SSFF).	36
2.1.2. Sistema de Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG).....	41
2.1.3. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) ...	51
2.2. Sistema de MyE en la República de Colombia.....	57
2.2.1. Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública -SINERGIA-.....	58
Capítulo III Sistemas Presupuestales	69
3.1. Sistema presupuestal en la República de Argentina	69
3.1.1. El Sistema de Presupuesto en La Argentina	70
3.2. Sistema presupuestal en la República de Colombia	101
3.2. 1. El Sistema de Presupuesto en la República de Colombia.....	102
Capitulo IV. Análisis Comparativo.....	128
4.1. Los sistemas de MyE en la Argentina y Colombia.....	128
4.1.2. Desarrollo de los Objetivos.....	133

4.1.3. Administración de los Sistemas	139
4.2. Sistemas de MyE en los sistemas de presupuesto nacional	144
4.2.1. Marco normativo.....	144
4.2.2. Planificación del Presupuesto	146
4.2.3. La Gestión por Resultados en los Presupuestos Nacionales	147
4.3. Dimensiones y Análisis de Las Variables.....	150
4.3.1. Metodología	152
4.3.2. Oferta de información en los sistemas de MyE	154
4.3.2.1. <i>Planificación en los Sistemas</i>	155
4.3.2.2. <i>Retroalimentación de la Información</i>	158
4.3.2.3. <i>Técnicas de Divulgación de la Información</i>	163
4.3.3. Demanda de información en los sistemas de MyE	167
4.3.3.1. <i>Proyecto de Presupuesto en Comisión de estudio</i>	168
4.3.3.2. <i>Debates en la comisión de presupuesto</i>	172
4.3.3.3. <i>Presencia en Presupuesto</i>	174
4.3.4. Nivel de Producción y Utilización de la Información	176
5. Conclusiones	180
ANEXO I	188
ANEXO II	192
ANEXO IIa	193
ANEXO III.....	194
BIBLIOGRAFÍA	195

Índice de Tablas

Tabla 1. Sistemas de MyE y Coordinación	16
Tabla 2. Componentes del SCG y sus instrumentos	17
Tabla 3. Sistemas de MyE y Coordinación en La República Argentina.....	35
Tabla 4. Cuerpo normativo complementario en el SPA.....	79
Tabla 5. Programas e indicadores en Prueba Piloto PPOR.....	85
Tabla 6. Cuerpo normativo complementario en el SPC.....	109
Tabla 7. Desarrollo de Objetivos por Sistema.	137
Tabla 8. Objetivos de la GPOR en los Sistemas de MyE de La Argentina y Colombia.....	139
Tabla 9. Sistemas de MyE y Sectores de Origen.	143
Tabla 10. Marco Normativo de Sistemas de MyE en el SNP.	145
Tabla 11. Implementación de Sistemas de MyE Vs PPR.	148
Tabla 12. Variables de Estudio.	152
Tabla 13. Nivel de la Variable Planificación en los Sistemas de MyE.....	155
Tabla 14. Mecanismos de Planificación en los Sistemas de MyE.	157
Tabla 15. Nivel de la Variable Retroalimentación de la Información.	159
Tabla 16. Acciones de Retroalimentación de la Información en los Sistemas de MyE.....	160
Tabla 17. Modalidades de Retroalimentación de Información en los Sistemas de MyE.....	161
Tabla 18. Nivel de la Variable Técnicas de Divulgación de la a Información.	164
Tabla 19. Técnicas de Divulgación de la Información.....	165
Tabla 20. Diversificación de los Sistemas de MyE.....	167
Tabla 21. Nivel de la Variable Proyecto de Presupuesto en Comisión de estudio.	168
Tabla 22. Presencia de los Sistemas de MyE en primera fase del Ciclo Presupuestario.	170
Tabla 23. Instituciones Participantes en fases de Formulación y Programación.	170
Tabla 24. Nivel de la Variable Debates en la Comisión de Presupuesto del HCR.	172
Tabla 25. Nivel de la Variable Presencia en Presupuesto.....	175
Tabla 26. Nivel de Oferta y Demanda de Información de los Sistemas de MyE.....	178

Índice de Figuras

Figura 1. Componentes del SSFF.....	41
Figura 2. Componentes del SISEG.	50
Figura 3. Componentes de SIEMPRO.	56
Figura 4. Componentes de SINERGIA.	67
Figura 5. Línea de Tiempo Normativa Relevante en SPA.....	78
Figura 6. Diseño de Estructuras Programáticas SPA.	82
Figura 7. Ciclo Presupuestario en Argentina	91
Figura 8. Línea de Tiempo Normativa Relevante en SPC.	108
Figura 9. Ciclo Presupuestario en Colombia.....	118
Figura 10. Línea de tiempo de los sistemas de MyE.....	130
Figura 11. Comparación Origen de los Sistemas.	133
Figura 12. Metodología	153
Figura 13. Variables en Oferta de Información de los Sistemas de MyE.	154
Figura 14. Temporalidad de Publicación de información en los Sistemas de MyE.	163
Figura 15. Variables en Demanda de Información de los Sistemas de MyE.	167
Figura 16. Ciclo Presupuesto Nacional, Argentina y Colombia	171

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Programas en los Presupuestos consolidados de la APN. 2002-2013.	84
Gráfico 2. Capacidad de la Gestión Pública para Resultados en el Desarrollo GPpRD	90
Gráfico 3. Capacidad de la Gestión Pública para Resultados en el Desarrollo GPpRD.	117
Gráfico 4. Nivel de Oferta y Demanda de Información de los Sistemas de MyE II.....	179

Índice de Anexos

ANEXO I	188
ANEXO II	192
ANEXO III.....	194

NOMENCLATURAS Y ABREVIATURAS

AFIP	ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS
APN	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
ASIP	ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO
AGN	AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN
BPIN	BANCO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN
CLAD	CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO
CPMRC	COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS
CONPES	CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL
CNCPS	CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES
CONFIS	CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA FISCAL
CPN	CONSTITUCIÓN POLÍTICA NACIONAL
DIPRES	DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO
DEE	DIRECCIÓN DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
DEEP	DIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DNP	DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN
GRPD	ÍNDICE GESTIÓN PÚBLICA PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO
GPOR	GESTIÓN PÚBLICA ORIENTADA A RESULTADOS
GPPR	GESTIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADO
HCRA	HONIRABLE CONGRESO DE LA REPUBLICA DE ARGENTINA
HCRC	HONORABLE CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA
JGM	JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
MFMP	MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO.
MECON	MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PÚBLICA
MINHACIENDA	MINISTERIO DE HACIENDA
MINSEGPRES	MINISTERIO DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA
MIDEPLAN	MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN
MYE	MONITOREO Y EVALUACIÓN
NPG	NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

SIEMPRO	SISTEMA DE INFORMACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES
SISEG	SISTEMA DE INTEGRAL DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN
SSFF	SISTEMA DE SEGUIMIENTO FÍSICO-FINANCIERO
SISFAM	FAMILIAS BENEFICIARIAS DE PROGRAMAS Y SERVICIOS SOCIALES
SIG	SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN
SIGEN	SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN
SINERGIA	SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA
SEV	SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA
SCG	SISTEMA DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN
SIMEG	SISTEMA DE METAS DEL GOBIERNO
SISPLAN	SISTEMA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL
SSEGP	SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO
SIDIF	SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN FINANCIERA
SINE	SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN
SNI	SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES
SPA	SISTEMA PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL
SPC	SISTEMA PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL EN COLOMBIA
SSPG	SISTEMAS DE SEGUIMIENTO DE LA PROGRAMACIÓN GUBERNAMENTAL DE CHILE.
STIP	SUBDIRECCIÓN TERRITORIAL Y DE INVERSIÓN PÚBLICA
ONP	OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO
ODEPLAN	OFICINA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN
PGN	PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN
PND	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
POAI	PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES
PPOR	PRESUPUESTO PÚBLICO ORIENTADO A RESULTADOS
PPA	SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PLAN PLURIANUAL DE ACCIÓN

Introducción

La génesis sobre la institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (MyE), parte de un contexto coyuntural desde inicios de la década de los 90, en el marco de la Modernización del Estado que empezó a considerar un Modelo de Gestión Pública con el enfoque Tradicional Weberiano Clásico y la Nueva Gestión Pública (NGP), pero orientado a los resultados. CLAD (1998), lo referencia como el momento en que el modelo de Estado montado en la postguerra por los países desarrollados a finales de la década del 70, entra en crisis y ante el déficit de la balanza de pagos, déficit presupuestario y la desaceleración del sector industrial, entre otros, emerge la propuesta de implementar un nuevo modelo bajo el enfoque del *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal.

Sin embargo, en América Latina la situación fue más grave dada los altos niveles de desigualdad en los Países de la Región. Es así como las altas tasas de inflación y estancamiento en sus economías locales se hicieron notar con mayor fuerza. De esta manera, los Estados regionales implementaron como primera medida, reformas que atendían aspectos fiscales, comerciales y de mercado más que aspectos estructurales del Estado. Oszlak (1996), las denomina como Reformas de Primera Generación.

Ya para finales de los 80 las presiones, además de las económicas, trascendieron hacia el contexto operativo del Estado; es decir sobre la calidad de la prestación de los servicios sociales del Estado (O'Donnell, 1997). En este sentido, se requería un cuerpo Estatal capaz de atender y

resolver las necesidades de la sociedad de manera rápida, con un papel que brindara garantías sobre el acceso y la definición de competencias para los actores determinantes de la sociedad en la búsqueda de condiciones para el desarrollo, oferta de servicios sociales y la infraestructura pública.

De esta manera nace la Nueva Gestión Pública (NGP), cuyo propósito es la de adaptar premisas de la Gerencia Privada en la Gestión Pública para una mayor rapidez en la toma de decisiones y procurando en todo momento mejorar la eficiencia y eficacia del Estado (CLAD, 1998).

En este contexto, ante un nuevo planteamiento del papel del Estado, el cual propone parámetros gerenciales que implican acciones metódicas, aparece la necesidad intrínseca de Gestionar para Resultados¹; es decir, medir la eficiencia, efectividad y el impacto de la gestión en cada proceso y acción de la Administración Pública, lo que algunos señalan como un proceso de ampliación de la democracia, ya que permite la rendición de cuentas, en un momento en que las acciones de gobierno adquieren carácter público (Villarreal, 2007).

La técnica de Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR) en la Región, surge en el marco de las Reformas de Segunda Generación, que Según Oszlak (1996), son las que se originan en la segunda corriente de reformas implementadas para la modernización del Estado como políticas que proponían cambios estructurales en la Administración Pública, de allí las diferentes técnicas de gestión a partir de los años 90.

¹ Serra (2007) explica que existe una contradicción desde el punto de vista semántico cuando se habla de *Gestión Por Resultados*, cuando son los resultados los que se obtienen al final del proceso. Por tal razón sugiere que se hable de *Gestión Para Resultados*.

Si bien en la literatura no se cuenta con un concepto único sobre la GPOR, Serra (2007) define que el objetivo de la GPOR es:

Generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno. (p.15).

Igualmente, señala que esta técnica busca:

1. Contribuir a la asignación descentralizada de objetivos y responsabilidades, y a la evaluación del desempeño de quienes ejerzan funciones directivas, con su correspondiente manejo de incentivos y sanciones. (p.14)
2. Ofrecer a los responsables de la administración pública los elementos de información, conocimiento e intervención que les permitan controlar y optimizar el proceso de creación de valor a fin de alcanzar el mejor resultado posible respecto a lo que se espera de la acción del gobierno. (p. 15)
3. Contribuir a mejorar la capacidad de las autoridades y de los organismos públicos para que puedan rendir cuentas y así permitir que la ciudadanía, los órganos de control y la comunidad internacional puedan evaluar su gestión. (p. 15)

Éstos se constituyen en la principal herramienta para la materialización y operativización de las políticas de Estado en materia de GPOR. Asimismo, son los que permiten realizar a través de instrumentos de medición, la planificación, la asignación y contribuir a los ejercicios de rendición de cuenta de las acciones del Estado (Clark, Sartorius, & Bamberger, 2007).

En términos generales, se encuentra que en cada uno de los países de la Región, la institucionalización de estos sistemas han pasado por tres etapas o generaciones; la cual empieza con una etapa experimental donde se conforma todo un cuerpo normativo y operativo, con alcances moderados en toda la estructura programática del Estado; luego la etapa de fortalecimiento conceptual y alcances, donde se alcanza a propender por el uso y acceso a la información como herramienta de gobierno y para mejorar el desempeño institucional, legitimidad y credibilidad de la Gestión y; finalmente un proceso de reingeniería en el que se reestructura su papel como herramienta estratégica para la toma de decisiones desde el Alto Gobierno y se proponen nuevas técnicas para la democratización (Ospina, 2000).

Sin embargo, la administración de éstos ha sido muy diversa; en un amplio grupo de países la administración de su sistema está centralizado en la institución que se encarga de la planificación de las políticas o del presupuesto, lo cual determina el enfoque del Sistema de MyE. Este es el caso de SINERGIA en Colombia, creado en 1994 quien lo hace desde el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, y el cual se basa en Monitoreo de Metas del Gobierno y la Evaluación de Políticas, Planes y Programas a nivel ministerial (BM, 2007).

Igualmente en este grupo aparece el Sistema de Planificación Nacional -SISPLAN- de Bolivia, coordinado desde el Ministerio de Planificación y cuya implementación es desde 1996, a la par de diversas reformas que constituyen sistemas de información y herramientas de gestión en diversos sectores. Dicha diversidad generó dispersión y a su vez dificultad para articular estos sistemas y herramientas, limitando la materialización de resultados a nivel de Alto Gobierno, en materia de disposición de un Sistema Nacional de MyE que ayudara a la toma de decisiones (Del Villar, 2007).

En el mismo sentido, se encuentra referenciado en la Región el Sistema Nacional de Evaluación -SINE- de Costa Rica, centralizado en el Ministerio de Planificación MIDEPLAN y desde su creación en 1994 se consideró como un instrumento que facilitara el monitoreo y evaluación de los programas, planes y políticas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo. En donde se han hecho reformas conceptuales y operativas tratando de vincularlo y articularlo con el sistema presupuestal y ayudar a la toma de decisiones en materia de ajuste a las políticas públicas (Mora, 2007).

Otro caso es el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público -SSEGP- de Perú, coordinado desde la Dirección Nacional de Presupuesto Público que solo hasta el año 2004 se implementó pese a la presencia de diversas iniciativas y sistemas desde los 90's como instrumentos que apoyan la gestión del Estado en el nivel presidencial, ministerial, y de control a la gestión, pero sin lograr alguna articulación entre estos (Shack, 2007).

En línea, también se referencia el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública -SEV- de Uruguay, creado en 1995 y coordinado desde la Oficina de Planificación y Presupuesto, cuyo objetivo de creación es servir como instrumento para evaluar los resultados de la gestión de los organismos que integran el presupuesto nacional (Berreta, 2007).

Por otro lado, los países que coordinan desde dos o más instituciones sus Sistemas de MyE presentan, un reto de articulación sobre los alcances y objetivos de los Sistemas de MyE con la Gestión Pública. Brasil por su parte, cuenta con 4 sistemas en 3 niveles distintos de gestión; Gobierno Central, Ministerial y Auditoria de Control Externo. En el primer nivel se encuentra el Sistema de Monitoreo a Metas Presidenciales, el cual surge a partir de 2003 como iniciativa del ejecutivo para monitorear los programas de prioridad para el presidente. A nivel Ministerial, se encuentra el Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Plurianual de Acción -PPA- que surge a partir del año 2004 y contribuye al ejercicio de la gestión por resultados y la transparencia por cuanto permite el control de la gestión desde el poder legislativo (Matsuda, 2007).

Igualmente en este nivel se encuentra el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas y Políticas Sociales, el cual surge en el 2004 y se constituye en una iniciativa para incentivar el análisis de las políticas y programas sociales desde el análisis de casos a través de la investigación ex post. Finalmente, en el tercer Nivel, se encuentra el Sistema de Evaluación Externa de Programas Gubernamentales, cuya génesis es gradual aunque inicia desde 1988 y se consolidado hasta el 2000, donde se desarrolla desde el Tribunal de Cuentas cuyo fin es proporcionar a la ciudadanía información independiente de la gestión de los programas y políticas implementadas en las agencias gubernamentales (Falcão, 2007).

Caso distinto es el que presenta México, en donde se encuentran varias iniciativas desde 2 niveles; Presidencial y Ministerial. El primero, lo conforman sistemas que permiten el desarrollo a la gestión pública, permitiendo un ejercicio de MyS a las técnicas de gestión y a los programas de prioridad del gobierno (Sistema de Seguimiento y Evaluación de Metas Presidenciales, El Modelo *Intragob*, y el modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control de la AFP). El segundo, desarrolla iniciativas de MyE en los programas sociales, siendo a su vez herramientas de rendición de cuentas hacia el nivel presidencial y legislativo; evaluaciones de impacto, instrumentos para medición de la pobreza, medición de beneficios en la oferta social institucional, entre otros (Medina, 2007).

En cuanto a Argentina desde un plano nacional, la literatura reconoce el desarrollo de tres iniciativas en tres instituciones distintas, sin embargo en otros Ministerios y a nivel de provincias, existen iniciativas de Sistemas de MyE específicos a los cuales no se les ha dado la suficiente relevancia y se han llegado a constituir como Sistemas internos y con alcances muy limitados a nivel de decisiones nacionales. Sin embargo, en este estudio se tomará como referencia los tres Sistemas de MyE más los citados en la literatura.

Entre los que se encuentra el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales -SIEMPRO- del Ministerio de Desarrollo social creado en 1995, que se basa en el monitoreo y evaluación de los programas sociales de interés para el gobierno central y construcción de líneas base para la toma de decisiones en materia de políticas y programas sociales. Adicionalmente el Sistema de Seguimiento Físico-Financiero -SSFF-, coordinado desde la Oficina Nacional de Presupuesto y creado en 1992, el cual permite la evaluación física de los

objetivos y metas de gobierno con la ejecución financiera. Ulteriormente, el Sistema de Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión -SISEG de la Jefatura de Gabinete de Ministros creado desde el 2001 el cual permite el seguimiento de las políticas que incrementan la calidad, eficiencia y transparencia de los procesos de los organismos públicos (Zaltsman, 2006).

Finalmente, se encuentra el caso de Chile como una de las experiencias más documentadas, es referenciado como el país con mayor nivel de éxito en cuanto al cumplimiento de sus objetivos institucionales y concordantes con los de la GPOR (Peroni, 2010). Ver Tabla 1. Por esta razón, se considera pertinente ampliar la descripción en este apartado, sin el propósito de desviar la atención sobre el objetivo de esta investigación:

Tabla 1. Sistemas de MyE y Coordinación

Sistema de MyE	Coordinación	Año
El Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental -SSPG-	División de Coordinación Interministerial -DCI- del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.	1991
Sistema Nacional de Inversiones -SNI-	Ministerio de Desarrollo Social	2000
Sistema de Evaluación y control de Gestión -SCG-	Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda -DIPRES-	1992

Fuente: Autor

Este sistema es una compilación de diferentes instrumentos. Cronológicamente se identifica en un primer proceso de gestación que se documenta entre 1993 y 1999, un segundo periodo (2000-2005) concebido como un proceso de reconfiguración estructural, conceptual y operativa de los instrumentos existentes hasta el momento y el tercer periodo que va desde el 2006 en adelante, que se considera como el proceso de potencialización del SCG, donde se incorporan

herramientas sofisticadas y de vanguardia para la calidad de la gestión pública. Se encuentra coordinado desde la Dirección de Presupuesto -DIPRES- del Ministerio de Hacienda y conformado por tres ejes integrados en lo que se encuentran incluidos una serie de instrumentos que se describen en la Tabla 2 que se muestra a continuación:

Tabla 2. Componentes del SCG y sus instrumentos

Instrumentos de Seguimiento y Monitoreo	Evaluación de Programas e Instituciones	Mecanismos de Incentivo al Desempeño Institucional
Definiciones Estratégicas	Evaluación de Programas Gubernamentales	Programa de Mejoramiento de la Gestión
Indicadores de Desempeño	Evaluación de Impacto de Programas	Ley Médica
Balance de Gestión Integral	Evaluación Comprensiva del Gasto	Programa Marco de la Calidad
Formato de Presentación de Programas al Presupuesto	Recomendaciones y Compromisos	Nuevos Mecanismos de Incentivo
	Asistencia Técnica a Programas	(Metas de Eficiencia Institucional)
	Nueva Línea de Evaluación	(Metas de Eficiencia Institucional y Colectivas del Poder Judicial)
		(Convenio Gestión Institucional del Ministerio Público)
		(Incentivo por Calidad de Servicio: Caso Servicio del Registro Civil e Identificación)
		(Fondo de Modernización de la Gestión Pública)

Fuente: Autor con base en (Arenas & Berner , 2010).

En concordancia con el Sistema Nacional de Inversiones del Ministerio de Desarrollo Social se tiene que, su coordinación la ejerce el Ministerio de Hacienda y Ministerio de Desarrollo Social, cuyo propósito es el de apoyar en las decisiones de todo el ciclo de la inversión pública (Peroni, 2010). Está conformado por 4 subsistemas los cuales están vinculados con el ciclo de la inversión pública; Subsistema de Evaluación Ex ante; Subsistema de Evaluación Ex-post; Subsistema de Formulación Presupuestaria y Subsistema de Ejecución Presupuestaria.

Por su parte, el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental, identificado en un principio como Metas Ministeriales que se constituyen en una herramienta que útil para implementar desde la Presidencia la primera iniciativa en materia de seguimiento a la programación de la gestión del Gobierno. Posteriormente se renombran como Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental -SSPG- en el 2001 y se constituyó en un software operado a través de internet con la metodología de sistema de semáforos, para la generación de alertas en la gestión de los programas objeto de evaluación. Esta alertas se generan de forma trimestral y permiten implementar correcciones a la gestión de los programas. Empero, el sistema ya nombrado no cuenta con acceso al público en cuanto a su plataforma funcional, solo lo operan los que integran el sistema, es decir; SEGPRES, DCI y los CONTACTOS MINISTERIALES.

EL SSPG es administrado por la División de Coordinación Interministerial DCI del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia MINSEGPRES y está conformado por un grupo de asesores Ministeriales, asesores del SEGPRES y la Administración. En cuanto a la información suministrada se tiene que está establecida a través de acuerdos administrativos desde la Presidencia de acuerdo a la Prioridad del Gobierno (Rios, 2007).

Este documento consta de cinco partes, el primero la precedente introducción, en la cual se realiza una breve contextualización sobre los temas que se desarrollará con amplitud en el resto del documento. Por tal razón, se esboza la génesis de la NPG y con ello los resultados de su implementación como lo son la GPOR y los Sistemas de MyE. Se abordan de manera referencial las experiencias en algunos países de la Región y se amplía la experiencia del País Chile,

considerándose como un referente necesario por ser una experiencia documentada en mayor volumen con respecto a las demás experiencias.

En el Capítulo I, se abordan como un Marco Referencial, el desarrollo del Marco Teórico de la investigación haciendo énfasis en el modelo comparativo en la Gestión Pública y un recorrido conceptual por los diferentes temas que son de soporte para el desarrollo de la investigación, también se plantea el problema de la investigación y posteriormente, los objetivos que se pretenden materializar con esta.

En el Capítulo II, se pretende realizar una descripción de los Sistemas de MyE en los Países de La Argentina y Colombia. Se abordarán aspectos tales como; el Origen, la Administración de los Sistemas y los Componentes de cada uno de estos. Lo que se pretende con este Capítulo II, es conocer la estructura de cada uno de los Sistemas de MyE y la forma en que estos se encuentran organizados para la oferta de la información.

El Capítulo III, realiza una descripción de los Sistemas presupuestales en cada uno de los Países de estudio, sesgando la descripción solo en el Presupuesto de Inversión. Se abordan temas como: el Marco jurídico; los mecanismos de coordinación internos; la metodología que implementa cada país para la formulación del Presupuesto de Inversión; el Marco Operativo, en donde se describen las etapas particulares de cada Sistema Nacional de Presupuesto; y se mencionan las respectivas experiencias en cuanto a la implementación de la GPOR en los Presupuestos Nacionales. Lo que se busca en esta parte, es describir la forma en que los países administran y ejecutan el proceso de Presupuesto.

En el Capítulo IV, se realiza el análisis comparativo en donde se pretende revisar el nivel de incidencia de los Sistemas de MyE en los Sistemas de Presupuesto Nacionales de los países de La Argentina y Colombia. Para ello se inicia con un análisis comparativo de aspectos muy generales de los Sistemas de MyE y los Sistemas de MyE en los Sistemas de Presupuesto Nacional.

Este primer abordaje comparativo permitirá conocer de forma generalizada, las diferencias y similitudes de las experiencias nacionales estudiadas para luego centrarse en el análisis de las variables de Oferta y Demanda que permitirán caracterizar el modo en que los Sistemas Nacionales de Presupuesto, utilizan información de los Sistemas de MyE para su respectiva elaboración.

Vale la pena mencionar que el análisis comparativo para revisar la Oferta de información en los sistemas de MyE se realiza bajo el desarrollo de las variables de; Planificación en los sistemas; Retroalimentación de la Información; y las Técnicas de Divulgación de la Información. Por el lado de la Demanda, se utilizarán, Proyecto de Presupuesto en Comisión de estudio; Debates en la comisión de presupuesto; y la Presencia en Presupuesto.

Finalmente, se realizan algunas consideraciones finales que resultan del recorrido del contenido antes mencionado y que persiguen el desarrollo de los objetivos de la investigación.



Capítulo I

Marco Referencial

Capítulo I. Marco Referencial

1.1. Marco Teórico

El Marco Teórico de esta investigación se centra en el Método Comparativo y tomando como referencia a Sartori (1994) quien argumenta que “(...) comparar implica asimilar y diferenciar en los límites” (p. 35) además sugiere que antes de emprender un ejercicio con el Método Comparativo se debe plantear la cuestión acerca de *¿Qué es comparable?* hacia el *¿En qué aspecto es comparable?* Partiendo de que la Comparación es el método de control de nuestras generalizaciones, que permite agudizar la capacidad de descripción y sintetizar variables diferenciadoras y comunes de un fenómeno particular (Pliscoff & Monje, 2003).

Por otro lado, Caïs (citado en Pliscoff y Monje, 2003) lo define como “una aplicación de la regla general de la lógica, el cual consiste en variar de un fenómeno con la intención de eliminar variables y factores accesorios para llegar a lo que es constante y fundamental” (p.4) y que en el contexto de la gestión pública, la aplicación del método comparativo implica tener claridad de la rigurosidad del método, ya que su funcionamiento y el número de instituciones que la conforma son variadas.

Tomando como referencia los aportes de los autores previamente referenciados, se establece que esta investigación encuentra límite solo en comparar la incidencia de los Sistemas de MyE en el proceso de formulación de los Presupuestos Nacionales en La Argentina y Colombia. De esta manera se pretende agudizar la capacidad de descripción y sintetizar las variables de oferta y demanda de información que determinen el objeto de la investigación; es decir; Argentina y

Colombia solo serán comparables en la forma en que sus respectivos Sistemas de MyE producen información y como es utilizada esta para la formulación de sus Presupuestos Nacionales.

1.2. Marco Conceptual

Estado: Guillermo O'Donnell (1997) sugiere que:

Es un error asociar al Estado con el aparato estatal o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son parte del Estado, pero no constituyen el todo. El Estado es también, y no menos primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada (p.64).

Políticas Públicas: frente a este concepto existe multiplicidad de enfoques y autores que participan en la definición de esta disciplina. Sin embargo, se asumirá un concepto que permita contextualizar desde el marco de estudio. Para Roth (2009), las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces. (p.19).

La Nueva Gestión Pública, NGP: Navas (2010), argumenta que esta:

Se basa en un modelo de gestión inspirado en la estructura gerencial y la organización de las empresas privadas, cuyas principales características son la gestión por resultados, la orientación hacia el mercado, la promoción de la competencia, el enfoque en los productos,

la gestión total de calidad y un esquema de rendición de cuentas sobre los resultados. Este modelo permite focalizar la atención sobre los procesos y garantiza que los productos o servicios de la administración respondan a las necesidades de los ciudadanos de modo eficiente y con altos estándares de calidad. (p. 3).

Por otro lado, SIARE (s.f) argumenta que:

Es una filosofía y corriente de modernización de la administración pública que se ha desarrollado desde la década de los 80, orientándose a la búsqueda de resultados y de la eficiencia, principalmente por medio de la gestión del presupuesto público. La NGP enfatiza en la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la organización gubernamental, así como en los instrumentos políticos y sus programas, esforzándose por alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios, todo ello, dedicando menor atención a las prescripciones procedimentales, las normas y las recomendaciones. (p. 34).

Gestión Pública Orientada a Resultados, GPOR: Serra (2007), define la GPOR como:

La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones. (p.18).

Rendición de cuentas o Accountability: Atkinson citado en (San Martín, 2011), argumenta: La *accountability* también ha sido conceptualizada como la obligación de parte de un individuo o de un grupo, de revelar, explicar y justificar las responsabilidades conferidas cuyos orígenes pueden ser políticos constitucionales, estatutarios o contractuales. Adicionalmente, cita a Mundt et al (1982), quien argumenta:

Significa ser responsable y sensible a los actos y resultados que se relacionan con la misión de la organización. (p. 2).

Los Sistemas de Monitoreo y Evaluación: Según (Clark, Sartorius & bamberger (2007), los sistemas de Monitoreo y Evaluación, MyE son los mecanismos que:

Ofrecen a los funcionarios públicos, a los responsables de programas de desarrollo y a la sociedad civil un medio más adecuado para aprender de la retroalimentación, para mejorar la prestación de servicios, planificar y asignar los recursos y demostrar los resultados, como corresponde a su obligación de rendir cuentas a las principales partes interesadas. (p.1).

Un segundo concepto que propone (Viñas, 2006) es:

Conjunto de procesos (de planificación, acopio y síntesis de información, reflexión y preparación de informes), y de condiciones y capacidades complementarias necesarias para

que los productos del seguimiento y de la evaluación, aporten una valiosa contribución a la adopción de decisiones y al aprendizaje. (p. 96).

Monitoreo (Seguimiento): Viñas (2006), lo define como:

Recolección y análisis de información, realizados con regularidad, para contribuir a la adopción oportuna de decisiones, garantizar la responsabilidad y sentar las bases de la evaluación y el aprendizaje. Se trata de una función continua basada en un proceso metódico de recolección de datos para proporcionar a los gestores y a los principales interesados de un proyecto o programa en curso, las primeras indicaciones sobre los progresos y el logro de los objetivos. (p. 95).

Evaluación: Viñas (2006), la define como:

Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de decisiones de beneficiarios y donantes. (p. 44).

Presupuesto: Asociación Internacional de Presupuesto Público, ASIP, (citado en Departamento de Planeación, 2010) lo define como:

La herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país. (p.5).

Flórez, (citado en Departamento de Planeación, 2010) lo define como:

El instrumento de manejo financiero más importante de la política fiscal, donde se programa y registra el gasto público y su forma de financiación y donde se establecen las reglas para su ejecución. Así, como instrumento financiero por excelencia que es, su empleo le debería permitir al Estado garantizar el cumplimiento de su función económica y asegurar la coordinación y organización eficiente en la producción de bienes y servicios públicos. (p, 15).

Uso de la información: Cunill y Ospina (2003) definen como:

El elemento del sistema de MyE, que pretende evaluar la efectividad en función de proveer conocimiento para informar la práctica a partir de cuatro dimensiones: 1) credibilidad; 2) accesibilidad; 3) consumo; e 4) impacto. Por tanto el uso de la información representa el elemento más político de la evaluación de la gestión pública. (p.35).

1.3. Objetivos

General.

Comparar la incidencia de los Sistemas de MyE en los Sistemas Nacionales de Presupuesto de La Argentina y Colombia.

Específicos.

- Describir el modo en que estos países desarrollan sus Sistemas de Monitoreo y Evaluación y sus Sistemas Nacionales de Presupuesto.
- Realizar un análisis comparado de las diferencias y similitudes entre los Sistemas de MyE y los Sistemas de Presupuesto de las experiencias nacionales estudiadas.
- Caracterizar el nivel de utilización de información producida por los Sistemas de Monitoreo y Evaluación, en la Planificación de los Presupuestos Nacionales de los países estudiados.

1.4. Problema de investigación

En el marco de la GPOR los Gobiernos estructuran e incorporan los Sistemas de MyE como instrumentos para lograr eficacia y eficiencia en la Gestión. Sin embargo, esta tarea se ha desarrollado bajo diversas características en los países de la Región con el patrón marcado sobre la apuesta por mantener este instrumento de gestión como aliado para garantizar los principios de Buen Gobierno.

En todo caso, los Gobiernos han asumido el reto de adaptar e institucionalizar los Sistemas de MyE con el fin de contar con un instrumento que les permita reorientar la focalización de su inversión. Uno de los retos que se evidencia en la literatura es lograr la articulación entre los Sistemas de MyE y los diversos sistemas de planificación, especialmente con los Sistemas de Presupuesto, pues es en este último se aporta información primaria para la toma de decisiones, se logra una focalización de políticas, recursos de inversión de forma óptima coherentes con los objetivos de la GPOR.

Zaltsman (2006), encuentra que en la mayoría de los países de la Región, los Sistemas de MyE, se han focalizado en la formulación y mejoramiento de las políticas y programas, la rendición de cuentas y el mejoramiento de la gestión; más que en procurar que incidan en el ejercicio de la planificación programática y presupuestal; salvo aquellos casos en los que la institución que los desarrolla y coordina están directamente relacionadas con la formulación del presupuesto nacional.

Después de 2 décadas de la implementación de los Sistemas de MyE en los países de la región, no hay mayor evidencia del grado en que los componentes de estos sistemas pueden estar siendo relevantes en la elaboración de los Presupuestos Nacionales. Por esta razón, se hace indispensable revisar diferentes experiencias para tener un punto de referencia, retroalimentar la literatura y disminuir la brecha en la falta de documentación sobre este tema.

Por lo antes expuesto, surge la necesidad de hacer una revisión de tipo comparativo entre los países de la Región con mayor documentación en su experiencia sobre la implementación de la GPOR, sus Sistemas Nacionales de MyE y Sistemas de Presupuesto como lo son La Argentina y Colombia. Pero concretamente, se evidencia que en la literatura aún no se encuentra documentada de qué forma está relacionada la información que brindan los sistemas de MyE en los procesos de formulación de los presupuestos pese a que los primeros sean reconocidos como herramientas esenciales para la toma de decisiones y los presupuestos recojan la intencionalidad y operatividad de las acciones de gobierno desde la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos.

Por lo anterior, y como una alternativa para revisar esta relación en estos 2 países, surge la cuestión sobre ¿Cuál es el modo en que estos países desarrollan sus Sistemas de Monitoreo y Evaluación y sus Sistemas Nacionales de Presupuesto?

Igualmente, es necesario plantearse ¿Qué diferencias y similitudes existen entre los Sistemas de MyE y los Sistemas de Presupuesto de estos países?, esto permitirá conocer los procesos y procedimientos en que los países a través de sus sistemas de MyE, priorizan, producen y

publican información y al mismo tiempo las técnicas de presupuesto que estos utilizan y así lograr una aproximación en los niveles de integralidad entre estos dos sistemas.

También es pertinente cuestionarse, ¿Cómo es el nivel de utilización de información producida por los Sistemas de Monitoreo y Evaluación, en la planificación de los Presupuestos Nacionales de los países estudiados? Interrogante que permitirá tener una visión comparada sobre la incidencia de los sistemas de MyE en la planificación de los presupuestos en los países de estudio.



Capítulo II

Descripción de Los Sistemas de MyE
en La Argentina y en Colombia

Capítulo II. Descripción de Los Sistemas de MyE en La Argentina y en Colombia

En este capítulo se pretende describir las características de los sistemas en los tres países por separado. Para ello se sintetizará en tres aspectos generales como: el origen de los sistemas; en donde se abordará su génesis, su fundamentación normativa, características generales y su razón de ser. La Administración; que se referirá a la entidad o institución que lo gerencia y su estructura organizativa. Finalmente, los componentes; describen la estructura del programa y operatividad.

2.1. Sistema de MyE en la República Argentina

Los Sistemas de MyE que se encuentran en el país son el resultado de Reformas Administrativas que buscaron la asignación y manejo eficiente de los recursos de inversión y el ajuste a las tendencias modernizadoras de la gestión pública para responder a la crisis gerencial de la época.

A inicios de la década de los 90 se dan los primeros intentos en materia de reforma de la APN, caracterizados por enfocarse en aspectos macroeconómicos, como la liberalización de la economía, y la reducción del tamaño del Estado; estos se conocen como Reformas de Primera Generación. Las de Segunda Generación son las que se dan desde finales de la década de los 90 y son caracterizadas por el fortalecimiento en la institucionalización de las prácticas de calidad y eficiencia en la gestión pública, más allá de los aspectos de política macroeconómica. Esto

implicaba, aumentar el número de instituciones y la generación de instrumentos normativos vinculantes con la formulación de las políticas públicas, entre ellas la GPOR (Zaltsman, 2006).

Como resultado de lo anterior, en las Reformas de Primera Generación se presenta la aprobación de la Ley 24.156 de 1992, Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control, la cual da origen al Sistema de Seguimiento Físico-Financiero (SSFF). Esta Ley define su institución coordinadora desde la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y sus respectivos alcances en materia de MyE.

A mediados de la década de los 90, bajo esta misma tipología de Reforma, se crea el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales –SIEMPRO, creado por resolución de la entonces Secretaría de Desarrollo Social, la cual incorpora el ejercicio de la evaluación focalizada en el campo de las políticas sociales que buscaba facilitar la toma de decisiones en materia de reducción de la pobreza, ya que hasta ese momento se contaba con un sistema sesgado a la evaluación presupuestal (Canievsky, 2007).

La Reforma de Segunda Generación empieza con la implementación del Plan Nacional de Modernización del Estado, creado a través del Decreto 103/2001 bajo el mandato del presidente de la Rúa (1999- 2001). Éste fue la base de la formulación del Sistema de Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG), que está a cargo de la Jefatura de Gabinete de Ministros -JGM-.

En este contexto, se generó un alistamiento en la APN partiendo de herramientas normativas, pasando por planes de tecnificación del recurso humano, herramientas tecnológicas y los mecanismos que permiten el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas hacia la ciudadanía y Organismos de Control tales como; la Auditoría General de la Nación, la Sindicatura General de la Nación, La Defensoría del Pueblo y la Comisión Mixta Revisora de Cuentas del Parlamento Nacional quienes han jugado un papel importante en la institucionalización de los instrumentos de MyE (Canievsky, 2007).

Finalmente, en materia de Sistemas de MyE, en la República Argentina se pueden identificar tres iniciativas coordinadas desde instituciones independientes. Ver Tabla 3.

Tabla 3. Sistemas de MyE y Coordinación en La República Argentina

Sistema de MyE	Coordinación	Año
Sistema de Seguimiento Físico-Financiero (SSFF)	Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	1992
Sistema de Información, monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)	Ministerio de Desarrollo Social	1995
Sistema de Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG)	Jefatura de Gabinete de Ministros	2001

Fuente: Autor

Vale la pena resaltar que no son los únicos Sistemas de MyE que existen, estos representan para la literatura las iniciativas más documentadas y las que mayor relevancia puede llegar a tener en el nivel nacional. El autor no pretende desconocer que existen iniciativas en Ministerios, instituciones de gobierno y en los otros niveles de gobierno como Provincias y Municipios que se construyen en el marco de la GPOR, pero que no tienen la mayor relevancia en materia de

decisiones en el nivel Presidencial puesto que son Sistemas particulares e internos. De estos se destacan el Sistema de Evaluación del Fondo Tecnológico Argentino –FONTAR, El Sistema de Evaluación de Proyectos de Inversión de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo –SPE y PD, el Sistema de MyE del Ministerio Nacional de Educación, entre otros.

2.1.1. Sistema de Seguimiento Físico-Financiero (SSFF).

Este sistema tiene su origen en la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público nacional. A partir de esta Ley se materializa el ejercicio de la Evaluación como un mecanismo para la toma de decisiones en materia de formulación e implementación de las Políticas Públicas. Zalstman (2006), argumenta que su objetivo se centra en:

Apoyar en el proceso de formulación y evaluación del Presupuesto Nacional, servir de instrumento para mejorar la gestión de las instituciones de gobierno y ayudar en los procesos de rendición de cuenta. (p. 4).

De igual forma, le otorga a la Oficina Nacional de Presupuesto -ONP- la función de definir mecanismos técnicos para la implementación de un sistema que permita la evaluación física de los objetivos y metas de gobierno con la ejecución financiera. De esta manera surge el Sistema de Seguimiento Físico-Financiero -SSFF-, que permite evaluar los programas presupuestales desde su cumplimiento físico y ejecución presupuestal.

En este sentido, la ONP dispone del SSFF para consolidar la evaluación de la ejecución presupuestal la cual se realiza de manera trimestral y anual, esta última como insumo para la formulación del proyecto de Presupuesto Nacional y como anexo al informe de la Cuenta de Inversión. Esta se refiere al mecanismo que tiene el Poder Ejecutivo para rendir cuenta al Legislativo. Según El Ministerio de Hacienda en su informe de Cuenta de inversión (2008) la define como:

(...) la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, y en ella se exponen los resultados físicos y financieros de la gestión realizada por el conjunto de la Administración Pública Nacional mediante la ejecución de los fondos previstos en el Presupuesto Nacional. Ella permite, entonces, efectuar el análisis de los resultados financieros, con base en las cuentas y registros que conforman la contabilidad general de la Nación, y el análisis de los resultados físicos, en base al seguimiento periódico del cumplimiento de las metas de producción pública de bienes y servicios. (p.5).

Esta Ley también crea la Auditoría General de la Nación, la Sindicatura General de la Nación, y la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas como mecanismos de articulación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo para realizar el control de la gestión gubernamental (Canievsky, 2007). Todo esto ha sido fundamentado en los principios de la gestión transparente, por lo que se encuentran disposiciones en materia de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Administración del Sistema

Por disposición legal el SSFF está a cargo de la ONP, de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Esta tiene la función de establecer parámetros con respecto a la evaluación del Presupuesto Nacional. Es así como Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional en su artículo 17, incisos c) y k); define sus competencias, la participación en todo el ciclo del presupuesto y como se debe realizar el ejercicio de Evaluación presupuestal;

ARTÍCULO 17: La Oficina Nacional de Presupuesto tendrá las siguientes competencias:

(...) c) Dictar las normas técnicas para la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos de la administración nacional,

(...) k) Evaluar la ejecución de los presupuestos, aplicando las normas y criterios establecidos por esta ley, su reglamentación y las normas técnicas respectivas”.

Adicionalmente, en el Artículo 44 establece la periodicidad del ejercicio de la evaluación presupuestal;

ARTÍCULO 44: La Oficina Nacional de Presupuesto evaluará la ejecución de los presupuestos de la administración nacional tanto en forma periódica, durante el ejercicio, como al cierre del mismo.

Para ello, las jurisdicciones y entidades de la administración nacional deberán:

- a) Llevar registros de información de la gestión física de la ejecución de sus presupuestos, de acuerdo con las normas técnicas correspondientes;
- b) Participar los resultados de la ejecución física del presupuesto a la Oficina Nacional de Presupuesto.

El Artículo 45 define el tipo de evaluación y los alcances de los resultados obtenidos de esta evaluación;

ARTÍCULO 45. (...), la Oficina Nacional de Presupuesto realizará un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por los mismos, interpretará las variaciones operadas con respecto a lo programado, procurará determinar sus causas y preparará informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados.

La reglamentación establecerá los métodos y procedimientos para la aplicación de las disposiciones contenidas en esta sección, así como el uso que se dará a la información generada.

Componentes

El SSFF está integrado por dos componentes de acuerdo a la fuente de información característica del sistema; por un lado la información Física, cuya información consiste en el reporte de los indicadores físicos de los programas, sus avances y desvíos. Estos reportes son emitidos por los responsables institucionales de manera trimestral para el cruce con el

componente financiero. Desde este componente se desarrollan informes con indicadores producto de forma trimestral y anual, las cuales deben reportar las instituciones de acuerdo a las metas establecidas en los Planes Estratégicos Institucionales y el Programa de Gobierno (Canievsy, 2007).

En el componente Financiero, construye los informes a partir del balance de ejecución de los indicadores de gestión de las asignaciones presupuestales de los respectivos componentes programáticos del presupuesto.

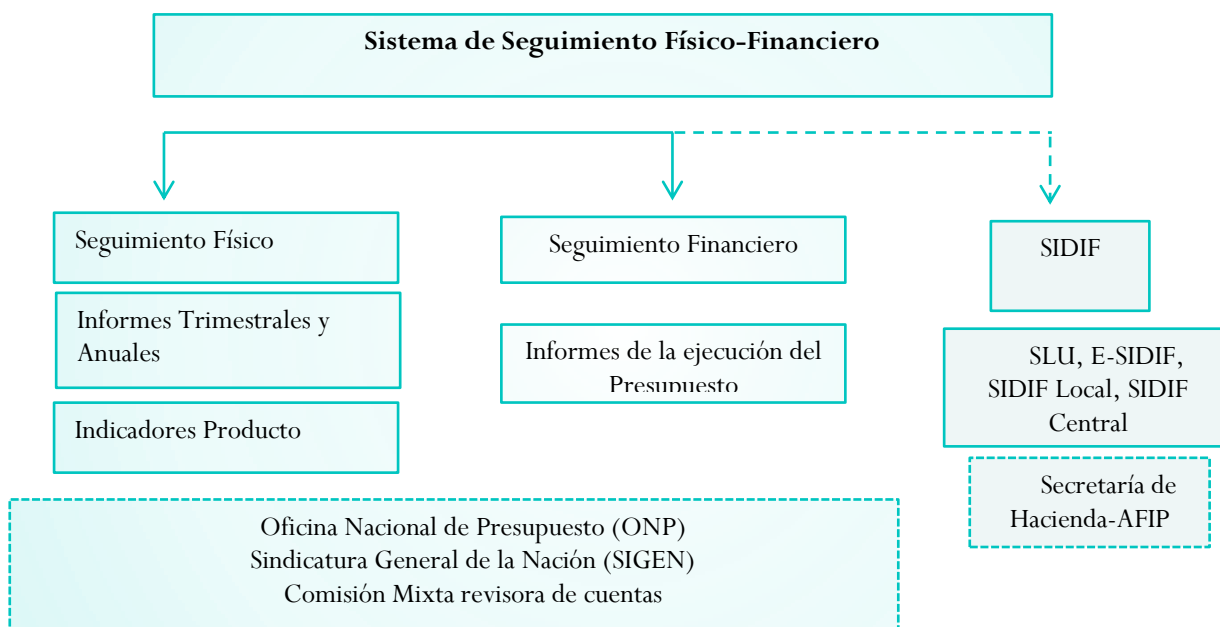
Estos dos componentes son acompañados desde la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), Sindicatura General de la Nación (SIGEN), y Comisión Mixta revisora de cuentas². Sin embargo, en el sistema financiero nacional, se crea el Sistema Integrado de Información Financiera - SIDIF-, que consiste en la integración de los componentes del sistema de administración financiera tales como el Presupuesto, Administración Tributaria, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad.

El SIDIF se presenta en cuatro modalidades; el SIDIF Central integra el presupuesto con la contabilidad y la tesorería a nivel de la APN; el SIDIF Local se basa en la gestión presupuestaria y contable en las distintas jurisdicciones de la Administración Central, este cuenta a su vez con el Sistema de Información Financiera local Unificado SLU; el e-SIDIF, integra el SIDIF Central y

² La ONP, Evalúa la ejecución presupuestaria en forma periódica durante y al cierre del ejercicio; la SIGEN, ejecuta el programa de Control Interno del poder Ejecutivo Nacional y emite informes de auditoria y la Comisión Mixta, realiza análisis a la cuenta de inversión.

el Local a través de las unidades de informáticas coordinadas desde la Secretaría de hacienda y la AFIP (AGN, 2009). Ver Figura 1.

Figura 1. Componentes del SSFF.



Fuente: Autor con base en (Canievsky, 2007).

2.1.2. Sistema de Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG)

Este sistema es una iniciativa que se plantea desde la Jefatura de Gabinete de Ministros JGM, como contribución a la integralidad de las diferentes iniciativas estatales en materia de seguimiento y evaluación de los programas, políticas y planes de gobierno. Lo que en principio de tenía en el país en materia de Sistema de Seguimiento a las acciones de gobierno, estaban consideradas desde 1993 con el Sistema de Gestión de Calidad; el cual se reglamenta a través de la Ley 24.629/96 y sus decretos reglamentarios 558/96 y 660/96 y según Canievsky (2007) pretendía:

(...) la mejora del servicio, la imagen y la gestión, la optimización del uso de los recursos y la integración del cliente-ciudadano a la organización, aunque de carácter simbólico o enunciativo. (p.78).

En 1999 se promulga la Ley 25.125, con la cual se Regula la Administración de los Recursos Públicos y a través de su Artículo 5, inciso d), se crea el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto donde se instituye la evaluación de resultados:

ARTÍCULO 5. (...) instituyese el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto con el objeto de incrementar la calidad de los servicios a cargo del Estado mediante la evaluación sistemática de los costos de los mismos en relación a sus resultados, mejorar el desempeño gerencial de los funcionarios y aumentar la eficiencia de los organismos públicos, optimizando la utilización de recursos humanos en las distintas áreas del Estado.

Posteriormente en el 2001 aparece el Plan Nacional de Modernización del Estado, reglamentado desde el Decreto 229/2000, el cual define el papel del Estado como el principal garante del Bien Común. Para ello, según Popik & Makón (2000) referencia como objetivo de este Plan:

Aumentar la calidad en la prestación de servicios a la comunidad al menor costo posible y un sistema tributario eficiente, simple, ágil y equitativo que permita financiar la prestación de dichos servicios. (p.3).

Este Plan está conformado por los siguientes elementos:

- a) *La Carta Compromiso con el Ciudadano*; reglamentado a través del Decreto 229/2000, consiste en un documento donde cada organismo del Estado socializa a la ciudadanía los servicios que ofrece y los mecanismos de acceso a estos.
- b) *Acuerdo Programa*; que consistía en un ejercicio de planificación estratégica donde los titulares de los ministerios se comprometían con la JGM a cumplir con objetivos de política a través de la formulación de indicadores de gestión. Según el Artículo 2º del Decreto 992/2001, se establecieron las Unidades Ejecutoras de Programa que se encargaban de la gestión de un programa presupuestario. Éstas debían basarse en los Compromisos de Resultados de Gestión (con resultados a alcanzar, metas físicas, recursos e indicadores de desempeño) y un correspondiente Sistema de Evaluación de Resultados (con la periodicidad de las evaluaciones).
- c) *Recursos Humanos*; hace referencia a la implementación de estrategias conducentes al desarrollo integral del recurso humano de la APN bajo el enfoque del modelo de gestión de competencias laborales. Allí se abordan temas como el régimen de contratación, la administración transparente del recurso humano, la garantía de los convenios colectivos y la disposición de información a los diversos niveles de gobierno y ciudadanía.
- d) *Compras y Contrataciones*; se implementan mecanismos bajo el concepto de transparencia para facilitar el control de la gestión pública. Busca que el Estado sea eficiente y eficaz en la utilización de los recursos públicos para la dotación de bienes y servicios a la APN y al ciudadano.

e) *Capacitación y Entrenamiento*; que consiste en la formación pertinente del recurso humano en todos los niveles de la gerencia pública. Se propone un Plan Anual de Capacitación para los servidores públicos en los diferentes organismos de tal manera que la toma de decisiones y el nivel de operatividad de la función pública sea coherente con el nivel de eficacia y eficiencia del sector público.

f) *Administración Financiera*; que consiste en la actualización de la plataforma informática existente hasta ese momento. Lo que se pretende es dotar de herramientas informáticas completas a los organismos que administran el sistema financiero, para que la toma de decisiones sea óptima.

g) *Gobierno Digital*; consiste en la implementación de herramientas tecnológicas que permitan acercar al Estado con el Ciudadano permitiendo que exista una interacción entre estos.

h) *Transparencia en la Gestión Pública, Cristal*; Es un portal web que ofrece información completa para que los ciudadanos puedan hacer seguimiento a la gestión de los organismos gubernamentales y a los funcionarios encargados de estos.

Este Plan se constituye en el mecanismo para la implementación de un modelo con diversos conceptos gerenciales y operativos en la gestión pública. La GPOR basada en la rendición de cuentas, la transparencia de la gestión pública, eficiencia y eficacia en la producción estatal; además del fortalecimiento del papel del estado en sectores indelegables, su papel de garante del

interés público y el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo y acercamiento con la ciudadanía (Popik & Makón, 2000).

En el año 2003, el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto es replanteado como el Sistema de Gestión Por Resultado -SGPR-, en el cual se contemplaba el Sistema de Información de la Gestión -SIG-. Coincide con la terminación de los Acuerdos, Programas y Compromisos de Resultados de Gestión. Hoy el SIG funciona como Sistema Integrado de Seguimiento y Evaluación de la Gestión -SISEG- y sigue bajo la administración y coordinación de la JGM, el cual a través de una plataforma informática dispuesta en la internet, en el que se trata de articular los diferentes sistemas de MyE existentes desde la JGM.

Según la Jefatura de Gabinete de Ministros (2009), el objetivo de este sistema consiste en:

Aportar información actualizada y oportuna tanto en materia cuantitativa, es decir, acerca de los indicadores de productos y de resultados de mediano y largo plazo de las principales políticas de gobierno, como en materia cualitativa, al realizar un seguimiento del estado de situación de temas claves inherentes a las respectivas políticas.

Administración del Sistema.

El SISEG es administrado desde la JGM, quien también lidera el Plan Nacional de Modernización del Estado. Esta se ha encargado de liderar la implementación de los diferentes insumos que permiten realizar el seguimiento de las políticas que incrementan la calidad, eficiencia y transparencia de los procesos de la APN.

En el Artículo 2º de la Ley 26.638 de 2007, se definen las facultades de la JGM como articulador con los diferentes ministerios con la presidencia y el Congreso Nacional, entre otros, el papel en la supervisión de las políticas públicas del gobierno nacional. Con relación al ejercicio de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas, el inciso 23, define la función de asesorar en la revisión de la focalización de la inversión y su ejercicio permanente del seguimiento y evaluación, cuyo fin último es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos:

ARTÍCULO 2.

23. Entender en la evaluación y priorización del gasto, efectuando el diagnóstico y seguimiento permanente de sus efectos sobre las condiciones de vida de la población.

Adicionalmente, la Ley 26.638 de 2007 define 9 áreas de gestión para la JGM, las cuales se constituyen en:

- Ambiente y Desarrollo Sustentable; a cargo de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable, diseña y aplica políticas y estrategias de preservación, protección, defensa y mejoramiento del ambiente.

- Comunicación Pública; bajo la Secretaría de Comunicación Pública, planifica y ejecuta la política de comunicación pública, divulga las actividades del Estado y administra los medios de difusión que se encuentran bajo responsabilidad del Poder Ejecutivo.
- Evaluación Presupuestaria; bajo la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, coordina el diseño de la estrategia presupuestaria y evalúa su ejecución, participa en la elaboración del presupuesto nacional y en el seguimiento de la relación fiscal entre la Nación y las provincias.
- Gabinete y Coordinación Administrativa; bajo la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa, formula e implementa políticas de fortalecimiento institucional y de modernización de la gestión.
- Integración Nacional; bajo la Secretaría de Integración Nacional, colabora en la promoción, coordinación y seguimiento de las políticas productivas.
- Modernización del Estado; desde la coordinación del proyecto de modernización del Estado, brinda apoyo a las diferentes áreas de gobierno para fortalecer la gestión del sector público.
- Relaciones Parlamentarias; desde la Secretaría de Relaciones Parlamentarias, administra las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

- Unidad de Auditoría Interna; esta unidad se encarga de cumplir a cabalidad lo establecido en la Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional establece en sus Artículos 100, 101, 102 y 103.
- Comisión Nacional de Tierras; desde la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social "Padre Carlos Mugica" asiste al Jefe de Gabinete de Ministros en la formulación de políticas de tierras que faciliten la provisión de terrenos aptos para el desarrollo de programas sociales.

Componentes

Este sistema está conformado por cinco subsistemas, los cuales se constituyen en los principales elementos o pilares para el proceso de institucionalización del SISEG. Además, la implementación de estos subsistemas se realizó de manera gradual, empezando por el Tablero de Metas de Gobierno, Sistema de Información para la gestión, Sistema de Información Parlamentaria el SIG, El SIG Proyectos y el Sistema de Información para la Gestión Local. Este último, producto de la fase de ampliación de cobertura y asistencia técnica que se define desde el SISEG para lograr consolidar su proceso institucional y trasladar la herramienta a las administraciones locales y no solo concentrar acciones en las instituciones del nivel Nacional (JGM, 2009). La Figura 2, ilustra los componentes con los que el SISEG opera.

1) El Tablero de Metas de Gobierno (TM): Es una herramienta que permite realizar el seguimiento integral de las políticas de gobierno y permite fortalecer la gestión de la JGM para

coordinar la Administración Federal. Este se encuentra en una primera fase de desarrollo y se basa en seis (6) módulos; un set de indicadores de logros; un set de indicadores de ejecución presupuestaria; Ejecución de los programas nacionales; Agenda parlamentaria; Impacto en medios de comunicación; Fuentes de información no gubernamentales.

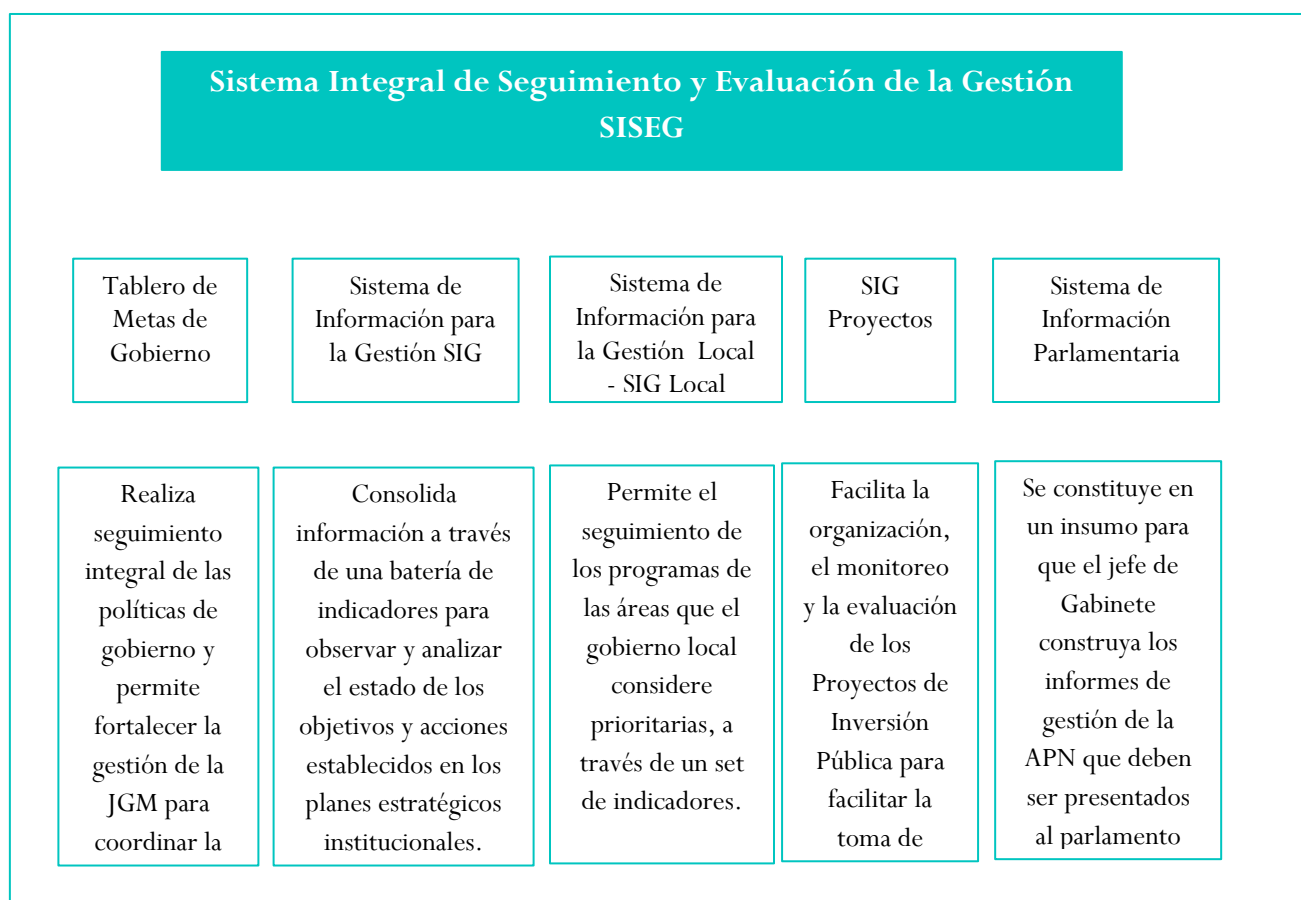
2) Sistema de Información para la gestión (SIG): Es una herramienta de gestión que consiste en un Tablero de Comando desarrollado en un software libre y en plataforma Web, con acceso diario las 24hs. Utiliza una batería de indicadores mediante el sistema de semáforo en donde se puede observar y analizar el estado de los objetivos y acciones establecidos en los planes estratégicos de los organismos gubernamentales o jurisdicciones que lo implementan.

3) El Sistema de Información para la Gestión Local (SIG Local): es un Tablero de Comando que permite el seguimiento de los programas de las áreas que el gobierno local consideradas prioritarias. Se implementa a través de un set de indicadores que permite observar y analizar el estado de los objetivos y acciones estratégicas del gobierno local.

4) El SIG Proyectos: administra los proyectos de inversión pública y facilita la organización, el monitoreo y la evaluación de estos en todo el ciclo de vida de este. Se aplica en todos los niveles de gobierno y permite tener información específica y organizada para realizar monitoreo y ajustes en la implementación de los proyectos. Este Subsistema permite la toma de decisiones de manera inmediata en la medida que los resultados lo indiquen, también ayuda al proceso de rendición de cuenta y auditorías internas de los proyectos nacionales.

5) Sistema de Información Parlamentaria (SIP): Este se constituye en un insumo para que el jefe de Gabinete construya los informes de gestión de la APN que deben ser presentados al parlamento. Este subsistema contribuye en la construcción de la Memoria Anual de la Jefatura de Gabinete; un documento que informa el nivel de cumplimiento de las políticas públicas que desde las instituciones nacionales y otro organismos del gobierno ejecutan (JGM, 2009).

Figura 2. Componentes del SISEG.



Fuente: Autor con base SISEG.

2.1.3. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)

Este sistema fue creado a través de la Resolución No. 2.851 de 1995 por la entonces Secretaria de Desarrollo Social, hoy Ministerio de Desarrollo Social y se consideró como una herramienta para el mejoramiento de la ejecución de programas sociales desde la equidad, eficiencia y transparencia. Posteriormente, el Decreto 78/2007 por medio del cual se aprobó la estructura organizativa del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, creó la Unidad de Coordinación Técnica, cuya función es, dirigir a SIEMPRO.

Según (SIEMPRO, s.f) este sistema constituyó con el objetivo de:

Diseñar e implementar sistemas, destinados a producir información que permita diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis útiles para la formulación de políticas; captar información sobre los programas sociales en marcha; monitorear el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en dichos programas y evaluar el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado a través de la ejecución de los mismos. (p, 47).

Vale la pena mencionar que su creación respondió a la necesidad de atender a la política nacional de lucha contra la pobreza y no hace parte de los contextos de las Reformas de Primera y Segunda Generación como sucedió con los anteriores sistemas en el país (Canievsky, 2007).

Sin embargo, este sistema no se limita a la generación de información base para la toma de decisiones. En este también se considera el ejercicio de monitorear y evaluar los objetivos de políticas y programas sociales, sus respectivos avances físicos y de resultados con su cumplimiento en la ejecución de los recursos; es decir desde la eficacia y eficiencia en la ejecución de las políticas y programas sociales.

Administración del Sistema

Hasta el año 2002 este sistema estaba bajo la coordinación del Gabinete Social de la Presidencia de la Republica el cual funcionó desde el año 1997. Se da paso al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales el cual se constituye en un espacio multisectorial de planificación de las políticas sociales donde se definen diagnósticos, líneas metodológicas, estructuras programáticas y asignación de los recursos de inversión.

A través de este Consejo, se definen los mecanismos de articulación entre los distintos niveles de gobierno (Municipal, Provincial, y Gobierno Nacional) y las estrategias de corto, mediano y largo plazo en que los diferentes organismos que intervienen en la política social nacional deben aportar a la obtención de los resultados propuestos. Los Ministerios que hacen parte de este Consejo son: Desarrollo Social; Educación; Salud; Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Economía; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Sin embargo, es a través de la Unidad de Coordinación Técnica del CSCPS desde donde se establece vigilancia institucional a SIEMPRO, aunque este cuente con su Dirección Nacional, quien tiene como principal responsabilidad, implementar acciones que garanticen la materialización el objetivo central de SIEMPRO.

Componentes

SIEMPRO, es un Sistema que integra las acciones de los diferentes niveles de gobierno en cuanto al MyE en las políticas y programas sociales. Es decir; recopila la información que producen las unidades ejecutoras locales para realizar el respectivo análisis, formulación, evaluación de las políticas sociales a nivel nacional y su respectiva divulgación. Esto le permite al Ejecutivo, sector académico, órganos de control y sociedad civil, disponer de información primaria para el ejercicio de control a la gestión pública.

Los objetivos de este Sistema según (SIEMPRO, s.f) son:

- Establecer un sistema de información, evaluación y monitoreo de los programas sociales nacionales.
- Desarrollar e implementar el Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM).
- Evaluar y monitorear programas sociales.

- Fortalecer las áreas sociales nacionales y provinciales en el desarrollo e instalación de sistemas de monitoreo, y en la realización de evaluaciones.
- Producir nueva información a través de la Encuesta de Desarrollo Social, Condiciones de Vida y Acceso a Programas y Servicios Sociales.
- Asegurar la disponibilidad de la información necesaria sobre la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social, y la ejecución de los programas sociales dirigidos a atenderla.
- Capacitar a funcionarios y técnicos de las áreas nacionales y provinciales en política y gerencia social.
- Diseminar y transferir metodologías y sistemas de información a las agencias nacionales y provinciales.
- Fomentar la vinculación entre el sector académico y el Estado en la investigación y desarrollo de políticas y programas sociales.

Se desarrolla a través de 5 áreas, las cuales se mencionan a continuación (SIEMPRO, s.f).

a). Monitoreo de Programas Sociales; procesa, administra y socializa actividades de monitoreo a planes y programas sociales en los niveles de gobierno nacional y provincial. Este

ejercicio lo realiza a través de 18 Agencias Provinciales y produce estos informes de forma trimestral, básicamente a los programas de pobreza.

b). Evaluación; tiene que ver con la evaluación y en esta se implementan metodologías que permiten medir de forma objetiva el alcance de las intervenciones estatales en materia de política social. Este ejercicio no se limita a la descripción de productos conseguidos en la gestión, si no en términos de impacto de los programas y planes implementados que evidencian las condiciones de vida de los beneficiarios de los programas. Desarrolla varias modalidades entre ellas; evaluaciones ex-ante, líneas bases, evaluaciones diagnósticas, evaluaciones de beneficiarios, evaluaciones de resultado, evaluaciones ex-post y opiniones evaluativas. Dentro de esta área se encuentra la estrategia de Capacitación y Asistencia Técnica, la cual se constituye en una labor indispensable para la tecnificación e institucionalización del ejercicio del MyE.

c) Sistema de Información de Familias Beneficiarias de Programas Sociales (SISFAM); permite identificar y seleccionar a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad social que son idóneas para que el Estado las incorpore en los programas sociales. Es un área que permite proveer un diagnóstico socioeconómico de grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, analizar la oferta de servicios y programas sociales del Estado, contar con un registro unificado de beneficiarios, brindar información a los programas para el seguimiento, la evaluación y contribución a la capacidad de gestión provincial y municipal.

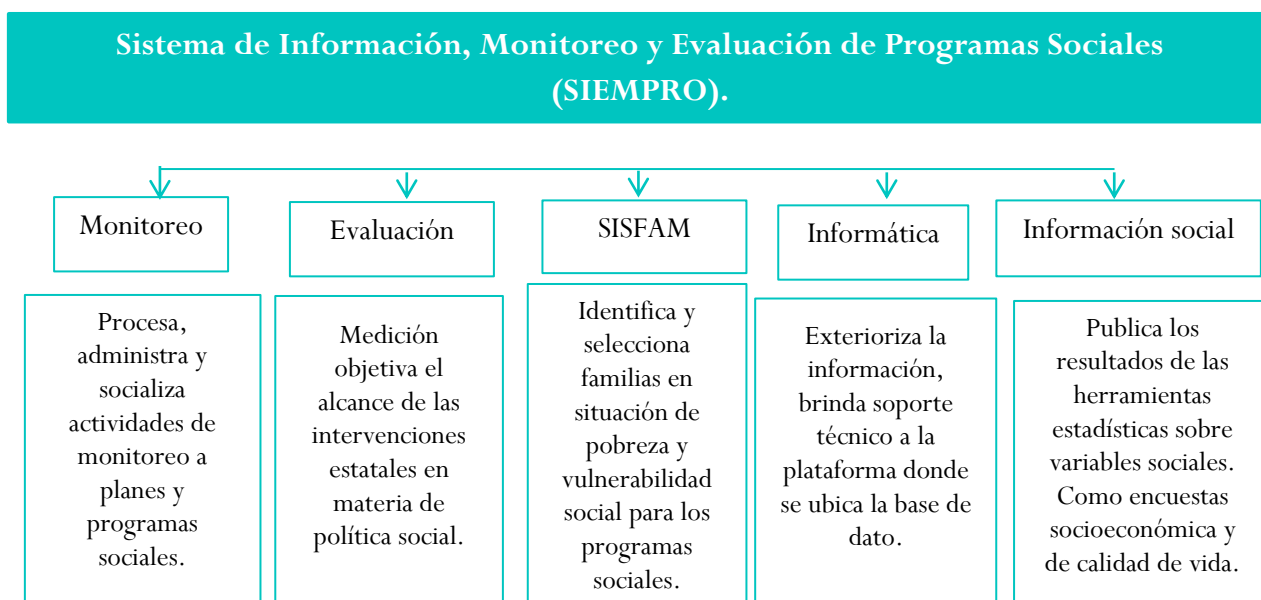
d) El área de informática se encarga de la exteriorización de la información, a la par que brinda soporte técnico a la plataforma donde se publica la base de datos. Además se ha

incorporado en esta área el georeferenciamiento con el fin de generar un mayor entendimiento y comprensión de la información producida, y los software para el monitoreo de programas sociales y el procesamiento de la Ficha Social PROFIS.

e) Información Social, construye, selecciona, sistematiza y difunde información primaria y secundaria que responden a las demandas gubernamentales en materia de información social tales como; Encuesta de Desarrollo Social, Encuesta Permanente de Hogares, Censo Nacional de Población y Vivienda, Estadísticas Sectoriales, Censo Educativo, Información Provincial, Estadísticas Vitales, entre otras.

La siguiente Figura 3, ilustra de manera sintética los componentes de SIEMPRO y sus respectivas características.

Figura 3. Componentes de SIEMPRO.



Fuente: Autor con base en (SIEMPRO, s.f).

2.2. Sistema de MyE en la República de Colombia

Con la propuesta de un nuevo enfoque de GPOR, nace la necesidad de emprender acciones tendientes a la modernización del Estado. En Colombia, este tema venía considerándose de manera moderada debido a los pocos instrumentos normativos en materia de Monitoreo y Evaluación.

El punto de partida son las experiencias que se tiene en el país con la implementación de las prácticas del Monitoreo y Evaluación promovidos por el BID a los programas que financiaba y donde el Estado como garante debía propender por la implementación eficiente de los recursos provenientes de estos organismos multilaterales. Estas primeras prácticas generaron todo un interés desde el ámbito académico por profesionalizarse y generar un mercado para convertirse en socios del Estado en el desarrollo de las actividades independientes de evaluación de las políticas públicas (Villarreal, 2007).

Sin embargo, el punto crucial de la Evaluación de las Políticas Públicas en Colombia se da con la Reforma a la Constitución Política Nacional de 1991, un paso a la Planificación y la democratización de la Gestión Pública Nacional ya que a través de esta se definieron los mecanismos y los actores en materia de MyE. Es así como nace SINERGIA, el cual ha sido un sistema que ha logrado adaptarse a las tendencias gerenciales debido a su entendimiento como una herramienta clave para el respaldo en la toma de decisiones de política pública desde el Alto Gobierno (DNP y BM, 2010).

2.2.1. Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública - SINERGIA-

La implementación del Sistema de MyE se encuentra enmarcada en tres momentos cronológicos; el primero (mediados de los años 80 hasta 1991), consiste en un periodo de concepción o preparación. Allí se reconoció la necesidad de mejorar las prácticas gubernamentales debido a numerosos resultados nulos y negativos que en materia de desarrollo económico y social se estaban evidenciando en el país. de igual manera se caracterizó por la incorporación de los primeros conceptos metodológicos en evaluación de proyectos de inversión y con ello los primeros esfuerzos estatales para desarrollar la capacidad estatal para evaluar los resultados de las políticas públicas (Zaltsman, 2006).

Uno de los primeros instrumentos normativos fue la Ley 38 de 1989, Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. El cual en su Artículo 9º se refiere al ejercicio de planificación que se debe realizar para la elaboración del Presupuesto General de la Nación. Este artículo sugiere que exista una referencia con los diferentes instrumentos que contienen la estructura programática y financiera;

ARTÍCULO 9. Planificación. El Presupuesto General de la Nación que se expide anualmente, deberá reflejar los planes de largo, mediano y corto plazo. En consecuencia, para su elaboración se tomarán en cuenta los objetivos de los Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de

Inversiones, y la evaluación que de éstos se lleve a cabo conforme a las disposiciones consagradas en el presente Estatuto y sus reglamentos.

De igual forma en su Artículo 32 establece la creación del Banco de Proyectos y define que desde el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, se debe realizar un conjunto de evaluaciones técnicas, económicas y sociales para la sistematización de los proyectos de inversión pública.

ARTÍCULO 32. Banco de Proyectos. Es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica, económicamente y registradas y sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación. En el plazo de un año y a partir de la vigencia de la presente Ley, el Departamento Nacional de Planeación conjuntamente con el Fondo Nacional de Proyectos para el Desarrollo, deberán reglamentar el funcionamiento del Banco de Proyectos. Los proyectos de inversión para el apoyo regional autorizados por la ley formarán parte del Banco de Proyectos”.

Igualmente en el artículo 77, define el papel de la Dirección General de Presupuesto y el DNP en el control y evaluación de los resultados de la gestión.

ARTÍCULO 77. La Dirección General del Presupuesto ejercerá el control financiero y económico del Presupuesto General de la Nación y el Departamento Nacional de Planeación la evaluación de resultados conforme a las orientaciones que señale el Presidente de la República, sin perjuicio de las actividades del control numérico legal que

le corresponde ejercer a la Contraloría General de la República. Para tal fin estos organismos integrarán equipos conjuntos de funcionarios para calificar los resultados alcanzados, medir su productividad y eficacia.

Parágrafo. Todos los organismos y entidades suministrarán los resultados físicos y financieros, conforme a la metodología que prescriban el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. En ejercicio de este control, estos organismos presentarán en forma periódica al Consejo Superior de Política Fiscal, los informes sectoriales para que se adopten las medidas correctivas necesarias.

Luego, a partir del año 1990 se incorporan los convenios de gestión, como mecanismos de evaluación a proyectos financiados con recursos de la banca internacional y se fortalece en la incorporación de los conceptos y prácticas de la Planificación Estratégica desde el Programa de Mejoramiento de la Gestión. También en este periodo, aparecen El Sistema de Evaluación y Seguimiento de Proyectos -SISEP-, que actualmente se reconoce como Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas -DIFP- y el Banco Nacional de Programas y Proyectos -BNPP- como instrumentos que complementan el Programa de Mejoramiento de la Gestión (Villarreal, 2007).

Entre el año 1991 y 2002, empieza la institucionalización del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública -SINERGIA-. El punto inicial en este periodo es la Reforma a la Constitución Política de 1991³, en donde se designa al DNP como la entidad para el diseño y

³ La Constitución Política Nacional de 1991, establece el marco para diseñar los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública y le exige a todos los niveles de gobierno construir planes de desarrollo con sus respectivos instrumentos para la evaluación de gestión y resultados (Planes Indicativos, Planes de Acción e Indicadores de Monitoreo).

organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados en la APN y es a través de esta entidad, donde se empieza a desplegar toda una estrategia nacional de cualificación y fortalecimiento de capacidades técnicas institucionales en todos los niveles de gobierno (BM, 2006).

En consecuencia el DNP propone la implementación del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, a través del Decreto 2167 de 1992, el cual reestructura el DNP en sus funciones, el Documento CONPES⁴ 2688 de 1993, que establece las directrices para la implementación del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, como herramienta de gobierno y la Resolución Presidencial 063 de 1994, la cual organiza SINERGIA.

El tercer periodo, a partir del 2002 hasta los tiempos actuales, consiste en la consolidación y re enfoque de la estrategia nacional de evaluación de gestión y resultados. Este periodo empieza con el mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez, el cual en términos de la GPOR se constituye en un *Champion* para la gerencia de este sistema, manifestando un compromiso den fortalecer los alcances del sistema como herramienta para la toma de decisiones en materia de reorientación de la inversión y curso de las políticas públicas. En este periodo aparece un nuevo programa de reforma de la APN, el cual consolidó a SINERGIA desde el marco de la GPOR, fortaleció los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas y lo integra con otros sistemas y transcendencia en el valor público de la información (DNP y BM, 2010).

⁴ Consejo Nacional de Política Económica y Social, organismo de coordinación de la política económica y social en Colombia cuyo documento resultante, contempla las líneas y orientaciones de política pública.

Administración del Sistema

Por mandato Constitucional, la coordinación técnica está a cargo del Departamento Nacional de Planeación -DNP-. El Artículo 343 de la CPN de 1991, expresa que es esta entidad la que tiene a su cargo la administración del sistema de evaluación de la gestión pública nacional y todo lo que se relacione con este;

ARTÍCULO 343. La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.

El DNP es el principal órgano asesor del Ejecutivo, se encarga de lo concerniente a la programación económica y social del país, de implementar las principales herramientas técnicas para el MyE de las Políticas, Planes, Programas y Proyectos consecuentes con el Plan de Desarrollo Nacional y objetivos de Gobierno. De igual forma El DNP se constituye en el principal actor para el apoyo técnico en la gestión pública nacional por cuanto es desde esta, donde se construyen todos los lineamientos técnicos de gestión y se descentraliza la gestión del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública -SINERGIA- tal como lo expresa el Artículo 49 de la CPN de 1991:

ARTÍCULO 49. Apoyo técnico y administrativo. El Departamento Nacional de Planeación, organizará y pondrá en funcionamiento un sistema de evaluación posterior del Plan Nacional

de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que será coordinado, dirigido y orientado por el mismo Departamento

La estructura organizativa según DNP (2009), es:

- Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas -DEEP-, la cual orienta y ejecuta las labores de evaluación de resultados e impactos de las políticas, programas y proyectos prioritarios del gobierno a través de la operación del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública -SINERGIA-.
- Dirección de Estudios Económicos -DEE- se encarga de recopilar, difundir y analizar los indicadores macroeconómicos de Colombia, con el fin de proveer la información más precisa y actualizada sobre el comportamiento económico del país.
- Subdirección Territorial y de Inversión Pública -STIP - la cual tiene a su cargo: La Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, la Dirección de Inversión y Finanzas Públicas y la Dirección de Regalías.
- Subdirección Sectorial, la cual tiene a su cargo la Dirección de infraestructura y energía sostenible, Dirección de Desarrollo Social, Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, Dirección de Desarrollo Urbano y la Dirección de Desarrollo Empresarial.

- Secretaría General, la cual garantiza la prestación de los servicios y la disposición de los recursos necesarios para el funcionamiento del DNP y la ejecución de los programas del mismo.

Vale la pena resaltar que en materia de MyE, los productos de SINERGIA son recolectados, difundidos y dispuestos a la comunidad, academia y al Alto Gobierno desde la DEEP a través de estrategias de publicación física y electrónica en su sitio web.

Componentes

Según el CONPES 2688 de 1993, el objetivo de SINERGIA es:

Introducir una cultura de evaluación al interior de las entidades con el objeto de fortalecer la capacidad de manejo gerencial de la inversión pública. (p.4).

En el documento CONPES 3294 de 2004, se replantean los objetivos de SINERGIA, los cuales buscan:

En primer lugar, mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones. En segundo lugar, incrementar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos. Y en tercer lugar, estimular la transparencia en la gestión pública, incorporando de manera activa el control de la ciudadanía.

Si bien, la génesis ha revelado que este sistema ha tenido una transformación en sus componentes y conceptos buscando en todo momento la maduración y la transcendentalidad frente a la toma de decisión y en la práctica cotidiana de la APN, hoy se cuenta con un sistema que puede contribuir más al ejercicio de lo público bajo los conceptos de Transparencia y Buen Gobierno. En la arquitectura de este sistema se identifican 4 componentes (DNP, 2010). Ver Figura 4.

1. Seguimiento a Resultados: este componente se desarrolla desde Sistema de Metas del Gobierno -SIMEG-, el cual consiste en una plataforma tecnológica con información en tiempo real que permite al Presidente, Equipo Ministerial, Comunidad académica y ciudadanía en general, disponer del análisis de resultados de en el corto, mediano y largo plazo de las políticas, planes y programas de gobierno desde la vinculación de los resultados programáticos con la ejecución de los recursos de inversión.

2. Evaluaciones Focalizadas: son análisis exhaustivos acerca del funcionamiento, impacto y evolución de las políticas y programas de gobierno definidas como prioritarias desde el Plan Nacional de Desarrollo o Agenda de Gobierno. En su implementación inicial, se basa en Evaluaciones de Impacto, las cuales buscaban identificar los efectos de la implementación de la política o programa para tomar decisiones en materia presupuestal u operativo. Luego, se incorpora como ejercicio de la planificación las agendas de evaluación y se incluyen evaluaciones de impacto, resultado, ejecutivas, de operaciones e institucionales.

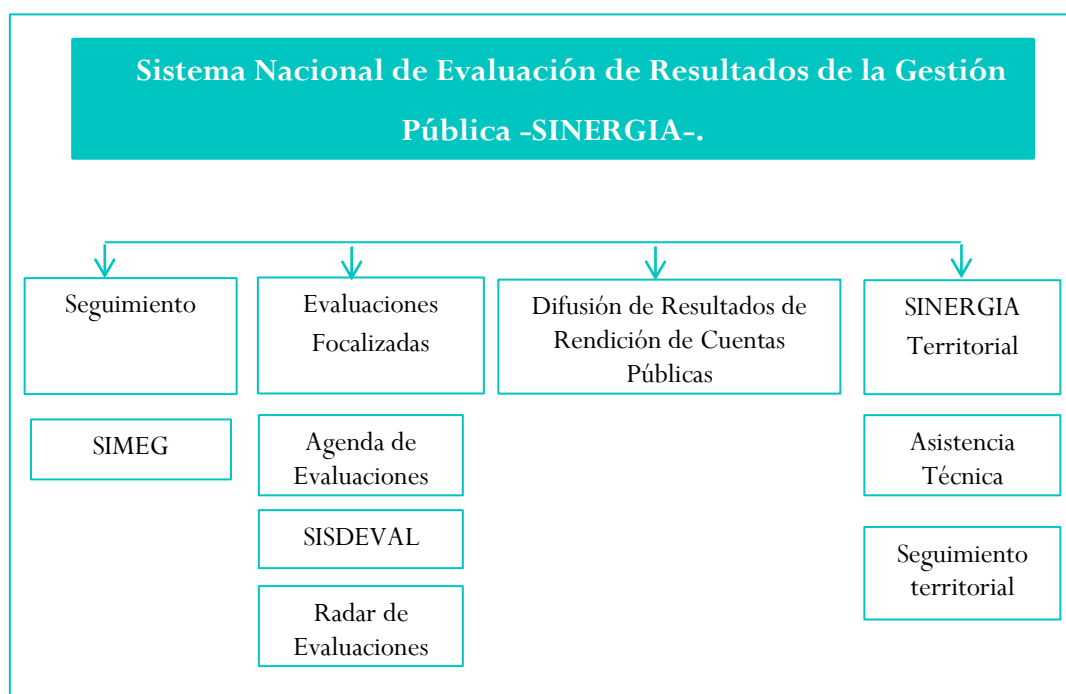
Es preciso agregar que alrededor de este, se ha generado un fortalecimiento Estatal desde la generación de estrategias de desarrollo conceptual y metodológico y un incentivo en la cultura de la Evaluación generando un mercado garante de Evaluaciones objetivas.

3. Difusión de Resultados y Rendición de Cuentas Públicas, es el componente que permite la publicación de la información que se produce en los componentes de SINERGIA comentados anteriormente. Esta información queda disponible a la ciudadanía, sectores académicos, al mismo presidente, equipo ministerial, organismos estatales, y órganos de control. Los productos que se difunden son: el Informe anual del presidente al Congreso; los reportes trimestrales de resultados del PND; los reportes ejecutivos virtuales de seguimiento y evaluación; los resultados de evaluaciones de impacto; reportes de coyuntura y los reportes temáticos anuales; como el Balance de resultados; Balance de resultados de la Política Social; Cartilla de metas cuatrienales, :Cartilla de vinculación de metas y Presupuesto de Inversión, Anexo proyecto de Ley Presupuesto General de la Nación.

Adicionalmente, el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos sobre la base de un gobierno transparente y participativo, ha incorporado a este componente la plataforma de participación ciudadana llamada “Urna de Cristal”; en donde se coloca a disposición de la ciudadanía una batería de indicadores y resultados que en materia de metas de gobierno se logran. Esta iniciativa nace como una estrategia para el fortalecimiento de la interacción del Estado con la Ciudadanía, donde se establece un canal de comunicación sobre temas de gobierno y logros gubernamentales.

4. Sinergia Territorial, es una estrategia de descentralización del ejercicio del MyE y de SINERGIA como un instrumento de Gobierno que ha sido implementada en el periodo actual del sistema. A través de este componente, se logra estrechar los vínculos operativos entre el gobierno central y los gobiernos locales en materia de cooperación y asistencia técnica para la ejecución de las políticas pública, para la promoción de una cultura de MyE y para garantizar la corresponsabilidad y cogestión en la implementación de las políticas públicas.

Figura 4. Componentes de SINERGIA.



Fuente: Autor con base en (DNP, 2010; DNP, 2010).



Capítulo III

Sistemas Presupuestales

Capítulo III Sistemas Presupuestales

Si bien el Sistema de Presupuesto está conformado por dos componentes; Presupuesto de Ingresos o Recursos y Presupuesto de Gastos, para guardar una coherencia metodológica, esta descripción se centrará en el Presupuesto de Gastos, ya que este refleja las intenciones de políticas en los planes de gobierno, materializa los instrumentos de planificación y fomenta la producción de bienes y servicios de los organismos del sector público nacional.

3.1. Sistema presupuestal en la República de Argentina

Lo que hoy se tiene en La Argentina como Sistema de Administración Financiera Pública, es resultado de un proceso histórico marcado por fuertes momentos de crisis donde la variable fiscal fue el denominador. En este contexto, todos los subsistemas que conformaban el macro sistema de administración financiera, no eran suficientemente fuertes en términos normativos y de operatividad, además de la desarticulación entre estos, lo cual no permitía dar respuesta de forma eficaz y eficiente en la gestión financiera.

Antes de 1992, en términos generales, se contaba con un sistema financiero que carecía de planificación, no había administración presupuestaria, no había un cuerpo normativo que regulara el crédito público, ni un órgano que lo administrara, el sistema de tesorería estaba desarticulado con los aspectos monetarios y financieros del país, el sistema contable funcionaba aislado y solo brindaba información sobre la gestión financiera aunque de manera extemporánea, esto acompañado de una débil disposición de herramientas tecnológicas y débiles procesos de capacitación del recurso humano (ASAP, 1992).

3.1.1. El Sistema de Presupuesto en La Argentina

El sistema presupuestario del sector público nacional en Argentina -SPA-, hace parte del sistema de administración financiera que a su vez está conformado por los sistemas de crédito público, sistema de tesorería y sistema de contabilidad cada uno coordinado por un órgano independiente. Así lo dispone el Artículo 5° de la Ley 24.156.

ARTÍCULO 5. La administración financiera estará integrada por los siguientes sistemas, que deberán estar interrelacionados entre sí:

- Sistema presupuestario;
- Sistema de crédito público;
- Sistema de tesorería;
- Sistema de contabilidad.

Cada uno de estos sistemas estará a cargo de un órgano rector, que dependerá directamente del órgano que ejerza la coordinación de todos ellos”.

El SPA tiene por objeto la elaboración el presupuesto general de la APN, la administración de su ejecución y la supervisión de la gestión presupuestaria de las empresas y sociedades del Estado. Se enmarca en el concepto de Sistema de Administración Financiera puesto que también garantiza la aplicación de los conceptos de regularidad, legalidad, economicidad, y aplicación (MECON, 2008).

El principal producto de este Sistema es el Presupuesto, el cual cuenta con un marco conceptual amplio, característica dada por el alcance y por su indispensable papel en la APN. Es considerado como un instrumento de programación y materialización de los compromisos sociales que asume el Estado desde los aspectos de la agenda de gobierno y capacidad de inversión; esto último, tanto en destinación de recursos como en la gestión. Más que un instrumento que refleja acciones en materia de recursos financieros, ya sea en gasto e inversión, es el medio por el que el Estado se acerca a la ciudadanía en cuanto permite establecer en su contenido, la solución a las demandas sociales y económicas del país.

En este sentido, Babino & Sotelo (2003), sostiene:

Que el sistema de presupuesto se caracteriza además de ser un sistema con carácter administrativo tal como el de contabilidad, tesorería, etc, por ser un sistema estratégico en el que se expresan las intenciones y acciones de gobierno. (p. 4).

Sus principios son: la Programación, Universalidad, Exclusividad, Unidad, Factibilidad, Exactitud, Claridad, Especificación, Periodicidad, Continuidad, Flexibilidad, Equilibrio, Anticipación y Transparencia. Y está comprendido por un Presupuesto de Recursos donde se concentra la programación de los ingresos y fuentes de financiamiento y por un Presupuesto de Gastos, que refleja la programación de los recursos financieros para el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos de gobierno.

Marco jurídico

Este se encuentra establecido de manera estructural en la Ley 24.156, la cual se constituye en el marco normativo genérico para el SPA. Sin embargo en la literatura se encuentra una serie de disposiciones normativas que complementan y sostienen el SPA. La base de este sistema se encuentra en la Constitución Nacional, pero en este abordaje se tomará como referencia la sugerencia de MECON (2008) en cuanto a la identificación de la base jurídica del SPA en La Constitución Nacional; Ley No 24.156, Administración Financiera y de los sistemas de control del sector público nacional; Ley No. 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto; Ley No. 24.629, Reforma del Estado; Ley No. 25.152, Recursos Públicos o Solvencia Fiscal y Ley No. 25.917, Responsabilidad Fiscal. Cabe resaltar que existe un compendio amplio de normas concernientes a la Administración Financiera del Sector Público Nacional, pero por extensión solo se mencionarán las anteriores. (MECON, 2011).

Constitución Política Nacional de 1853 y su Reforma en 1994: en esta se condensan de manera muy general las disposiciones de Ley sin entrar a detallar temas de Presupuesto. Los temas que se refieren al Presupuesto Nacional y que se abordan de manera general son los siguientes:

ARTÍCULO 4. Provisión de gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional y fuentes del financiamiento.

ARTÍCULO 75. Atribuciones del Congreso Nacional en materia de Presupuesto.

ARTÍCULO 85. Funciones a la Auditoria General de la Nación para el Control externo del Sector Público Nacional en la ejecución del Presupuesto Nacional.

ARTÍCULO 99. Atribuciones del Presidente de la República en materia de Presupuesto Nacional.

ARTÍCULO 100. Competencia del Jefe de Gabinete de Ministros en materia de Ley de Presupuesto Nacional.

Ley No 24.156, Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional de 1992: esta Ley es considerada como Ley Genérica del SPA, puesto que establece aspectos estructurales del sistema. Con esta reforma se introduce la sistematización de las operaciones, desarrollo de sistemas de información oportuna, sistemas contables adecuados, un eficiente y eficaz sistema de control interno, la evaluación de los resultados y un sistema de control externo. El contenido de esta Ley se refiere a:

ARTÍCULOS 11 al 15. Las normas técnicas comunes del SPA.

ARTÍCULOS 16 al 18. Competencias de la Oficina Nacional de Presupuesto frente a la coordinación del SPA.

ARTÍCULOS 19 al 23. Estructura de la Ley de Presupuesto General.

ARTÍCULOS 24 al 28. Formulación del Presupuesto.

ARTÍCULOS 29 al 40. Ejecución del Presupuesto.

ARTÍCULOS 41 al 43. Cierre de cuentas.

ARTÍCULOS 44 al 45. Evaluación de la ejecución presupuestaria.

ARTÍCULOS 46 al 54. Presupuesto de las Empresas Publicas,. Fondos Fiduciarios y entes públicos no comprendidos en la APN.

ARTÍCULO 55. Presupuesto consolidado

ARTÍCULO 60. Operaciones de crédito público contenidas en la Ley de Presupuesto.

ARTÍCULO 74. Competencia de la tesorería General en la elaboración conjunta de la programación de la ejecución del presupuesto.

ARTÍCULO 91. Administración del sistema de información financiera para conocer la gestión del presupuesto.

ARTÍCULO 112. Articulación de la Sindicatura General con la elaboración del proyecto ley de Presupuesto.

ARTÍCULO 117. Competencia de la Auditoria de Control Externo en materia de Presupuesto.

Ley No. 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto: es una Ley aprobada en 1999, la cual a través de la Ley No 24.156, Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, es derogada y se sugiere que en cada vigencia sea ordenada para incorporar artículos a la Ley de Presupuesto Anual. Hoy se cuenta con el Texto Ordenado de 2005 y las leyes de Presupuesto siguen incorporando aspectos generales del Sistema de Administración Financiera.

En materia de Presupuesto se incorporan en el Título I, Administración Financiera,
CAPITULO I. Sistema Presupuestario, los temas de:

ARTÍCULO 1. Normas para el pago de subsidios.

ARTÍCULO 2. Subvenciones.

ARTÍCULO 3. Inclusión de créditos.

ARTÍCULO 4. Autorización a los presidentes de las Cámaras del honorable Congreso
Nacional

ARTÍCULO 5. Autorización al Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

En este primer título se abordan a manera de capítulos los otros sistemas que hacen parte del Sistema de Administración Financiera Nacional, la Seguridad social, El personal y Salarios, los recursos públicos y cupos fiscales. Además, a modo de Títulos, se abordan la Actividad Institucional del Estado Nacional y Otros Aspectos Referentes al Funcionamiento del Estado.

Ley No. 24.629, Reforma del Estado de 1996: es una Ley constituida por dos capítulos; Normas Complementarias para la Ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional y La Reorganización Administrativa. Esta Ley es considerada como una Ley de Reforma hacia adentro del Estado, es decir; una Ley que se inclina más hacia el fortalecimiento cualitativo en la operatividad del aparato Estatal y sus capacidades (Oszlak, 1996).

El primer Capítulo; Normas Complementarias para la Ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional contempla temas de:

ARTÍCULO 1. Inclusión como anexo del Presupuesto General la clasificación geográfica de las partidas presupuestarias.

ARTÍCULO 2. Presentación al Congreso Nacional de estados demostrativos de la ejecución del Presupuesto General de la Administración Nacional por parte del Ejecutivo.

ARTÍCULO 3. Control en el gasto adicional de las jurisdicciones y entidades.

ARTÍCULO 4. Derogación de facultad para utilización de créditos no comprometidos en periodos siguientes.

ARTÍCULO 5. Definición de fuentes de financiamiento en las leyes que autoricen o dispongan gastos.

El Capítulo 2, sobre Reorganización Administrativa contiene disposiciones encaminadas a mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios de la APN.

Ley No. 25.152, Administración de los Recursos Públicos o Solvencia Fiscal de 1999: esta define los lineamientos que debe implementar la APN para la administración de los recursos públicos y todo lo concerniente al Presupuesto Público Nacional.

ARTÍCULO 1. Ajuste en los Poderes del Estado nacional para administrar los recursos públicos.

ARTÍCULO 2. Establece las características de debe guardar la Ley de Presupuesto Nacional; financiamiento de los gastos corrientes y de capital, límite del déficit fiscal del sector público no financiero; límite de la tasa real de incremento del gasto público; destinación de un porcentaje del presupuesto a un Fondo Anti cíclico Fiscal, que luego para algunas vigencias fue derogado el Artículo que crea este fondo; Elaboración de un presupuesto plurianual del poder ejecutivo; límite de la deuda pública.

ARTÍCULO 3. Criterios de administración financiera.

ARTÍCULO 4. Prohibición de fondos u organismos que impliquen gastos extrapresupuestarios.

ARTÍCULO 5. Se establecen lineamientos que permiten aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

ARTÍCULO 6. Contenido del presupuesto plurianual.

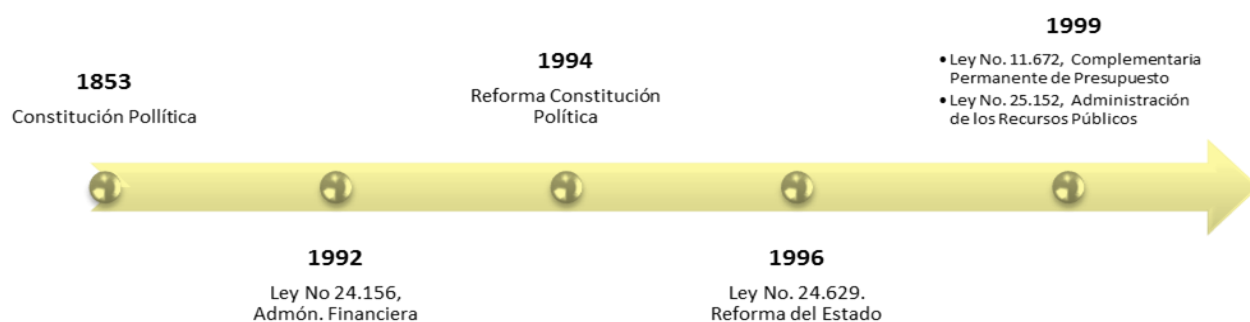
ARTÍCULO 7. Informe global de presupuesto presentado por el Jefe de gabinete de Ministros y el Ministro de Economía.

ARTÍCULO 8. Acceso y carácter público de la información que se genera.

ARTÍCULO 9. Creación del Fondo Anti cíclico Fiscal.

Como línea de tiempo de la normativa que se considera relevante en el SPA, se identifica como punto de partida la Constitución Política Nacional en 1853, pasando por la Ley 24.156 de Administración Financiera, luego en 1994 la Reforma a la Constitución Política, la Ley 24.629 en 1996 y posteriormente la Ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto, la cual se señala con una línea punteada gris para indicar que esta se ha mantenido en la línea de tiempo, y en ese mismo periodo la Ley 25.152, Ley de Administración de los Recursos Públicos, Ver Figura 5.

Figura 5. Línea de Tiempo Normativa Relevante en SPA.



Fuente: Autor con base en (MECON, 2011).

Sin embargo, se reconoce el amplio cuerpo normativo que complementa el SPA, el cual se encuentra comprendido en el digesto de normas de la administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional. Ver Tabla 4.

Tabla 4. Cuerpo normativo complementario en el SPA.

Normativa	Descripción	Año
Decreto No. 1139. Derogado por el Decreto No. 1344	Establece que el régimen presupuestario de las Empresas y Sociedades del Estado	1993-2007
Decreto No. 892	Determina las normas a las que se ajustarán las distintas jurisdicciones y entidades dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, cuyos presupuestos incluyan destinación a la atención de los programas o acciones de carácter social.	1995
Decisión Administrativa No 60	Delega en los Ministros Secretarios las facultades otorgadas al Jefe de Gabinete de Ministros para priorizar la realización de contratos de locación de obra y/o servicios	1996
Circular N° 4 de la Oficina Nacional de Presupuesto.	Criterios a utilizar para reflejar en la apertura programática del Presupuesto General de la Administración Nacional los préstamos con organismos internacionales.	1996
Decreto N° 1444	Establece pautas para viabilizar los mecanismos de financiamiento de las estructuras organizativas que resulten aprobadas en cumplimiento con lo dispuesto por la Ley N° 24.629 y los Decretos N° 558/96 y 660/96 y sus modificatorios.	1996
Resolución N° 598 de la Secretaría de Hacienda.	Norma a la que se deberán ajustar las jurisdicciones, sub-jurisdicciones y entidades comprendidas en el Presupuesto General de la Administración Nacional, a fin de proceder en tiempo y forma a la distribución interna, entre las Unidades Ejecutoras de Programas o Categorías Presupuestarias del mismo nivel, de las cuotas de compromiso y de devengado que trimestralmente aprueba y comunica la Secretaría de Hacienda.	1998
Disposición N° 17 de la Oficina Nacional de Presupuesto.	Utilización de la IFOP como herramienta informática para la formulación presupuestaria de las Jurisdicciones y Entidades.	2003
Circular N° 2 de la Oficina Nacional de Presupuesto.	Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional. 5° edición 2003	2003
Ley N° 25.917	Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.	2004
Decreto N° 1731	Aprueba la Reglamentación de la Ley N° 25917	2004
Circular N° 1/05 de la Oficina Nacional de Presupuesto	Remisión de información sobre programación y ejecución física	2005

Fuente: Autor con base en: (MECON, 2005)

Coordinación

La coordinación del SPA viene desde la Oficina Nacional de Presupuesto -ONP-, la cual depende de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Las funciones de coordinación se encuentran explícitas en la Sección II del Capítulo I de la Ley 24.156, Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Sin embargo se pueden destacar las siguientes competencias:

- Participar en la formulación de aspectos presupuestarios de la política financiera.
- Formular y proponer los lineamientos para la elaboración de los presupuestos públicos.
- Dictar normas técnicas y metodológicas para la ejecución, modificación y evaluación del presupuesto nacional.
- Analizar y coordinar el anteproyecto de presupuestos y empresas y sociedades del Estado.
- Preparar el anteproyecto Nacional y asesorar a todos los organismos del Estado en materia presupuestaria.

Vale la pena mencionar que la ONP, juega un papel indispensable en el proceso de Planificación del Presupuesto desde su Formulación, Ejecución, Ajuste y Evaluación. Esta se apoya en Direcciones internas que apoyan en el proceso de análisis, formulación y evaluación de los anteproyectos de presupuesto de las Entidades y Empresas del Estado. La Dirección de Presupuesto de la Administración Nacional; que se encarga de brindar asistencia técnica a los

sectores de la APN en la formulación de los anteproyectos de presupuesto y consolidarlos para construir el anteproyecto general de Presupuesto Nacional. En esta dirección se dan las líneas para la formulación de los presupuestos de acuerdo a los objetivos de gobierno y de los recursos presupuestarios establecidos como techos para definir la inversión social (MECON, 2008).

Por otro lado, la Dirección de Políticas Normas e Ingresos Presupuestarios; se encarga de definir los parámetros metodológicos para la formulación del Presupuesto Nacional. Este a su vez se encarga de realizar investigaciones para analizar la composición y evolución de los gastos.

Finalmente, se encuentra la Coordinación de Evaluación Presupuestaria, la cual con la creación de la Ley 24.156 se establece como un espacio indispensable para la planificación del Presupuesto Nacional. Es esta quien realiza el análisis de la ejecución del presupuesto y emite conceptos sobre el comportamiento de los gastos en función de los objetivos de gobierno. Esta dirección es la encargada de la construcción de los instrumentos de rendición de cuentas y de la Cuenta de Inversión que se remite al Honorable Congreso de la Nación.

Metodología

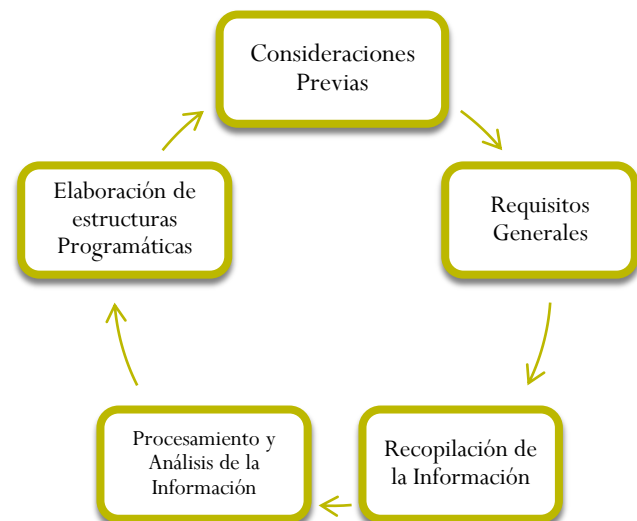
El proceso de construcción y definición de la estructura programática consta de cinco pasos, que se basan en la articulación interinstitucional en el que se requiere además, de un alistamiento institucional en cada una de las entidades que conforman la APN. El primer paso es el desarrollo de las *Consideraciones Previas*, las cuales consisten en un diseño de la metodología, ajustes y criterios técnicos a tener en cuenta en el proceso de diseño de la Estructura

Programática. El segundo paso, es la consolidación de *Requisitos Generales*, el cual consiste en la identificación de aspectos institucionales, legales y funcionales de las instituciones a fin de establecer los bienes y servicios terminales e intermedios.

Con lo anterior se logra determinar la metodología para la consecución de los productos acordes con su funcionalidad. El tercer paso es la *Recopilación de la Información*, el cual consiste en la compilación de toda la información de las entidades desde sus bases normativas, estructura funcional, organizativa, espacial, programática, interinstitucionales y demás, con el fin de tener con mayor claridad los bienes y servicios que estas instituciones producen. El cuarto paso es el *Procesamiento y Análisis de la Información*, en esta etapa ya se establece la estructura programática para el ejercicio presupuestal ya que permite que se tenga información analizada y ordenada sobre los alcances de política.

Finalmente, el paso de *Elaboración de Estructura Programática*, materializa las características de la información recolectada y el análisis de los productos concordantes con las políticas y agenda de gobierno. Ver Figura 6.

Figura 6. Diseño de Estructuras Programáticas



Fuente: Autor con base en (MECON, 2011)

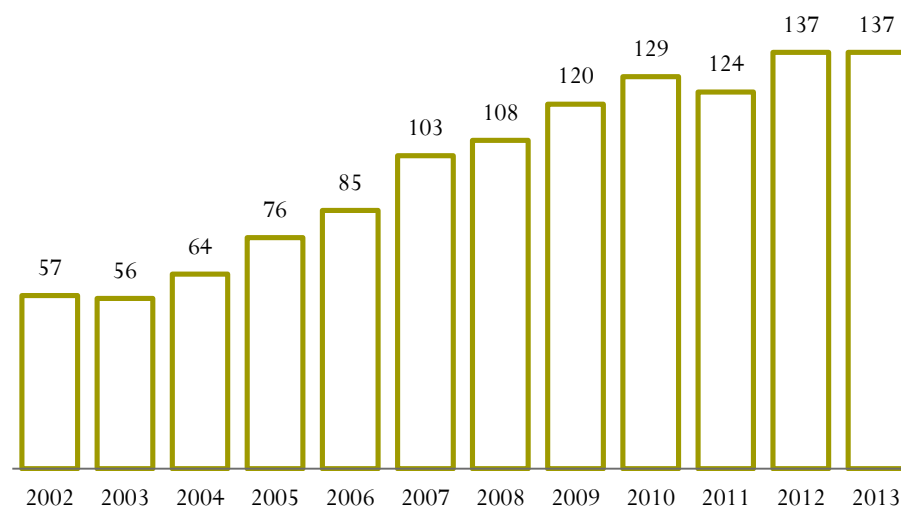
Presupuesto por Programa

Es una técnica que surge en los años 60 ante la necesidad de encontrar herramientas que permitieran enfrentarse a la incertidumbre en materia de asignación de recursos económicos. Por su parte en la República Argentina se implementa la técnica de Presupuesto por Programa PPP, para la formulación del Presupuesto General de la APN desde 1994, la cual consiste en la asignación presupuestal a través de categorías programáticas de la estructura administrativa (jurisdicciones y entidades que conforman la APN) con lo cual permite la asignación de recursos económicos de forma sistemática permitiendo expresar en términos monetarios la producción de bienes y servicios de la APN (Matus, 1989).

Esta técnica presupuestal facilita la medición de la producción de bienes y servicios en cada uno de los sectores a través de la construcción de indicadores de diversas tipologías, que reflejan las unidades ejecutoras y los responsables tanto para el presupuesto de inversión como para el presupuesto de gastos y pese a que para este último no se disponga de productos terminales e intermedios, se guarda la estructura programática. Adicionalmente, permite determinar, que, cuando y como se producen los bienes y servicios en los sectores e la APN (Olivieri, 2001).

Esta metodología ha venido creciendo en términos de incorporación de programas e indicadores a través de su implementación y ha sido la facilitadora para la experimentación de técnicas presupuestales, como es el caso de la Gestión Pública Orientada a Resultados -GPOR-. Ver Gráfico 1.

Gráfico 1. Programas en los Presupuestos consolidados de la APN. 2002-2013.



Fuente: Autor con base en (MECON, s.f).

Presupuesto Público Orientado a Resultados -PPOR-

En el marco de la implementación de la GPOR, a través del Plan de Modernización en el 2000, se identifica que esta nueva forma de gestión como se anotó en el primer capítulo, implica la redefinición de estrategias para el cumplimiento de las acciones del Gobierno (Makón M. , 2000). Estas se encuentran encaminadas a la incorporación de mecanismos más eficaces que permitan realizar la evaluación, el control de resultados y rendición de cuentas, con lo cual el proceso presupuestal es fundamental ya que permitiría la búsqueda de resultados más que el control de los gastos. La vinculación de la GPOR con el Proceso Presupuestal da origen a técnicas basadas en la articulación del Plan de Gobierno con el proceso presupuestal; es decir, se denota una planificación de políticas y en el mismo sentido la institucionalización de la evaluación de los resultados (Olivieri, 2001).

La génesis del PPOR parte de la complementariedad de la técnica de PPP en la cual se implementa en el 2007 un ejercicio experimental con número pequeño de instituciones a las cuales se le formulan indicadores para la medición de los resultados en función de los objetivos funcionales y sectoriales. La selección de los indicadores en cada uno de estos programas partió de los conceptos de Utilidad, Pertinencia, Solidez, Fiabilidad, Simplicidad y Accesibilidad. Esta experiencia fue incrementando en la medida de incorporación de programas e instituciones para el PPOR y la inclusión de estos indicadores como análisis de la cuenta de inversión para el ejercicio presupuestal de 2010. Ver Tabla 5.

Tabla 5. Programas e indicadores en Prueba Piloto PPOR.

Programas	Nº. Indicadores
Programa Familias por la Inclusión Social, Ministerio de Desarrollo Social	6
Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), Ministerio de Educación, Ciencia y tecnología.	2
Pro Huerta, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en conjunto con Ministerio de Desarrollo Social.	5
Plan Jefes de Hogar y Seguro de Capacitación y Empleo, Ministerio de trabajo, Empleo y Seguridad Social.	5
Experiencia en 2008	
Atención Médica a los Beneficiarios de las Pensiones no Contributivas (Profe-Salud), del Ministerio de Salud.	1
Atención de la Madre y el Niño, del Ministerio de Salud.	ND
Familias por la Inclusión Social, del Ministerio de Desarrollo Social.	ND
Acciones de Empleo y Capacitación Laboral, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.	ND
Pro-Huerta, INTA- Coordinación Nacional del Programa.	ND

Fuente: Autor con base en (MECON, s.f).

Tabla 5. Programas e indicadores en Prueba Piloto PPOR. (Continuación).

Experiencia en 2009	Nº. Indicadores
Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) del Ministerio de Educación	2
Pro Huerta del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social	2
Atención Médica a los Beneficiarios de Pensiones No Contributivas –(Profe Salud) del Ministerio de Salud	1
Empleo y Seguridad Social Plan Jefes de Hogar y Seguro de Capacitación y Empleo del Ministerio de Trabajo	5
Formación y Capacitación Profesional del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos – Prefectura Naval Argentina	4
Formación y Capacitación del Ministerio de Interior – Gendarmería Nacional	2
Fomento y Apoyo Económico a Bibliotecas Populares de la Presidencia de la Nación-Secretaría de Cultura	4
Fomento, Producción y Difusión del Teatro del Instituto Nacional de Teatro	2
Control y Fiscalización de Medicamentos, Alimentos y Productos Médicos de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica	1

Fuente: Autor con base en (MECON, s.f).

Por otro lado, la base jurídica de la incorporación del PPOR se encuentra en la Ley No 24.156, Artículos 4, 45 y 95; donde expresa la necesidad de contar en el ejercicio presupuestal con el análisis crítico de los resultados de los programas y proyectos y operaciones en las jurisdicciones de la APN.

ARTÍCULO 4. Son objetivos de esta ley, y por lo tanto deben tenerse presentes, principalmente para su interpretación y reglamentación, los siguientes:

(...)

d) Establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional, la implantación y mantenimiento de:

(...)

iii) Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad.

ARTÍCULO 45. (...), la Oficina Nacional de Presupuesto realizará un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por los mismos, interpretará las variaciones operadas con respecto a lo programado, procurará determinar sus causas y preparará informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados.

ARTÍCULO 95. La cuenta de inversión, que deberá presentarse anualmente al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda tal documento, contendrá como mínimo:

(...) La cuenta de inversión contendrá además comentarios sobre:

- a) El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto;
- b) El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción.

En el mismo sentido se encuentra el Decreto No 928/1996, el cual expresa el nuevo Rol del Estado sobre la definición de los resultados para su gestión y así su medición. En el artículo 1º, brinda directrices para el diseño del Plan Estratégico para 5 instituciones de orden Nacional.

Artículo 1º-Los Organismos Descentralizados de la Administración Pública Nacional mencionados en el Artículo 22 del Decreto N° 558/96 deberán diseñar un Plan Estratégico en el marco del nuevo Rol del Estado, que esté orientado al ciudadano, a la medición de resultados y a la jerarquización y participación de sus recursos humanos, asegurando la transparencia en la gestión.

Decreto 558/96

ARTÍCULO 22. La Dirección General Impositiva, La Administración Nacional de Aduanas, La Administración Nacional del Seguro de Salud, La Administración Nacional de La Seguridad Social y El Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados Remitirán a La Unidad de Reforma y Modernización del Estado en el término de Quince (15) días corridos a partir del dictado del presente, un informe sobre el estado de avance de los proyectos y/o actividades encaradas o a encararse en relación al fortalecimiento modernización de los sistemas administrados por esos organismos.

Igualmente el Decreto No 77/2003 de la Dirección de Evaluación Presupuestaria de la ONP, expresa que una de las acciones de esta Dirección es diseñar junto con las unidades ejecutoras de los programas, un sistema de información que permita hacer seguimiento a los datos e indicadores bajo su jurisdicción.

Anexo II.

- 1.- Evaluar los resultados físicos y financieros de la ejecución del Presupuesto del Sector Público Nacional.
- 2.- Realizar informes globales y particulares de evaluación presupuestaria al Director de la Oficina Nacional de Presupuesto, alertando sobre desvíos producidos y a ocurrir respecto de los presupuestos en ejecución, formulando propuestas de solución.
- 3.- Actuar de nexo con la Contaduría General de la Nación para la obtención de información sobre ejecución presupuestaria.
- 4.- Diseñar e implementar un sistema de información de datos e indicadores de los programas, en coordinación con las unidades ejecutoras de programas.
- 5.- Instrumentar y actualizar un manual de mediciones de la producción pública.
- 6.- Acordar con las unidades ejecutoras el flujo de datos de ejecución física requerido por el sistema de información.
- 7.- Producir informes fiscales gerenciales respecto de la ejecución del presupuesto e indicadores referentes a la eficiencia y eficacia de la gestión pública

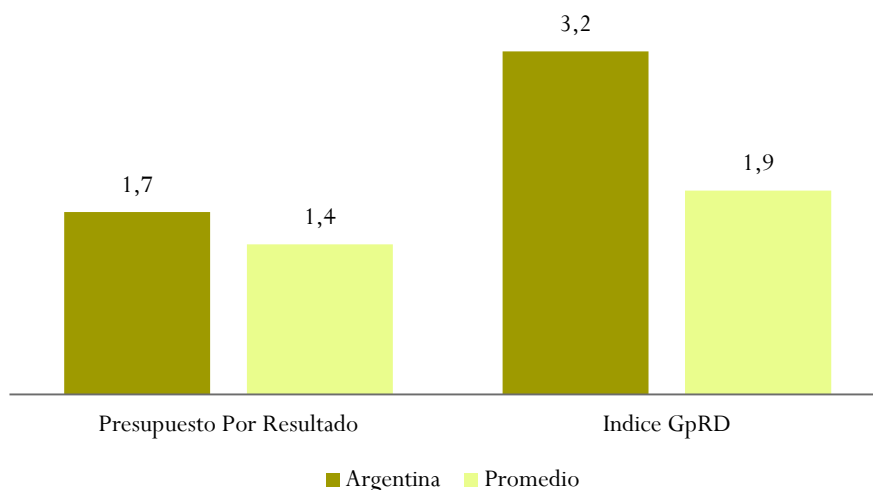
Por lo anterior, se evidencia un alistamiento institucional frente la adopción del PPOR en el país, y la disposición de herramientas normativas que permitieran el desarrollo efectivo de esta técnica en la APN. Sin embargo, García & García (2010), encuentran que la implementación de la GPOR en La Argentina, la ubica por encima del promedio de la Región según el cálculo del índice de Implementación de la Gestión Pública para Resultados en el Desarrollo Índice GpRD⁵,

⁵ El índice de implementación de la Gestión Pública para Resultados en el Desarrollo GPpRD, se calcula con base a los indicadores de: Planificación para resultados, Presupuesto por Resultados, Gestión financiera, auditoría y adquisiciones, Gestión de programas y proyectos y el Monitoreo y evaluación y se busca con este revisar la capacidad de los países en la implementación de la GPpRD.

el cual obtiene una calificación de 2.0 frente al 1.9 de la Región, siendo el 6^{to} país con mayor nivel de implementación de la GpRD de los países tomados en estudio⁶. Ver Gráfico 2.

Con respecto a la implementación del Presupuesto por Resultado, se obtiene una calificación de 2.1 frente al 1.4 del promedio Regional y pese a este resultado, se concluye que en este campo se requiere de una mayor articulación institucional e incorporación del ejercicio de planificación en el proceso presupuestario.

Gráfico 2. Capacidad de la Gestión Pública para Resultados en el Desarrollo GPpRD



Fuente: Autor con base en (García & García, 2010).

Esto último se ratifica con la implementación de la nueva etapa del PPR entre el 2012-2013 a través de 26 programas con 37 indicadores seleccionados por la APN, los cuales tendrán

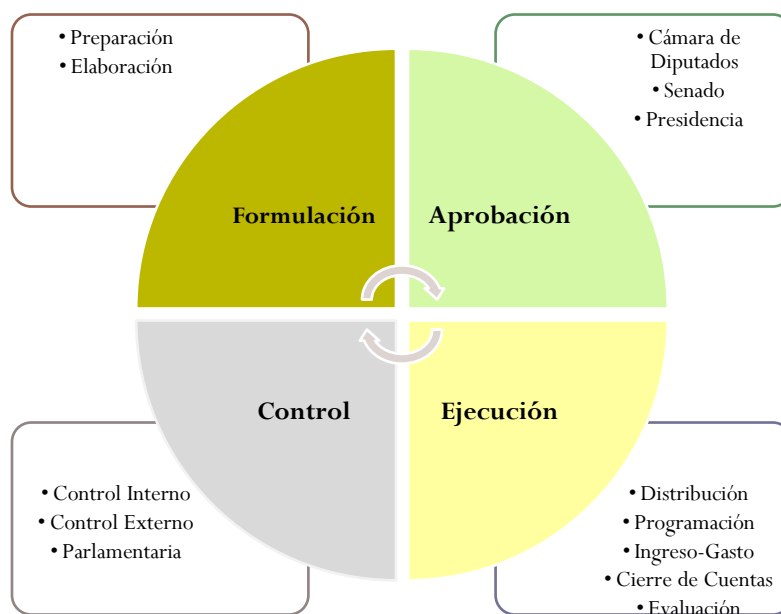
⁶ Los países incluidos en el Estudio fueron: Paraguay, Brasil, Colombia, Bolivia, Uruguay, Argentina, Ecuador, Perú y Chile.

seguimiento anual *ex post* y se incluirán como apartado especial en la Cuenta de Inversión de 2013⁷.

Marco Operativo Presupuesto de Inversión

El marco operativo del Presupuesto de Inversión se encuentra determinado en el Capítulo II, Secciones II, III, IV y V de la Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Este marco se generaliza en las etapas de I) Formulación; II) Aprobación; III) Ejecución y IV) Control. Ver Figura 7.

Figura 7. Ciclo Presupuestario en Argentina



Fuente: Autor con base en (MECON, 2011).

⁷ En el Proyecto de Presupuesto de 2015, se incluye un apartado en el que se hace énfasis en la Profundización del Proceso de Presupuesto orientado a Resultados.

I) Formulación: esta etapa se sustenta en los artículos 24 y 25 de la Ley antes mencionada, por cuanto establece las responsabilidades de los organismos que deben liderar este proceso, los tiempos establecidos para este y las características de contenido del primer ejercicio; la elaboración del Proyecto de Presupuesto.

ARTÍCULO 24. El Poder Ejecutivo Nacional fijará anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general.

ARTÍCULO 25. Sobre la base de los anteproyectos preparados por las jurisdicciones y organismos descentralizados, y con los ajustes que resulte necesario introducir, la Oficina Nacional de Presupuesto confeccionará el proyecto de ley de presupuesto general.

El proyecto de ley deberá contener, como mínimo, las siguientes informaciones:

- a) Presupuesto de recursos de la administración central y de cada uno de los organismos descentralizados, clasificados por rubros;
- b) Presupuestos de gastos de cada una de las jurisdicciones y de cada organismo descentralizado los que identificarán la producción y los créditos presupuestarios;
- c) Créditos presupuestarios asignados a cada uno de los proyectos de inversión que se prevén ejecutar
- d) Resultados de las cuentas corriente y de capital para la administración central, para cada organismo descentralizado y para el total de la administración nacional.

El reglamento establecerá, en forma detallada, otras informaciones a ser presentadas al Congreso Nacional tanto para la administración central como para los organismos descentralizados.

ARTÍCULO 26. El Poder Ejecutivo Nacional presentará el proyecto de ley de presupuesto general a la Cámara de Diputados de la Nación, antes del 15 de setiembre del año anterior para el que regirá, acompañado de un mensaje que contenga una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de recursos y para la determinación de las autorizaciones para gastar, de los documentos que señala el art.24, así como las demás informaciones y elementos de juicio que estime oportunos.

Esta etapa tiene dos momentos; la primera es la Preparación, que inicia en la realización de un cronograma para la formulación del presupuesto general y el presupuesto plurianual por parte de la ONP y finaliza en la remisión del informe de avance del Proyecto de Presupuesto al Congreso Nacional, proceso que es liderado por la JGM y la ONP. En esta etapa se realizan las actividades de solicitud, recolección y procesamiento de información presupuestaria a las entidades y jurisdicciones, construcción del esquema de gastos, recursos y resultados, definición del techo presupuestal, y las orientaciones de tipo fiscal. En esta etapa interviene el la ONP, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas -MECON- y la JGM. Esta primera etapa se desarrolla desde el mes de Marzo hasta el mes de Junio del año previo al año en que este se implemente.

La segunda etapa es la Elaboración; que inicia con el proceso de construcción de anteproyectos por jurisdicciones y entidades y termina con la remisión, comunicado de prensa y difusión por internet del proyecto del Presupuesto General de la Nación. Las actividades que se desarrollan en esta etapa son las de construcción de anteproyectos con base en los techos presupuestarios y presupuesto preliminar, remisión de estos anteproyectos a las respectivas jurisdicciones, análisis políticos y técnicos de los sobre techos, construcción del proyecto con sus mensajes, articulados e información complementaria. Estas actividades están coordinadas por la JGM y la OPN teniendo como fecha límite de remisión y difusión por internet del proyecto de presupuesto, el 15 de Septiembre del año previo al de su implementación (MECON, 2011).

II) Aprobación. Este proceso se da en tres niveles; honorable Cámara de Diputados de la Nación, honorable Cámara del Senado de la Nación y Presidencia de la Nación. En el primer nivel se realiza el análisis del proyecto de presupuesto en su contenido, mensaje, articulado y anexos, en la comisión de presupuesto de esta Cámara. Seguido de ésta, se realiza un dictamen de comisión y se lleva a trámite en recinto o plenaria de la Cámara de Diputados⁸.

El segundo nivel se surte una vez se remita el Proyecto de Presupuesto al Senado desde la Cámara de Diputados, (este puede contener modificaciones). En este nivel se realiza un análisis desde comisión de presupuesto, posteriormente pasa a discusión y aprobación en recinto o plenaria. Si en este momento se realizan modificaciones, el proceso debe volver a Cámara de Diputados. Este proceso se surte entre Noviembre y Diciembre del año previo a su ejecución.

⁸ El Honorable Congreso de la República Argentina se conforma así: 26 Comisiones Permanentes en Senado (Art 60 del Reglamento Interno del HSN) y 45 en la Cámara de Diputados de la Nación (Art 61 del Reglamento Interno de la HCDN).

El tercer nivel, se surte con la remisión del proyecto sancionado como Ley. Este debe promulgado a través de Decreto y difundirlo por internet, completado hasta Diciembre del año previo a su ejecución y coordinado por el Ejecutivo y la ONP.

III) Ejecución. Este proceso empieza desde el mes de enero una vez se promulga la Ley de Presupuesto de la Nación. La cual se constituye en cinco etapas; la primera es la Distribución, que según la Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional es coordinada desde la JGM y la ONP y consiste en la destinación programática del presupuesto aprobado y su posterior difusión por internet.

ARTÍCULO 30. Una vez promulgada la ley de presupuesto general, el Poder Ejecutivo Nacional decretará la distribución administrativa del presupuesto de gastos.

La distribución administrativa del presupuesto de gastos consistirá en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la ley de presupuesto general. El dictado de este instrumento normativo implicará el ejercicio de la atribución constitucional del Poder Ejecutivo para decretar el uso de las autorizaciones para gastar y el empleo de los recursos necesarios para su financiamiento.

La segunda etapa consiste en la programación anual de los gastos. Se coordina desde la Secretaría de Hacienda y la ONP a principios de cada trimestre. La Ley N° 25.725 Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2003, en su art. 26

modifica el artículo 34 de la Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

ARTÍCULO 34. A los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles, todas las Jurisdicciones y Entidades deberán programar, para cada ejercicio la ejecución física y financiera de los presupuestos, siguiendo las normas que fijará la reglamentación y las disposiciones complementarias y procedimientos que dicten los órganos rectores de los sistemas presupuestarios y de tesorería, excepción hecha de las Jurisdicciones del PODER LEGISLATIVO, del PODER JUDICIAL y del MINISTERIO PÚBLICO que continuarán rigiéndose por las disposiciones contenidas en el artículo 16 de la Ley N° 16.432, en su artículo 5°, primer párrafo de la Ley N° 23.853 y en el artículo 22 de la Ley N° 24.946, respectivamente.

Dicha programación será ajustada y las respectivas cuentas aprobadas por los órganos rectores en la forma y para los períodos que se establezcan.

El monto total de las cuotas de compromiso fijadas para el ejercicio no podrá ser superior al monto de los recursos recaudados durante éste.

La tercera etapa consiste en la operatividad de los recursos bajo el principio contable Ingreso-Gasto; para el Presupuesto de Gastos, se tienen en cuenta los compromisos, lo devengado y los

pagos realizados. Para el Presupuesto de Recursos se tiene en cuenta los ingresos recibidos en el periodo.

La cuarta etapa, el Cierre de Cuentas, consiste en realizar el ejercicio de cierre contable y en este se establecen los límites en vigencia de ingresos y de los gastos. Este ejercicio se realiza hasta el 31 de Diciembre de la vigencia y es coordinada por la Contaduría General de la Nación - CGN-. En la Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional se menciona lo siguiente:

ARTÍCULO 41. Las cuentas del presupuesto de recursos y gastos se cerrarán al 31 de diciembre de cada año. Después de esa fecha los recursos que se recauden se considerarán parte del presupuesto vigente, con independencia de la fecha en que se hubiere originado la obligación de pago o liquidación de los mismos.

Con posterioridad al 31 de diciembre de cada año no podrán asumirse compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio que se cierra en esa fecha.

En esta etapa se realiza como ejercicio complementario la Cuenta de Inversión, la cual permite realizar un análisis físico-financiero del Presupuesto, movimiento de fondos, estado de la deuda pública y los estados contables para luego ser remitida al Congreso de la Nación y su posterior difusión en internet. En la ley mencionada anteriormente se dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 43. Al cierre del ejercicio se reunirá información de los entes responsables de la liquidación y captación de recursos de la administración nacional y se procederá al cierre del presupuesto de recursos de la misma.

Del mismo modo procederán los organismos ordenadores de gastos y pagos con el presupuesto de gastos de la administración nacional.

Esta información, junto al análisis de correspondencia entre los gastos y la producción de bienes y servicios que preparará la Oficina Nacional de Presupuesto, será centralizada en la Contaduría General de la Nación para la elaboración de la cuenta de inversión del ejercicio que, de acuerdo al artículo 95, debe remitir anualmente el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso Nacional.

Finalmente como parte del proceso de Ejecución se encuentra la etapa de Evaluación, la cual consiste en realizar de manera trimestral el seguimiento de la gestión física-financiera de la programación presupuestal. La ONP es la encargada de realizar este ejercicio de manera periódica, durante y al final del ejercicio presupuestal. Igualmente, la Ley antes mencionada dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 44. La Oficina Nacional de Presupuesto evaluará la ejecución de los presupuestos de la administración nacional tanto en forma periódica, durante el ejercicio, como al cierre del mismo.

Art. 45. Con base en la información que señala el artículo anterior, en la que suministre el sistema de contabilidad gubernamental y otras que se consideren pertinentes, la Oficina Nacional de Presupuesto realizará un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por los mismos, interpretará las variaciones operadas con respecto a lo programado, procurará determinar sus causas y preparará informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados.

IV) Control. Este proceso se fundamenta en la En la Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y consiste en el desarrollo de tres tipos de control al Presupuesto, Control Interno, Control Externo y Control Parlamentario. El primero se realiza desde el orden Administrativo Interno y se coordina desde la Sindicatura General de la Nación -SGN-, quien se encarga del control de la administración respecto al cumplimiento de las normas en lo presupuestario, económico, patrimonial, y de gestión. Su fundamento normativo se encuentra en el Título VI de la Ley antes mencionada, y se puede referir lo siguiente:

ARTÍCULO 104. Son funciones de la Sindicatura General de la Nación:

(...)

d) Vigilar el cumplimiento de las normas contables, emanadas de la Contaduría General de la Nación.

Así mismo,

ARTÍCULO 107. La Sindicatura General deberá informar:

- a) Al Presidente de la Nación, sobre la gestión financiera y operativa de los organismos comprendidos dentro del ámbito de su competencia.

El Control Externo, se realiza desde la Auditoria General de la Nación, AGN, la cual realiza las funciones de control como órgano externo a la APN en la gestión financiera, económica, patrimonial y legal. Su fundamento normativo se encuentra desde el Título VII Capítulo I de la Ley 24.156 se puede referenciar lo siguiente:

ARTÍCULO 118. (...) la Auditoria General de la Nación, tendrá las siguientes funciones:

- a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, una vez dictados los actos correspondientes;
- b) Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría;
- d) Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio”.

Finalmente, el Control Parlamentario, se realiza como el ejercicio de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. Su base normativa se encuentra a partir del Título VII Capítulo I de la Ley 24.156. Esta

rendición de cuentas se realiza desde la Cuenta de Inversión, la cual contiene la ejecución del presupuesto, estado de la deuda pública, contables, resultados económicos y financieros, cumplimiento de los objetivos y metas físicas, entre otros.

3.2. Sistema presupuestal en la República de Colombia

La génesis del Sistema Presupuestal en Colombia ha estado acompañada de un ejercicio constitucionalista y legalista que lo caracterizan como un sistema rígido en cada una de sus etapas y sus componentes, por lo que genera en el Gobierno una inflexibilidad para destinar recursos en función de los compromisos asumidos en el Programa de Gobierno y Plan de Desarrollo (Rentería & Echeverry, 2006).

Sin embargo, a partir de la implementación de modelo de GPOR, el Sistema Presupuestal se ha venido desarrollando sobre la utilización de dimensión técnica jerarquizada, que consiste en utilizar herramientas que permiten medir los resultados de la ejecución de los recursos públicos con el fin de conseguir ejecuciones eficientes; es decir, fundamentada en la Planificación.

Adicionalmente, propone una estructura orgánica vertical para lograr un equilibrio macroeconómico y fiscal deseado. Esto último implica la incorporación de una técnica incrementalista, en la cual la autoridad fiscal en cabeza del Banco de la República, establece una meta de inflación y de acuerdo a esta, la Dirección General de Presupuesto incrementa los gastos de manera global cada año (Suárez & Perilla, 2007).

3.2. 1. El Sistema de Presupuesto en la República de Colombia

Respondiendo a los principios de la Planificación propias del modelo de gestión presupuestal que se implementa en Colombia, el Sistema Presupuestario del Sector Público Nacional en Colombia -SPC, se conforma por El Plan Financiero, Plan Operativo Anual de Inversiones POAI y el Presupuesto Anual de la Nación. Esto se encuentra fundamentado en la Ley Orgánica de Presupuesto que por determinación Constitucional la establece como el medio normativo del SPC. En este sentido el Artículo 352 de la CPN menciona:

ARTÍCULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Es así como el Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto⁹ en sus artículos 6°, 7° y 8° se refieren a la conformación del SPC de la siguiente manera:

ARTÍCULO 6. SISTEMA PRESUPUESTAL. Está constituido por un plan financiero, por un plan operativo anual de inversiones y por el presupuesto anual de la Nación (Ley 38/89, artículo 3o., Ley 179/94, artículo 55, inciso 5o.).

⁹ Este Decreto compila la Ley 38 de 1989 “Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación” y sus leyes modificatorias; Ley 179 de 1994 y Ley 225 de 1995.

ARTÍCULO 7. EL PLAN FINANCIERO. Es un instrumento de planificación y gestión financiera sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo eje cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Tomen consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las políticas cambiaria y monetaria (Ley 38/89, artículo 4o. Ley 179/94, artículo 55, inciso 5o.).

ARTÍCULO 8. El Plan Operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas.

Este plan guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes (Ley 38/89 artículo 5o. Ley 179/94, artículo 2o.).

El SPC se caracteriza por tener una base normativa que brinda las pautas procedimentales para la operatividad de este. El cual se encuentra respaldado por un cuerpo normativo que busca trascender no solo en el ámbito nacional, si no en las diferentes jurisdicciones.

Marco Jurídico

El fundamento jurídico del SPC se encuentra en la CPN, en toda su génesis. Sin embargo a este marco lo complementan leyes que giran en torno a los procesos de programación, aprobación, modificación, ejecución y evaluación del SPC. Una de estas leyes y quizás la mas referenciada es el Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto. Este decreto con fuerza de Ley ha pasado por diferentes modificaciones o adiciones que están direccionadas al contexto territorial en el marco de la política nacional de descentralización.

Es así como se encuentra que la Ley 617 de 2000; la cual reforma parcialmente la Ley 136 de 1994 que se refiere a la Modernización de la organización y funcionamiento de los Municipios, Decreto Extraordinario 1222 de 198; que hace referencia al Código del Régimen Departamental, Decreto 1421 de 1993; que se refiere al Régimen especial del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y la Ley 819 de 2003, que complementa el SPC dictando normas orgánicas en materia de presupuesto.

El proceso presupuestal se encuentra referenciado en CPN de 1991 desde el Título XII: Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, Capítulo III; del Presupuesto (desde el 345 hasta el 355); los cuales definen de forma general las bases para el SPC.

ARTÍCULO 345; Invalidación de cualquier gasto público sin aprobación del poder legislativo.

ARTÍCULO 346; Formulación Anual del Presupuesto de Rentas y articulación al Plan Nacional de Desarrollo.

ARTÍCULO 347; Inclusión de la totalidad de los gastos en la Ley de Apropriaciones que el gobierno pretende realizar en la vigencia.

ARTÍCULO 348; validación del presupuesto por parte del Ejecutivo en caso que el poder Legislativo no lo expidiere.

ARTÍCULO 349; discusión y expedición del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropriaciones.

ARTÍCULO 350; inclusión del componente Gasto Público Social en la Ley de Apropriaciones.

ARTÍCULO 351; prohibición de modificación del presupuesto por parte del legislativo sin previa aceptación del Ministro del ramo.

ARTÍCULO 352; alcances de la Ley Orgánica de Presupuesto.

ARTÍCULO 353; aplicación de esta normatividad a las entidades territoriales.

ARTÍCULO 354; alcances del Contador General de la Nación.

ARTÍCULO 354; prohibición de la rama u órganos del poder público para decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales.

La segunda ley de mayor referencia en materia de Presupuesto, es la Ley Orgánica de Presupuesto, característica dada incluso por la misma CPN en su Artículo 352, donde coloca a disposición del nivel central y descentralizado todo el proceso presupuestal. Esta Ley conformada de 18 Capítulos y 127 artículos, se constituye en el marco operativo y funcional de los presupuestos tanto a nivel nacional como departamental y municipal ofreciendo elementos

técnicos y procedimentales para un proceso presupuestal que se adecua a los principios constitucionales.

CAPÍTULO I; dicta los parámetros del Sistema Presupuestal en Colombia, describe cada componente y establece los referentes conceptuales de este.

CAPÍTULO II; dispone los principios del Sistema Presupuestal.

CAPÍTULO III; define los alcances y funciones del Consejo Nacional de Política Fiscal CONFIS.

CAPÍTULO IV; establece las características y alcances del Presupuesto de rentas y Recursos de Capital.

CAPÍTULO V; establece las características y alcances del Presupuesto de Gastos

CAPÍTULO VI; dispone el marco normativo sobre la preparación del Proyecto de Presupuesto General de la Nación.

CAPÍTULO VII; presentación del Presupuesto General de la Nación al Congreso de la Republica.

CAPÍTULO VIII; estudio del proyecto de Presupuesto General de la Nación.

CAPÍTULO IX; repetición del presupuesto.

CAPÍTULO X; Liquidación del Presupuesto.

CAPÍTULO XI; ejecución del Presupuesto.

CAPÍTULO XII; disposiciones sobre el control político y seguimiento financiero.

CAPÍTULO XIII; reglamentación en materia de presupuesto a las empresas industriales y comerciales del Estado.

CAPÍTULO XIV; sobre el tesoro nacional e inversiones.

CAPÍTULO XV; sobre los alcances en materia de presupuesto de las entidades territoriales.

CAPÍTULO XVI; sobre la capacidad de contratación, ordenación del gasto y autonomía presupuestal.

CAPÍTULO XVII; sobre las responsabilidades fiscales.

CAPÍTULO XVIII; disposiciones varias.

Si bien este Decreto Ley, logra compilar leyes que conformaban el SPC, es con la creación de la Ley 819 de 2003, donde se logra complementar el alcance y crear instrumentos que fortalecen la gestión de todo el SPC. Una de estas es creación del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual se constituye en un instrumento de planificación que permite el análisis y formulación de políticas fiscales y financieras que garantizan la materialización de los programas de gobierno (DNP, 2010).

ARTÍCULO 1; Conceptualización y alcances del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

ARTÍCULO 4; disposiciones sobre la consistencia del Presupuesto General de la Nación.

ARTÍCULO 5; disposiciones sobre el Marco fiscal de mediano plazo en las entidades territoriales.

ARTÍCULO 6. Disposiciones sobre la consistencia del presupuesto en las entidades territoriales.

ARTÍCULO 8. Sobre la reglamentación de la programación presupuestal.

La Figura 8, expresa la línea de tiempo de la normativa que se considera relevante al SPC la cual empieza desde la Ley 38 de 1989; Estatuto Orgánico de Presupuesto, luego se presenta en

1991 la Reforma a la CPN. En 1994 aparece la Ley 179 la cual modifica la Ley 38 y en 1995 aparece la Ley 225 que modifica la ley Orgánica de Presupuesto, Ley 38 de 1989. En 1996 se compilan las modificaciones de la Ley Orgánica de Presupuesto en un Decreto con fuerza de Ley y se crea el Decreto 111 el cual es complementado en el 2003 con la Ley 819, Ley de Responsabilidad Fiscal.

Figura 8. Línea de Tiempo Normativa Relevante en SPC.



Fuente: Autor con base en (DNP, 2010).

Por otro lado se encuentra un cuerpo normativo complementario del SPC el cual se sintetiza en un conjunto de elementos que brinda instrumentos técnicos en los procedimientos de todo el ciclo presupuestario, en la implementación de técnicas para la gestión eficiente del presupuesto. Es por ello que se encuentran en este compendio, leyes que articulan el proceso de planificación con el SPC, racionalización del gasto público, creación de instrumentos como el Plan Anualizado de Caja, Fondos de Inversión y medios de financiación y redistribución de los ingresos. Ver Tabla 6.

Tabla 6. Cuerpo normativo complementario en el SPC.

Normativa	Descripción	Año
Ley 19	Crea el Consejo Nacional de Política Económica CONPES	1958
Ley 152	Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.	1994
Ley 141	Se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.	1994
Decreto 630	Modifica el Decreto 359 de 1995". Modifica y reglamenta aspectos del Decreto 359/96 del Plan Anualizado de Caja.	1996
Ley 344	Normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias.	1996
Decreto 1813	Reorganiza el Fondo de Inversión para la Paz, FIP.	2000
Ley 715	Normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.	2001
Decreto 4730	Normas Orgánicas del presupuesto". Artículo 3°. Seguimiento del Marco Fiscal a Mediano Plazo. Artículo 10. Elaboración del marco de Gasto a Mediano Plazo.	2005

Fuente: Autor con base en (DNP, 2010).

Coordinación

En el SPC intervienen distintas instituciones y espacios de discusión de la Política Fiscal y Económica del país. Esto implica que para la formulación del Presupuesto se tenga que surtir varias etapas; entre estas la discusión y aprobación a través de los Consejos Regionales de Planificación, que son conformados por el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS-, el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

Consejo Nacional de Política Fiscal –CONFIS;

Es un órgano encargado de las decisiones de la política Fiscal y para ello se basa en el seguimiento, evaluación y proyección de las cifras fiscales del Gobierno Nacional. Desde la Ley 38 de 1989 en el Artículo 17 se establece su papel como órgano coordinador del SPC y a su responsabilidad en las decisiones fiscales;

ARTÍCULO 17. Coordinación del Sistema Presupuestal. El Sistema Presupuestal será coordinado por el Consejo Superior de Política Fiscal que para este efecto se crea como organismo de dirección, coordinación y seguimiento del sistema presupuestal, dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y será responsable ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, del cumplimiento de sus decisiones en materia fiscal.

En un principio se estableció que lo integraban El Ministro de Hacienda y Crédito Público (quien lo presidía), 2 Ministros designados por el Presidente de la República, El Director del Departamento Nacional de Planeación y El Secretario Económico de la Presidencia de la República. Sin embargo, se ha dispuesto la participación del Viceministro de Hacienda, y los Directores de la Dirección General del Tesoro Nacional y Crédito Público y de Impuestos y Aduanas (Cárdenas, Mejía, & Olivera, 2006).

Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES;

Es el órgano que coordina las políticas nacionales en materia de desarrollo económico y social del país. Realiza una tarea analítica sobre documentos de políticas económicas y sociales generales propuestas desde los diferentes sectores de la economía y de la estructura social del país. Tiene su fundamento normativo en la Ley 19 de 1958 en su Artículo 2, el cual establece su creación para contribuir al proceso de planificación de las políticas sociales y económicas del país. Se establece como autoridad técnica e investigativa para orientar la inversión pública;

ARTÍCULO 2. Para coadyuvar el desarrollo del plan contemplado en el artículo anterior, créase un consejo nacional de política económica y planeación que, bajo la personal dirección del presidente de la república, y sin perjuicio de las atribuciones constitucionales del congreso, estudie y proponga la política económica del Estado y coordine sus diferentes aspectos, lo mismo que las actividades de los organismos encargados de adelantarla; vigile la economía nacional y el proceso de su desenvolvimiento; intervenga como superior autoridad técnica en la proyección de los planes generales de desarrollo económico, los parciales referentes a la inversión y al consumo público y las medidas de orientación de las inversiones y el consumo privados; organice el mejor aprovechamiento de la asistencia técnica prestada por los países amigos y las entidades internacionales, y armonice el desarrollo de los planes del sector público con la política presupuestal y de crédito público interno y externo (...).

Es integrado por el Presidente de la República y cuatro (4) consejeros, de los cuales dos serían designados por el Presidente de la República, uno por el Senado y otro por la Cámara de Representantes. Sin embargo, con el Decreto 2148 de 2009, se recomponen los integrantes de estos con la Dirección del Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, todos los Ministros, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Director del DNP, el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e innovación -COLCIENCIAS- (Cárdenas, Mejía, & Olivera, 2006).

Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MINHACIENDA-

Es creado a través de la Ley 7 de 1889 en su artículo único, el cual menciona la creación de este al igual que otros 7 Ministerios:

ARTÍCULO ÚNICO. El Despacho administrativo del Gobierno se dividirá en siete Ministerios. Los Ministros se denominarán:

- De Gobierno,
- De Relaciones Exteriores,
- De Hacienda,
- De Guerra,
- De Instrucción Pública,
- Del Tesoro, y
- De Fomento.

En materia de Presupuesto el MINHACIENDA tiene la función de planear, preparar, administrar, ejecutar y controlar el Presupuesto General de la Nación, pero u objetivo a nivel institucional, según (MINHACIENDA, s.f), se enmarca en:

Definir, formular y ejecutar la política económica del país, los planes generales, programas y proyectos relacionados con ésta, así como la preparación de las leyes, y decretos; la regulación, en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Junta Directiva del Banco de la República y las que ejerza, a través de organismos adscritos o vinculados para el ejercicio de las actividades que correspondan a la intervención del estado, en las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del ahorro público y el tesoro nacional, de conformidad con la Constitución Política y la Ley.

Departamento Nacional de Planeación -DNP-

Este Departamento hace parte del proceso de Planeación de las políticas públicas del país y tal como se había mencionado en el CAPITULO II, el DNP es el principal órgano asesor de La Presidencia de la República que se encarga de la programación económica y social del país, de implementar las principales herramientas técnicas para el MyE de las Políticas, Planes, Programas y Proyectos consecuentes con el Plan de Desarrollo Nacional y objetivos de Gobierno.

Es relevante mencionar que en materia de Presupuesto, es este quien se ocupa de articular la política fiscal y económica con la política social a través de los programas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, desde la Dirección de Inversión y Finanzas Públicas se garantiza el cumplimiento de los objetivos establecidos en la inversión pública, que se incluyen en el Plan Plurianual de Inversiones y el Marco Fiscal de Mediano Plazo y para ello se vale del Banco de Programas y Proyectos de Inversión BPIN; el cual se encarga de consolidar, programas, hacer seguimiento y evaluación a los proyectos de inversión pública que se formulan y que guardan coherencia con las políticas y programas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Metodología

El proceso presupuestario en Colombia ha buscado la vinculación del proceso de Planificación con los instrumentos Financieros; esto ha incidido en la implementación de diversas técnicas de presupuesto que permiten acercarse a este objetivo. Una de estas técnicas ha sido la del Presupuesto por Programa en la década de los 60, que aunque para la época no haya tenido mayor operatividad debido a la inexistencia de un sistema de información para la toma de decisiones y capacidad técnica, se pueden destacar el alto grado de participación de los entes territoriales en el proceso de formulación del presupuesto y la racionalidad en la asignación de los gastos (Min. Hacienda, 2011).

De esta manera, con la reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto de 1973, aparece la técnica de Presupuesto Institucional u Orgánico, el cual consiste en la determinación de los

gastos de inversión de acuerdo a la estructura del gobierno. En este proceso intervine la entidad asesora en materia de planificación DNP, para distribuir y establecer las asignaciones presupuestales de acuerdo a los proyectos previamente formulados y viabilizados en el Banco Nacional de Proyectos de Inversión que responden a los objetivos de gobierno establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y a la normativa Nacional.

Vale la pena mencionar que esta técnica implica un gran ejercicio de negociación política, ya que la asignación de los recursos dependerá de la incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo y así mismo, de la materialización de los Planes, Programas y Proyectos en el Presupuesto de Inversión.

Presupuesto Público Orientado a Resultados

La experiencia en la implementación del PPOR responde a un escenario de desequilibrio económico en el País, donde el nivel del Gasto Total alcanzó niveles cercanos al 69% a mediados de la década de los 90. Sumado a esto, el nivel de la Deuda también se situaba por encima del 40% del PIB, razón por la que desde el DNP y Presidencia se proponen establecer herramientas de gestión que permitieran que los recursos establecidos en Presupuesto reflejaran los objetivos de gobierno en materia sectorial; es decir, los resultados del Gasto (DNP, 2008).

Ante este cuestionamiento, se logra implementar el PPOR a través de una nueva generación de SINERGIA; que permitía a través de sus 3 componentes (SIGOB, Evaluaciones de Impacto y

Rendición de Cuentas) establecer indicadores desde la formulación del Presupuesto de Inversiones.

A nivel Nacional, la experiencia en la implementación del PPOR está relacionada con la reestructuración de SINERGIA desde sus distintos componentes, ya que estos lograron constituirse en el medio para el desarrollo de técnicas de gestión en cuanto a la definición de compromisos, los cuales podrían ser controlados, evaluados y colocados a disposición de la ciudadanía. Además, a nivel territorial se logró desarrollar pruebas pilotos en los Municipios de Pasto, Medellín y Tocancipá, entre 2004 y 2006 los cuales, representan para el País el referente que permitió extraer experiencias muy positivas del proceso de implementación del PPOR. (DNP, 2008).

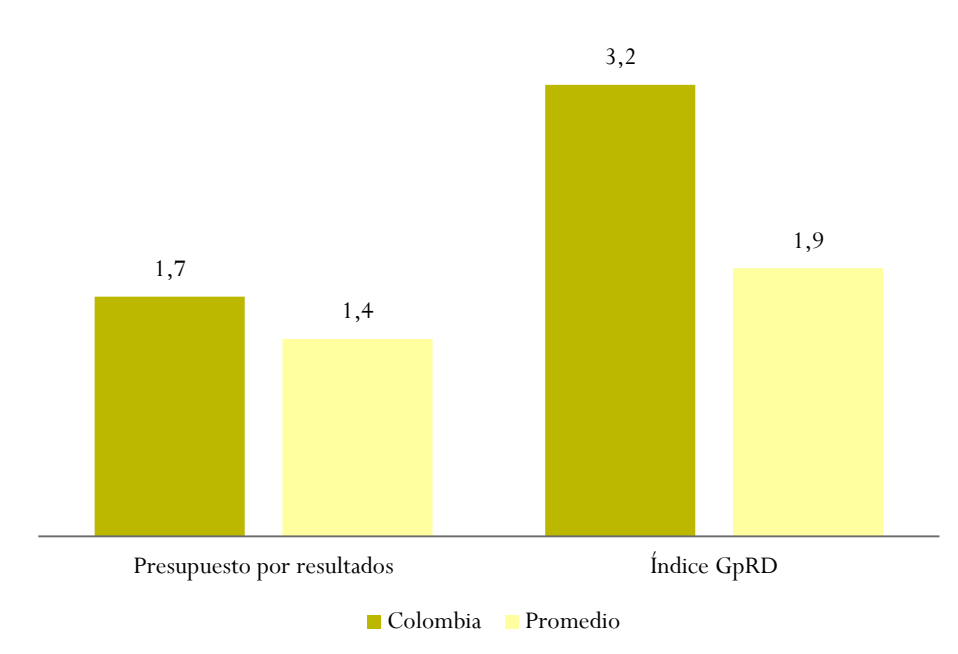
CONPES 2790 de 1995

Si bien la CPN establece la responsabilidad en el Estado de servir eficiente y eficazmente a la sociedad y a su vez esta exigir resultados claros sobre la gestión pública, es como se propone la Gestión Pública Orientada a Resultados, la cual genera un cambio no solo conceptual, si no operativo y de actitud de la sociedad frente a un mecanismos que permita la materialización de los objetivos como actores dinámicos en la Gestión Pública.

Según este instrumento normativo, el objetivo de la GPOR es institucionalizar el concepto de Gestión Integral con Participación Ciudadana y generar capacidad institucional para la aplicación de los conceptos de GPOR y así funcione la cogestión.

Sin embargo, al momento de comparar este alcance, con otros países de la Región, se revela un esfuerzo institucional en la implementación de la GPOR por cuanto la ubica como un país con índice de GPpRD (3,2), muy por encima del promedio de la Región (1,9). No obstante en materia de Presupuesto por Resultado, la ubica apenas por encima de promedio regional. Ver Gráfico 3.

Gráfico 3. Capacidad de la Gestión Pública para Resultados en el Desarrollo GPpRD.



Fuente: Autor con base en (García & García, 2010).

Marco Operativo Presupuesto de Inversión

El marco operativo tiene su base jurídica en la Ley Orgánica de Presupuesto, Decreto 111 de 1996 y el Decreto 4730 de 2005 que reglamenta las normas orgánicas de presupuesto. En este último en el Artículo 5 establece, que el ciclo presupuestal esta conformado por 6 etapas; I)

Programación del proyecto de presupuesto; II) Presentación del proyecto al Congreso Nacional; III) Estudio y aprobación del proyecto de Presupuesto; IV) Liquidación del PGN; V) Ejecución; VI) Seguimiento y Evaluación. Ver Figura 9.

Figura 9. Ciclo Presupuestario en Colombia.



Fuente: Autor con base (DNP, 2010).

I) Programación del Proyecto de Presupuesto

Consiste en una etapa de planificación, donde el ejecutivo se fundamenta en los espacios e instrumentos que le permiten realizar proyecciones, y articulaciones entre las metas de gobierno

y las metas financieras y macroeconómicas. Las primeras, se representan en el Plan Nacional de Desarrollo y el segundo, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP. El producto de esta articulación es otro instrumento llamado Plan Operativo Anual de Inversiones POAI que es la base de discusión del Presupuesto de Inversión en el PGN.

Esta primera etapa consiste en la organización a través de comités sectoriales de presupuesto que establecen proyecciones de inversión de acuerdo a las metas del PND y las proyecciones de recursos establecidas en el MFMP. Estos son los encargados de construir el anteproyecto bajo la metodología del presupuesto institucional o sectorial.

ARTÍCULO 9. Comités Sectoriales de Presupuesto. De conformidad con la Ley 489 de 1998, para la elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación se crearán Comités Sectoriales de Presupuesto, con presencia indelegable del Director General del Presupuesto Público Nacional, del Director de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación y los jefes de los órganos de las secciones presupuestales que conforman el respectivo sector, quienes excepcionalmente podrán delegar su asistencia en un funcionario del nivel directivo o asesor. El Ministro de Hacienda y Crédito Público establecerá el manual de funcionamiento de estos comités, para lo cual tendrá en cuenta las recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación y de las secciones presupuestales.

En las discusiones de los Comités Sectoriales, se consultará las evaluaciones de impacto y resultados realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

ARTÍCULO 10. Elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo. Antes del 30 de junio de cada vigencia fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, elaborará y someterá el Marco de Gasto de Mediano Plazo para aprobación por parte del Consejo de Ministros.

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación coincidirá con las metas del primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo. Las estimaciones definidas para los años siguientes del Marco de Gasto de Mediano Plazo son de carácter indicativo, y serán consistentes con el presupuesto de la vigencia correspondiente en la medida en que no se den cambios de política fiscal o sectorial, ni se generen cambios en la coyuntura económica o ajustes de tipo técnico que alteren los parámetros de cálculo relevantes.

ARTÍCULO 11. Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones. Antes del 15 de julio, el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las secciones presupuestales, presentarán el Plan Operativo Anual de Inversiones para su aprobación por el CONPES. El Plan será elaborado con base en los resultados de los Comités Sectoriales de que trata el artículo 9°, incluyendo los proyectos debidamente inscritos y evaluados en el Banco de Proyectos de Inversión y

guardará consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Artículo 12. Anteproyectos de Presupuesto. A partir de 2007, antes de la primera semana del mes de abril, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación remitirán el anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con las metas, políticas y criterios de programación establecidos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Vale la pena resaltar que en esta primera etapa, la coordinación está bajo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en acompañamiento del DNP. Son quienes coordinan el proceso de conformación de los Comités Sectoriales y quienes construyen el producto de esta etapa, que es el Mensaje del Presidente para remisión del Proyecto de PGN al Congreso Nacional.

II) *Presentación del proyecto al Congreso Nacional.*

Es el producto de la primera etapa y surge la presentación del Proyecto de PGN a través de un documento llamado Mensaje Presidencial, el cual incluye un resumen del MFMP, ejecución presupuestal de vigencia anterior y en curso, cumplimiento de objetivos de gobierno, clasificación económica del presupuesto y el Plan Financiero.

El procedimiento implica un primer estudio o debate por comisiones constitucionales permanentes sobre Presupuesto en ambas cámaras de manera individual para luego debatirse en

plenarias simultaneas¹⁰. En Colombia la Comisión Séptima para Senado y Cámara de Representantes, que trata temas de Presupuesto.

Decreto 4730 de 2005;

ARTÍCULO 14. Mensaje Presidencial. El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:

1. Resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado al Congreso de la República. Si en la programación del presupuesto dicho marco fue actualizado, se debe hacer explícita la respectiva modificación.
2. Informe de la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal anterior.
3. Informe de ejecución presupuestal de la vigencia en curso, hasta el mes de junio.
4. Informe donde se evalúe el cumplimiento de los objetivos establecidos en leyes que han autorizado la creación de rentas de destinación específica, de conformidad con lo señalado en el artículo 13 del presente decreto.
5. Anexo de la clasificación económica del presupuesto, de conformidad con el artículo 8° del presente decreto.
6. Resumen homologado de las cifras del Presupuesto y Plan Financiero.

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

¹⁰ El Honorable Congreso de la República de Colombia esta conformado por 7 comisiones constitucionales permanente para cada cámara (Senado y Cámara de Representantes). Ley 3 de 1992, Artículo 2.

III) *Estudio y aprobación del proyecto de Presupuesto*

Esta etapa se realiza desde el estudio en las comisiones de presupuesto de las dos corporaciones; (Cámara de Representantes y Senado). Se surte una primera discusión en las comisiones de presupuesto de Senado y Cámara de manera conjunta y luego se remite para estudio, aprobación o rechazo de proyecto de presupuesto en plenaria.

Decreto 111 de 1996;

ARTÍCULO 56. Una vez presentado el proyecto de presupuesto por el Gobierno Nacional, las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, durante su discusión, oirán al Banco de la República para conocer su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel de gasto propuesto.

Antes del 15 de agosto las comisiones del Senado y Cámara de Representantes podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta ley orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes. Antes del 15 de septiembre las comisiones del Senado y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos. La aprobación del proyecto, por parte de las comisiones, se hará antes del 25 de septiembre y las plenarias iniciarán su discusión el 1º de octubre de cada año (L. 38/89, art. 39; L. 179/94, arts. 26 y 55, inc. 20).

ARTÍCULO 57. Toda deliberación en primer debate se hará en sesión conjunta de las comisiones del Senado y Cámara de Representantes. Las decisiones se tomarán en votación de cada cámara por separado.

ARTÍCULO 58. Una vez cerrado el primer debate, se designarán los ponentes para su revisión e informe en segundo debate, tanto en la Cámara como en el Senado. El segundo debate podrá hacerse en sesiones plenarias simultáneas e inmediato.

IV) Liquidación del PGN

Este proceso es la validación de la aprobación del PGN por parte del Congreso Nacional. En este, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emite un decreto que describe y desagrega las rentas y asignaciones que se discutieron y aprobaron en el Congreso Nacional. Estas asignaciones presupuestales son las apropiaciones de gasto e inversión sectorial e institucional que contribuyen a la materialización de los objetivos de a gobierno.

V) Ejecución

Este proceso se realiza desde el Ejecutivo y se realiza una vez se registran los proyectos de inversión que presentados en el Banco Nacional de Proyectos de Inversión y evaluados previamente de manera técnica y económica por el DNP. Está regulado por los principios de Planificación, lo cual implica que toda ejecución de proyectos de inversión debe estar articulada

con los contenidos programáticos y estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, el cual reúne los objetivos de gobierno.

VI) *Seguimiento y Evaluación*

Esta etapa se lidera desde el MINHACIENDA y el DNP, quienes se constituyen en las principales instituciones de coordinación del Sistema Presupuestal; sin embargo, desde Órganos del Ministerio Público (Contraloría General de la Nación y Procuraduría) y Congreso Nacional, se realizan funciones de Seguimiento y Evaluación de manera externa.

El Decreto 4730 de 2005 expresa:

ARTÍCULO 34. Seguimiento y Evaluación Presupuestal. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional efectuará el seguimiento del Presupuesto General de la Nación, razón por la cual será el centro de información presupuestal.

El Departamento Nacional de Planeación realizará el seguimiento y evaluará la gestión de los proyectos de inversión, y enviará trimestralmente a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público los resultados del seguimiento y evaluación, para la elaboración de los informes a que se refiere el presente decreto.

Los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación deben enviar la información que se les solicite a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional y al Departamento Nacional de Planeación, según su competencia, para el seguimiento presupuestal, y en caso de no hacerlo, el CONFIS podrá suspender o limitar el Programa Anual de Caja.

El Departamento Nacional de Planeación conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá una agenda de evaluaciones, así como los estándares mínimos de calidad y las metodologías de las evaluaciones.



Capítulo IV

Análisis Comparativo

Capítulo IV. Análisis Comparativo

4.1. Los sistemas de MyE en la Argentina y Colombia

En este capítulo se analiza de manera conjunta algunas de las características en los cuatro Sistemas de MyE. Inicialmente, se abordarán generalidades de los Sistemas tales como el Origen, el Desarrollo de los Objetivos, la Administración de los Sistemas. Luego se realizará un análisis de los Sistemas Nacionales de Presupuesto en el marco de los Sistemas de MyE en los dos países, para lograr una contextualización en aspectos como el Marco Normativo, la Planificación y las experiencias en materia de GPOR.

Posteriormente, se realiza el análisis de las variables planteadas como ejes para el desarrollo de los objetivos de la investigación. Por un lado el análisis desde la Oferta; Grado de Producción de la Información de los Sistemas de MyE y por otro, desde la Demanda; Grado de Uso de la Información de los Sistemas de MyE.

Coincide con la corriente o tendencia regional sobre la implementación de sistemas de MyE en el marco de la GPOR. Tal como lo muestra la Figura 10, ambos países, emprenden el proceso de incorporación de sistemas de MyE en el modelo de gestión pública y pese a que no lo hacen de manera simultánea, si lo realizan en la primera mitad de los años 90. Para este caso, quien primero emprende el camino, es La Argentina desde el SSFF en 1992 y luego Colombia con SINERGA en 1994; es decir, mientras que La Argentina ya implementaba un Sistema de MyE con objetivos definidos, un marco normativo que facilitaba la institucionalización y permitía la

legitimidad de las prácticas del Estado, Colombia apenas iniciaba un proceso de conceptualización e institucionalización de un Sistema de MyE.

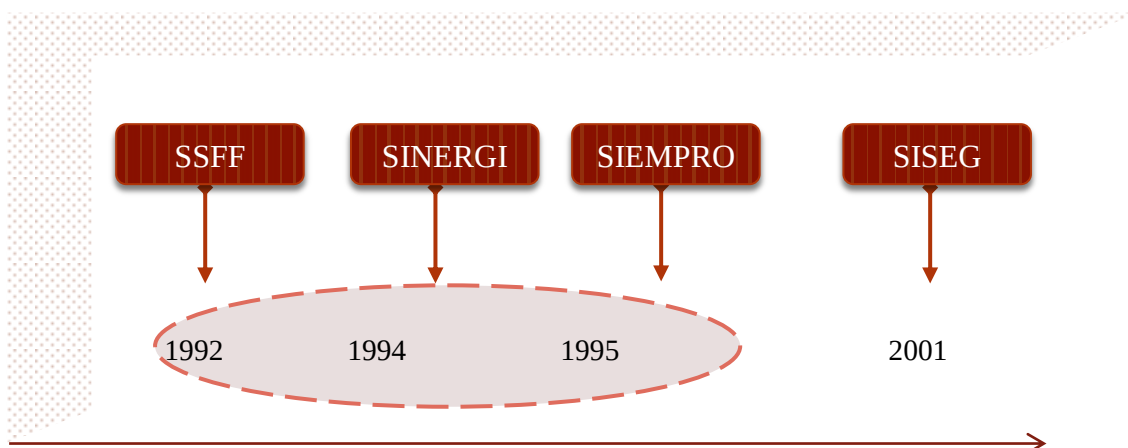
Marcos Makón dice:

Con la Ley 24.156 del año 1992, se estableció algo que era innovador en el momento: que los informes de cuenta que se entregan al Congreso Nacional, que acá se llaman cuenta de inversión, deberían contemplar no solamente los balances y la información financiera del presupuesto, sino también la ejecución física, en términos de las metas de los programas y de la ejecución de los proyectos. Desde ese momento y de forma muy primaria, se vino instrumentando, se creó dentro del presupuesto una dirección de evaluación presupuestaria, que era el responsable de hacer el seguimiento físico. La información era poco precisa pero se fue afinando a través del tiempo (...) (Entrevista Personal, Junio 26 de 2012).

En el mismo sentido, Orlando Gracia menciona:

En Colombia se viene trabajando la conceptualización de los Sistemas de MyE desde que la Constitución de 1991 lo definió, pero solo hasta 1994 SINERGIA nace como Sistema. Para esa época, otros países de la Región ya habían empezado con estas prácticas sobre estos Sistemas. Colombia, no ha estado rezagada, estuvo en la línea cronológica de los Sistemas de MyE, y creo que eso lo reitera la solidez e institucionalidad que tiene hoy SINERGIA en América Latina (Entrevista Telefónica, Abril 20 de 2013).

Figura 10. Línea de tiempo de los sistemas de MyE.



Fuente: autor

Es por ello que no se encuentra una linealidad en la estructuración de sus sistemas, ya que mientras para La Argentina, en sus tres iniciativas, su génesis se enmarca en dos momentos; El primero , Reformas de Primera Generación (a partir de los años 90); caracterizadas por cambios de política macroeconómica y las Reformas de Segunda Generación, (a partir de la segunda mitad de los años 90); caracterizadas por el fortalecimiento en la institucionalización de las prácticas de calidad y eficiencia en la gestión pública y elaboración de Políticas de Estado. Para Colombia, se identifican Tres etapas; Conceptualización (Segunda mitad de los 80 hasta 1990), Institucionalización (1991-2002) y Re enfoque (2002-Actualidad).

Maros Makón dice:

Argentina ha sido un país que ha estado acompañado de muchas crisis, y esto deja cosas buenas y otras no muy buenas, una de las buenas es todo el cúmulo de experiencias sobre las prácticas de gobierno, las no muy buenas es que en materia de sostenibilidad de

instrumentos de gestión, costó demasiado institucionalizarlas, de hecho aun hay secuelas sobre esto. Los Gobiernos en Argentina solo hasta la mitad y finales de la década de los noventa se llegaron a interesar en Reformas institucionales, lo que le llaman Reformas de Segunda Generación, las de Primera estaban más preocupadas por estabilizar al país en materia macroeconómica, pero bueno, con las reformas institucionales se logra incorporar al interior de las instituciones de gobierno las técnicas de gestión por resultado (Entrevista Personal, Junio 26 de 2012).

Sin embargo, se encuentra que a partir del 2000, en ambos países los sistemas coinciden en un proceso de restructuración; para el SSFF, SIEMPRO, SISEG y SINERGIA, el cual significó la incorporación de herramientas técnicas y tecnológicas que permiten la integralidad de estos sistemas en toda la gestión pública; es decir, la disposición de *web institucionales* que publican la oferta de información y en los que las instituciones públicas, privadas, la comunidad académica y los mismos gestores públicos, podrían acceder a la información. En esta etapa se entendió que las herramientas tecnológicas contribuían a la Transparencia del papel de Estado y la *accountability*.

Al respecto Laura Saavedara afirma:

En Argentina las instituciones incorporan Sistemas de MyE, sin ponerse de acuerdo en utilizar herramientas tecnológicas. Eso coincide con la creación del SISEG, quien empieza a incorporar estas herramientas y a servir como referentes a otros Sistemas de Gestión como lo fue con el e-SIDIF. SIEMPRO por su parte, empieza a utilizar la disposición de información en su plataforma institucional y la ONP a socializar información que producían. Pero por

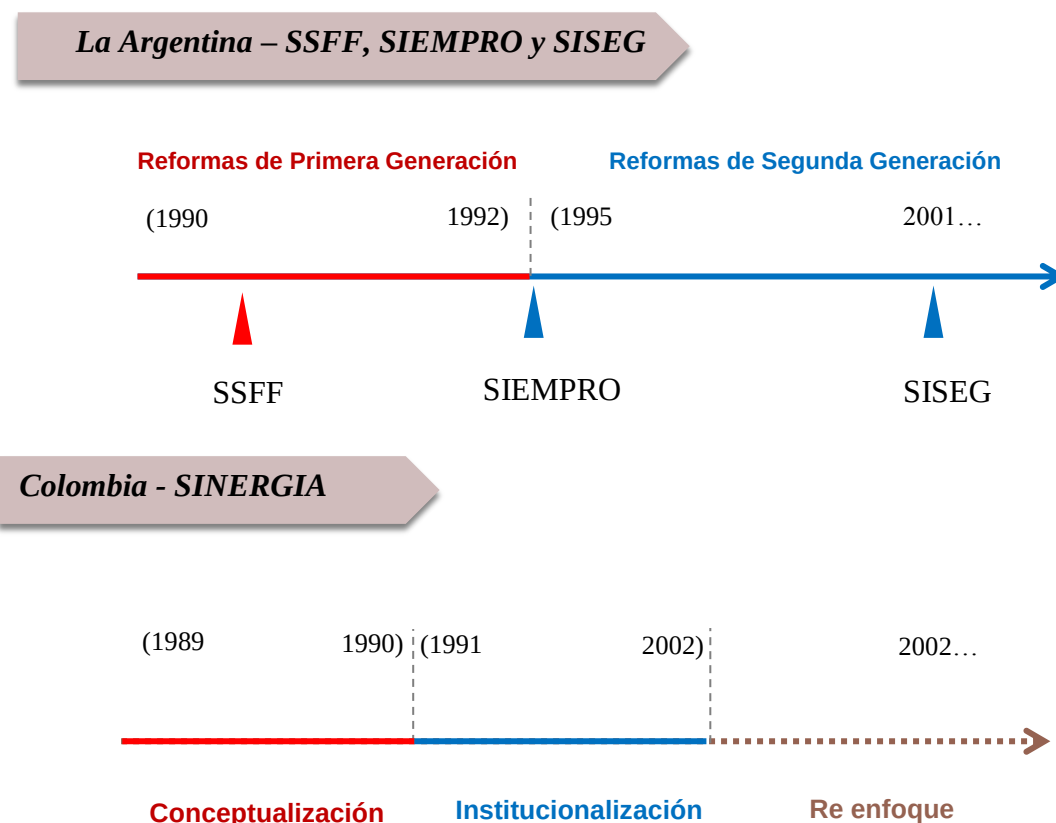
supuesto que la normatividad ayudó a esto. La misma Política Nacional desde el Plan de Modernización del Estado en su 2da versión, fundamenta las bases para que estas herramientas se incorporaran a la gestión pública nacional. (Entrevista Personal, Agosto 16 de 2012).

Así mismo, Orlando dice:

En el caso de Colombia, esto aparece después que el Presidente Álvaro Uribe Vélez, empieza a incorporar una serie de reformas en la administración pública nacional, de hecho esté fue un líder en materia de innovación para la GPR, ya que incentivó la utilización de herramientas tecnológicas para validar el papel de SINERGIA. Empezó a utilizar login donde tenía un tablero de control de las metas de interés de Él y que de manera individual acordaba con sus ministros. A partir de esto, surgió e institucionalizó el Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno SIMEG (Entrevista Telefónica, Abril 20 de 2013).

En contraste a este panorama, SIEMPRO en esta etapa no tuvo una tendencia tan fuerte como en los otros sistemas, ya que pese a haber asumido los cambios característicos de esta etapa de Restructuración, empieza a perder dinamismo debido a la falta de priorización como instrumento de gobierno en la toma de decisiones desde el Alto Gobierno en materia de política social, aunque seguía siendo reconocido institucionalmente como Sistema Sectorial de MyE, experiencia que contrasta con lo sucedido en el caso de SINERGIA. Ver Figura 11.

Figura 11. Comparación Origen de los Sistemas.



Fuente: Autor

4.1.2. Desarrollo de los Objetivos

De los cuatros Sistemas de MyE, solo se evidencia una linealidad para el caso de SIEMPRO; es decir, este desarrolla los objetivos por los que fue creado. Este fue creado para mejorar la ejecución de programas sociales y constituirse como el principal insumo que dispone el Estado en cuanto información primaria o base para la identificación de las necesidades sociales y así lograr la pertinencia en los programas y focalización del gasto público social. SIEMPRO sigue manteniendo el objetivo por el que fue creado y se reconoce como una plataforma que dispone información social base que ha incorporado pequeñas mejoras en cuanto a cobertura, asistencia

técnica, sistema de información, pero operativamente, permanece aislado a la incidencia en las decisiones de gobierno y a otros sistemas de MyE en el País.

Al respecto Juan Carlos Herrera menciona:

SIEMPRO nace de la necesidad de articular todos los insumos que existía en el País sobre información social, crear una plataforma, continuidad de recolección en las instituciones y ayudada a su vez de otros indicadores sociales que apuntaban más hacia el diagnóstico y las políticas de reducción de la pobreza en el País. Esto logró tener financiación del Banco Mundial. (Entrevista Personal, Agosto 7 de 2012).

SINERGIA, aunque sigue desarrollado los objetivos por los que fue creado; Según Banco Mundial (2007):

Contribuir a la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones, incrementar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos y estimular la transparencia en la gestión pública. (p. 5).

Su implementación tuvo momentos en los que se evidenciaba un sesgo hacia temas particulares (Seguimiento a Programas, Evaluación Institucional), dejando de desarrollar otros temas (Incidencia en el Presupuesto Público, Evaluación a Programas, Planificación Nacional, entre otros).

Orlando Gracia se refiere a este aspecto como:

La especialización que logra SINERGIA debido a la incorporación de nuevas técnicas o herramientas en sus componentes. Lo del Seguimiento a las Metas del Gobierno SIMEG institucionaliza y genera una serie de esfuerzos institucionales para crear toda una plataforma útil para la toma de decisiones del presidente. En el actual gobierno se reformó este instrumento, pero se sigue utilizando, lo mismo sucede con las Evaluaciones Estratégicas que son un espacio que ha generado todo un mercado de consultorías y la vinculación de otros sectores, como la educación y los privados, que a su vez le dan un carácter objetivo e imparcial. (Entrevista Telefónica, Abril 20 de 2013).

Además, SINERGIA logra incorporar cambios en su estructura tales como la Asistencia Técnica e incidencia a nivel Territorial, sin que esto signifique una mutación en sus objetivos iniciales. Para el SSFF, sucede lo contrario; el desarrollo del objetivo inicial ha ido cambiando en la medida en que las tendencias operativas en la implementación se han dado, ya sea por coyuntura o por decisión de gobierno. Para el SSFF, el propósito principal fue apoyar en el proceso de formulación y evaluación del Presupuesto Nacional, servir de instrumento para mejorar la gestión de las instituciones de gobierno y ayudar en los procesos de rendición de cuenta, características que a través de su implementación se inclinó hacia la evaluación del presupuesto nacional. En este sentido, el componente que en mayor medida se ha venido desarrollando es el que compete a la evaluación del presupuesto nacional.

Por otro lado, se considera que este cambio operativo, se debe también a la característica del organismo de coordinación; la ONP, quien por disposición inmediata al SSFF logra fortalecer las prácticas de evaluación presupuestal y ayudar en los procesos de rendición de cuenta. Zalstman (2006), encuentra que esta situación en particular se presenta debido a la naturaleza de la reforma en que este sistema fue creado; una reforma del sistema financiero nacional.

En lo concerniente, Gabriel Martínez considera:

Que el objetivo por el que fue creado el SSFF desde la Ley de Administración Financiera, no ha cambiado. Lo que ha sucedido es que los componentes de evaluación del presupuesto nacional, tienen mayor atención, por tratarse de una herramienta que condiciona las políticas públicas. (Entrevista personal realizada en Agosto 16 de 2012).

El SISEG, quien es la integración de las iniciativas que existen en el País en materia de Sistemas de MyE del Gobierno, como el Sistema de Gestión de Calidad, Programa de Evaluación de Calidad del Gasto, que se transformó en Sistema de Gestión por Resultado y el Plan Nacional de Modernización del Estado, un sistema relativamente nuevo (2001), desde su creación no ha tenido mayor transformación como sistema integrador e incidente en las políticas de gobierno. Aun así, se evidencia el desarrollo total de los componentes en función de los objetivos por los que fue creado. En la Tabla 7, se relacionan por Sistema de MyE los objetivos por los que fueron creados y los componentes que permiten la materialización de estos.

Por otro lado, al contrastar el marco conceptual sobre los objetivos de la GPOR según Serra (2007), con los objetivos desarrollados por cada uno de los cuatro Sistemas Nacionales de MyE de análisis, se tiene que solo coinciden en el Objetivo I; es decir, el que considera que la GPOR debe brindar bases técnicas para la toma de decisiones relacionadas con la optimización del proceso de creación de valor público. Ver Tabla 8.

Tabla 7. Desarrollo de Objetivos por Sistema.

Sistemas de MyE	Objetivo (s) Inicial (es)	Componentes
SISEG	Indicadores de productos y de resultados de mediano y largo plazo de las principales políticas de gobierno.	El Tablero de Metas de Gobierno, Sistema de Información para la Gestión, Sistema de Información para la Gestión Local (SIG Local).
	Seguimiento del estado de situación de temas claves inherentes a las respectivas políticas.	Sistema de Información para la Gestión, Sistema de Información para la Gestión Local (SIG Local), El SIG Proyectos, Sistema de Información Parlamentaria.
	Diseñar e implementar sistemas, destinados a producir información que permita diagnosticar la situación socioeconómica de la población.	Informática, Información Social.
SIEMPRO	Captar información sobre los programas sociales en marcha.	Informática, SISFAM, Información Social.
	Monitorear el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en programas.	Monitoreo.
	Evaluar el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado.	Evaluación.
SSFF	Formulación y evaluación del Presupuesto Nacional.	Seguimiento Físico, Seguimiento Financiero. (Este objetivo se cumple solo para el proceso de formulación del Presupuesto Nacional)
	Servir de instrumento para mejorar la gestión de las instituciones de gobierno.	
	Ayudar en los procesos de rendición de cuenta.	Seguimiento Físico, Seguimiento Financiero.
SINERGIA	Contribuir a la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones.	Seguimiento, Evaluaciones Focalizadas, Sinergia Territorial.
	Incrementar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos.	Evaluaciones Focalizadas.
	Estimular la transparencia en la gestión pública.	Difusión de Resultados y Rendición de Cuentas Públicas.

Fuente: Autor

Con base en lo anterior, en el objetivo II, el único sistema que no coincide con este objetivo es SIEMPRO, ya que no tiene un componente que trascienda hacia la asistencia técnica para la Rendición de Cuentas. Sin embargo, el SISEG, SSFF y SINERGIA, han implementado componentes que permite la rendición de cuenta y han incorporado este componente en su objetivo misional como prácticas de Buen Gobierno.

Tanto en La Argentina como en Colombia, las prácticas de Rendición de Cuenta están siendo apoyadas por sus Sistemas de MyE, situación que contribuye además en la institucionalización de estos sistemas. SISEG lo realiza a través de los Tableros de Control, SSFF a través de la cuenta de inversión y SINERGIA a través del Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno.

En el objetivo III, solo coincide el SISEG y SINERGIA desde el ejercicio de evaluación del desempeño de la gestión pública y desde las diferentes evaluaciones institucionales para definir la capacidad de gestión y estructura organizacional en función del logro de los objetivos de las políticas públicas e institucionales. Laura Saavedra dice:

El SISEG es un Sistema que opera en función de la Demanda institucional, las instituciones manifiestan a SISEG el interés de hacer parte de los procesos de Monitoreo y Evaluación por lo que el ciclo de la Política Pública, desde su formulación, no se aborda en el Sistema. (Entrevista Personal, Agosto 16 de 2012).

Tabla 8. Objetivos de la GPOR en los Sistemas de MyE de La Argentina y Colombia.

Orden	Líneas de Acción	La Argentina			Colombia
		SISEG	SIEMPRO	SSFF	SINERGIA
I	Ofrecer a los responsables de la administración pública los elementos de información, conocimiento e intervención que les permitan controlar y optimizar el proceso de creación de valor a fin de alcanzar el mejor resultado posible respecto a lo que se espera de la acción del gobierno.	X	X	X	X
II	Contribuir a mejorar la capacidad de las autoridades y de los organismos públicos para que puedan rendir cuentas y así permitir que la ciudadanía, los órganos de control y la comunidad internacional puedan evaluar su gestión	X		X	X
III	Contribuir a la asignación descentralizada de objetivos y responsabilidades, y a la evaluación del desempeño de quienes ejerzan funciones directivas, con su correspondiente manejo de incentivos y sanciones.	X			X

Fuente: Autor con Base en Serra (2007), (p.14).

4.1.3. Administración de los Sistemas

En este aspecto se comparan la forma en que los países han definido a instituciones el papel de coordinación o administración de sus Sistemas de MyE. De primer momento es notable la diferencia en términos de centralidad en cada país frente a los Sistemas de MyE. Mientras que en La Argentina, existen iniciativas institucionales o sectoriales (SSFF, SIEMPRO y SISEG) que se coordinan desde instituciones diferentes (ONP, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y JGM respectivamente), en Colombia existe un Sistema administrado o coordinado

desde una institución centralizada que opera como órgano asesor en materia de planificación nacional (DNP). En este sentido se encuentra que algunos expertos consultados coinciden sobre esta apreciación.

Marcos Makón, quien sostiene que:

Ahora se está reinstalando muy tímidamente la planificación, tenemos planes en diferentes sectores, pero falta que se articulen. La causa de esto es primordialmente, la inexistencia de un sistema nacional de planificación. Acá en La Argentina tenemos planes sectoriales, por ejemplo, el plan de desarrollo de energía atómica, un plan de desarrollo espacial. Entonces donde hay planes, hay sistemas de MyE. Si tú vas al INTI, hay planes industriales, pero no forman parte de un sistema. Entonces si no hay un sistema único de planificación es difícil tener un sistema único de MyE. (Entrevista Personal, Junio 26 de 2012).

Por su parte, Roberto Martirene, por su parte manifiesta:

La Argentina a diferencia de Colombia, que si cuenta con un Órgano rector en materia de Planificación Estratégica y de las Políticas del Estado, La Argentina carece de este órgano. Esto impide que haya articulación entre los diferentes sistemas de MyE que puedan existir en el País. (Entrevista personal, Junio 25 de 2012).

Finalmente, Juan Carlos Herrera Argumenta:

Existe una gran diferencia en materia de administración de los Sistemas de MyE entre esos dos países. Argentina cuenta con iniciativas institucionales que además no se articulan mientras que Colombia lo tiene totalmente centralizado en el Departamento Nacional de Planeación. (Entrevista personal, Agosto 7 de 2012).

La Tabla 9, muestra los diferentes sectores donde se encuentran estos sistemas y se logra evidenciar que para el caso del SISEG y SINERGIA, la institución coordinadora se ubica en el sector Gobierno, desde donde se administra todo lo relacionado con las políticas públicas del gobierno como órganos asesores, encargados de la relación con los otros poderes públicos y niveles de gobierno, mientras que para SIEMPRO y SSFF, se ubican en sectores diferentes; el primero desde el sector social (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, CNCPS), encargado de la planificación de políticas sociales y segundo desde el sector financiero (Oficina Nacional de Presupuesto), el cual coordina todo el proceso presupuestal y de política financiera nacional.

Los dos países se caracterizan por implementar sus sistemas de MyE desde instituciones muy cercanas a los actores que inciden en la toma de decisiones del alto gobierno. Esto garantiza la disposición de la información que se produce en cada uno de estos sistemas en los ejercicios de incidencia en políticas públicas y rendición de cuentas. Claro está, que el grado de utilización dependerá de otras variables tales como la institucionalización y las estrategias de intercomunicación de los sistemas (Zaltsman, 2006).

Por otro lado, se encuentra que el nivel operativo de los sistemas en las jurisdicciones difiere solo para el caso del SSFF, el cual centra su operatividad en el nivel central, caso contrario con el SISEG, SIEMPRO y SINERGIA, los cuales complementan su operatividad en los distintos niveles de gobierno. Esta situación se presenta debido a que en sus objetivos se incorporan componentes de asistencia técnica a los gobiernos locales para el fortalecimiento de capacidades técnicas en la implementación de los Sistemas de MyE; SISEG utiliza el componente de SIG Local, SIEMPRO, utiliza Agencias SIEMPRO y SINERGIA, se basa en SINERGIA Territorial.

La estrategia de asistencia técnica a los distintos niveles de gobierno, nace a partir de la tercera generación de desarrollo de los sistemas, cuando los países entienden la necesidad de Reenfocar los sistemas de MyE como herramientas para legitimar el accionar del Estado, ya que estos permiten de manera objetiva, obtener información técnica para la toma de decisiones en materia de planificación (programática y presupuestal) y para el ejercicio de rendición de cuentas. Esto sucede a partir del año 2000 y coincide con la llegada de gobiernos reformistas para ambos países, los cuales pretendían transcender en la utilización de la información que producen los sistemas de MyE. Esto último se evidencia en mayor medida en SINERGIA y el SISEG.

Otro aspecto que se manifiesta en este componente es la existencia de un liderazgo desde la coordinación del sistema por posicionarlo como herramienta clave en la gestión pública. Para el caso del SSFF, SISEG y SINERGIA, se evidencia un fuerte impulso institucional con resultados coherentes en materia de posicionamiento, reconocimiento y utilización. Lo primero tiene que ver con el sostenimiento en la administración nacional, lo segundo tiene que ver con la

identificación como herramienta que brinda un beneficio a la administración pública y a los diferentes actores de la misma y lo tercero con la disposición y acceso de la información.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, SIEMPRO ha tenido un desarrollo en materia de componentes; implementación de la asistencia técnica, ampliación de cobertura, sistematización, entre otros, pero en cuanto a reconocimiento y utilización, la situación ha sido distinta con respecto a los otros sistemas nacionales.

Frente a esto Roberto Martirene, menciona que SIEMPRO se ha venido debilitando en cuanto a la incidencia de sus objetivos, ha perdido dinamismo incluso en la producción de información y la disposición de esta en su portal web. *(Entrevista personal, Junio 25 de 2012).*

Tabla 9. Sistemas de MyE y Sectores de Origen.

Sistema de MyE	Institución Coordinadora	Sector
SISEG	Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM)	Gobierno
SIEMPRO	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS)	Social
SSFF	Oficina Nacional de Presupuesto (ONP)	Financiero
SINERGIA	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Gobierno

Fuente: Autor

4.2. Sistemas de MyE en los sistemas de presupuesto nacional

En concordancia con los objetivos planteados en esta investigación, se pretende revisar la forma en que los Países de estudio, desde sus Sistemas Nacionales de Presupuesto SNP, utilizan información producida en los Sistemas de MyE. Para ello se analizará aspectos como el Marco Normativo, Espacios Institucionales de Planificación y las experiencias con respecto a la implementación de la técnica de presupuesto por resultados en los dos países.

4.2.1. Marco normativo

Este primer aspecto se refiere a las herramientas jurídicas que brinda la Ley de Presupuesto para la utilización de la información que se producen en los Sistemas de MyE. En los dos países de análisis se encuentra una marcada diferencia en este sentido, es decir; mientras que el marco normativo en La Argentina promueve la implementación de herramientas que contribuyan al proceso de MyE de planes, programas y proyectos en todas las jurisdicciones y a nivel central crea y otorga a la ONP responsabilidades de coordinación incluyendo las de MyE al Presupuesto Nacional, en Colombia, el marco normativo se centra en otorgar responsabilidades a la institución central asesora del Poder Ejecutivo en materia de Planificación de las Políticas Públicas, El DNP.

Por otro lado, la utilización de la información que producen los Sistemas SISEG y SIEMPRO en el proceso de planificación del PGN no está claramente definida, aunque en el proceso de Planificación de los Anteproyectos de Presupuesto Institucional o jurisdiccionales si alcanzan a

tener relevancia. Contrario a esto, en el SSFF es clara la disposición de sus productos y complementariedad con el proceso de planificación del Presupuesto Nacional a través del Art 24 de la Ley 24.156. Esto último coincide con el caso de SINERGIA, en donde la Ley 38 de 1989, Estatuto Orgánico de Presupuesto, establece que en el proceso de Planificación del Presupuesto General de la Nación, debe contar con resultados de las evaluaciones de los Planes y Programas Nacionales. Ver Tabla 10.

Tabla 10. Marco Normativo de Sistemas de MyE en el SNP.

SISEG	SIEMPRO	SSFF	SINERGIA
No Especifica	No Especifica	Ley 24.156 de 1992, Art. 24. El Poder Ejecutivo Nacional fijará anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general. A tal fin, las dependencias especializadas del mismo deberán practicar una evaluación del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país y sobre estas bases y una proyección de las variables macroeconómicas de corto plazo, preparar una propuesta de prioridades presupuestarias en general y de planes o programas de inversiones públicas en particular.	Ley 38 de 1989, Art 9°. <i>Planificación.</i> (...) En consecuencia, para su elaboración se tomarán en cuenta los objetivos de los Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones, y la evaluación que de éstos se lleve a cabo conforme a las disposiciones consagradas en el presente Estatuto y sus reglamentos.

Fuente: Autor

4.2.2. Planificación del Presupuesto

Lo primero que se evidencia es que en ambos países el proceso presupuestal empieza desde la fase de Formulación con una connotación técnica donde se acuerda de manera ejecutiva la programación de este ejercicio. En esta primera fase, se encuentra similitud entre el SSFF y SINERGIA; En La Argentina, la Elaboración y Preparación del Presupuesto de Inversiones, se realiza desde la Dirección de la ONP para consolidar y construir el Anteproyecto de PGN, ejercicio que se realiza con base en los Proyectos Institucionales y los resultados del SSFF.

En Colombia este ejercicio nace desde el DNP con apoyo del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, quienes se apoyan en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual reúne entre otros componentes de Ley, los compromisos de Política, Planes, Programas y Proyectos que asumió el Presidente como estructuras programáticas de su gestión. En este espacio existe el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados, y pese a este, el cruce entre el SNP y SINERGIA, quien realiza la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y podría aportar insumos para la construcción del presupuesto nacional, se presenta de manera moderada; es decir, no es asumido como ejercicio constante en la formulación del PGN, aunque exista una norma que así lo determina, Ver Tabla 10. Esta inconstancia se presenta debido a la falta de herramientas jurídicas más vinculantes, aunque se tenga una norma que menciona este tema (Artículo 9° de la Ley 38 de 1989).

Por otro lado, SISEG y SIEMPRO no poseen esta característica; estos dos hacen parte de Sistemas de MyE Sectoriales por lo que su alcance llega hasta la formulación de los presupuestos

sectoriales desde la Comisión técnica de presupuesto de la JGM (SISEG) y el CNPS (SIEMPRO) y el marco normativo e institucional no genera elementos vinculantes con el ejercicio de Planificación del PGN.

4.2.3. La Gestión por Resultados en los Presupuestos Nacionales

El contexto macroeconómico en estos dos países coincide con la implementación de la Gestión del Presupuesto por Resultado GPPR. Como se mencionó en el primer capítulo, ambos países presentaban alto déficit fiscal, altos niveles de endeudamiento y requerían herramientas que contribuyeran a una gestión más eficiente y eficaz del gasto público nacional. Es así como a través de la creación de reformas del Estado se incorporan Sistemas de MyE que adoptan el modelo de GPPR.

Marcos Makón agrega:

Pienso que con la Ley de Administración Financiera se abrió el camino para que se considerara mecanismos para una óptima evaluación del sistema presupuestal. Esto fundamentó la necesidad de fortalecer los mecanismos de Evaluación Presupuestaria ya existentes en la ONP. Así que fue la oportunidad para implementar estos pilotos y para darnos cuenta que tan lejos estaba el Presupuesto Por Programa con el Presupuesto por Resultado. (Entrevista Personal, Junio 26 de 2012).

Sin embargo, la adopción del modelo de GPPR en ambos países, no se realiza en el mismo momento en que se adopta cada Sistema de MyE. Estas se realizan de manera posterior a la institucionalización de los sistemas de MyE y de manera gradual; es decir con Pilotos de Presupuesto por Resultado. Ver Tabla 11.

Tabla 11. Implementación de Sistemas de MyE Vs PPR.

País	Normativa	Año de Implementación	Pilotos de PPR
Argentina	Ley 24.156 Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional.	1992	2007
	Ley 24.629, Reforma del Estado.	1996	
	Ley 25.152, Administración de los Recursos Públicos.	1999	
Colombia	CONPES 2790, Gestión Pública Orientada a Resultados.	1995	2000

Fuente: Autor con base en Makón, 2000 y DNP, 2010.

De igual forma. Se encuentra similitud en los resultados de la implementación de este modelo, puesto que se reconoce un marco normativo sólido, lo cual revela a su vez una disposición institucional y de los gobiernos para la mejora en las técnicas de gestión pública. Sin embargo difieren en los retos que cada país debe asumir para que este modelo se constituya en una verdadera ayuda en la focalización del gasto público.

En este sentido, mientras que para La Argentina el SSFF acerca más a los ordenadores y ejecutores del Presupuesto Nacional hacia el PPR, en Colombia, aún existe la necesidad de

incorporar herramientas más vinculantes entre SINERGIA y el SNP pese a que se mantiene en un porcentaje de PPR en el contenido programático del PGN.

Orlando Gracia dice:

Tratar de vincular a SINERGIA con una GPOR es complejo porque en si mismas, las Evaluaciones pueden ser algo gruesas, demasiado globales y aquí hay algo muy real, existe un Marco Fiscal de Mediano Plazo que debe enmarcar toda acción del Gobierno, por lo que las recomendaciones que se hacen desde las evaluaciones pueden sobrepasar este marco en términos de costos. Ahora, si yo tengo incidencia política sobre una decisión, pues simplemente la hago y no me tengo que sentir obligado a hacerlo a través de una norma. De hecho se vienen proponiendo ajustes en la forma en que las recomendaciones de SINERGIA inciden más y se acercan más al proceso de presupuesto, la idea es que exista un plan de implementación de recomendaciones que garanticen su materialización. (Entrevista Telefónica, Abril 20 de 2013).

Por otra parte, Gabriel Martínez argumenta:

Se viene incorporando la idea de indicadores y más allá de decir que de produjo es saber que cobertura tuvo, que porcentaje de la población necesitada se cubrió, que nivel de resultado... desde 2003 hasta los últimos años y se viene trabajando con información complementaria de indicadores de resultado. Ahora se está trabajando un programa financiado por el BID para en los próximos 5 años, tener 100 programas con indicadores

de resultado. 100 convenios en los próximos 5 años. Los convenios permiten hacer trabajos de mejor calidad. Igual la ley lo establece. (Entrevista personal realizada en Agosto 16 de 2012).

4.3. Dimensiones y Análisis de Las Variables

La dimensión temporal del presente estudio se centra en los periodos presidenciales de 2006-2010. La unidad de análisis son las gestiones presidencias de los países incluidos en el análisis y, la dimensión espacial es la Región de América Latina.

El desarrollo de la investigación se fundamenta en un análisis comparativo sobre la incidencia de los Sistemas de MyE en los Sistemas Nacionales de Presupuesto de La Argentina y Colombia, para ello se hace necesario utilizar las variables clasificadas en **Oferta de información** de los Sistemas de MyE y **Demanda de información** para la formulación del Presupuesto Nacional de la siguiente forma: En la Oferta se propuso indagar sobre las variables de Planificación de los Sistemas, Retroalimentación de la Información y Técnicas de Divulgación de la Información. Para la Demanda se indaga sobre las variables de Proyecto de Presupuesto en Comisión de estudio, Debates en la comisión de presupuesto y Presencia en Presupuesto. Ver Tabla 12.

Planificación de los Sistemas: en esta variable se pretende revisar si su operatividad considera espacios previos de organización y definición de objetivos de corto plazo, mediano y largo plazo.

Retroalimentación de la Información: Esta variable hace referencia al proceso de socialización al interior de los Sistemas de MyE, ya sea en los espacios ejecutivos o en los comités interinstitucionales, para luego difundir los resultados dentro y fuera de la APN para sus diferentes usos.

Técnicas de Divulgación de la Información: Esta variable hace referencia a los mecanismos que han venido desarrollando los Sistemas de MyE y con los que hoy cuenta para colocar a disposición de él mismo, las demás instituciones, El Gobierno y los Sectores de la sociedad, toda la información que producen.

Proyecto de Presupuesto en Comisión de estudio: Esta variable hace referencia a la presencia de los informes o productos de los Sistemas de MyE en el proceso de preparación del Proyecto de PGN desde las comisiones técnicas de presupuesto desde las instituciones coordinadoras del Presupuesto Nacional (ONP en Argentina y el DNP en Colombia).

Debates en la comisión de presupuesto: Esta variable hace referencia a la utilización de los informes o resultados de los Sistemas de MyE en las discusiones para la aprobación del PGN desde las comisiones de Presupuesto del Honorable Congreso de la República.

Presencia en Presupuesto: Esta variable hace referencia a la presencia de los informes de los Sistemas de MyE en los considerando de los PGN como fundamento en la asignación de la inversión.

Tabla 12. Variables de Estudio.

	Variables	Indicadores
Oferta	Planificación de los Sistemas	
	Retroalimentación de la Información	Nivel de Producción de Información
	Técnicas de Divulgación de la Información.	
Demanda	Proyecto de Presupuesto en Comisión de estudio.	
	Debates en la comisión de presupuesto.	Nivel de utilización de información en la formulación del PGN
	Presencia en Presupuesto.	

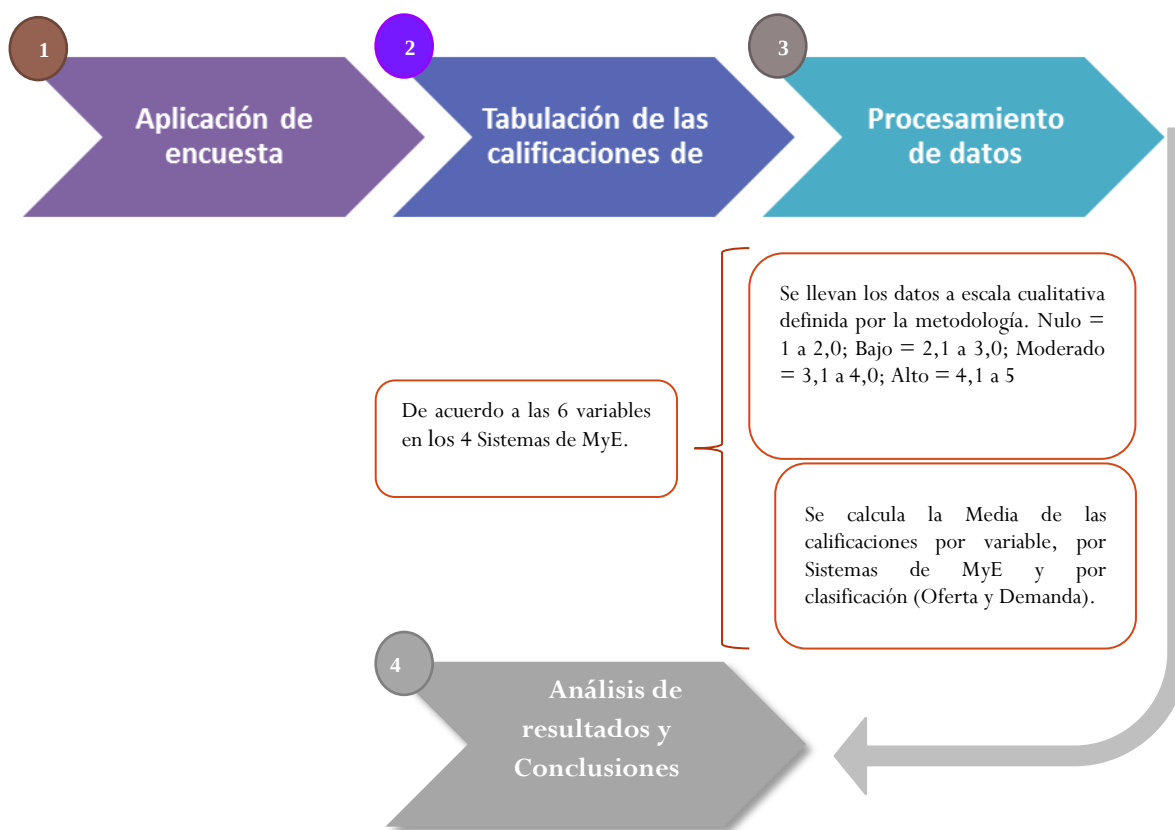
Fuente: Autor

4.3.1. Metodología

Para el desarrollo del objeto de estudio se aplica una herramienta estadística (encuesta, Ver Anexo I) a un grupo de expertos que estuvieron o que en el momento de aplicarse, estaban vinculados con instituciones relacionadas con la operación de los Sistemas de MyE o el proceso de formulación del Presupuesto Nacional. La herramienta estadística se aplica entre los años 2011 y 2013, a través de recolección telefónica, personal y vía correo electrónico. La metodología propone un análisis cualitativo sobre los indicadores de Nivel de Producción de Información y Nivel de utilización de información, como lo mostró la Tabla 12, que parte de un procesamiento de datos cualitativos y para ello se propuso a los expertos calificar a cada Sistema de MyE de los respectivos países de acuerdo a las variables. Esta calificación se realizó sobre una escala de 1 a 5; siendo 1 la calificación más baja y 5 la máxima, Ver Anexo II.

Para el procesamiento de los datos cuantitativos, su respectivo análisis y su posterior conversión en la escala cualitativa se cumplieron las siguientes etapas:

Figura 12. Metodología

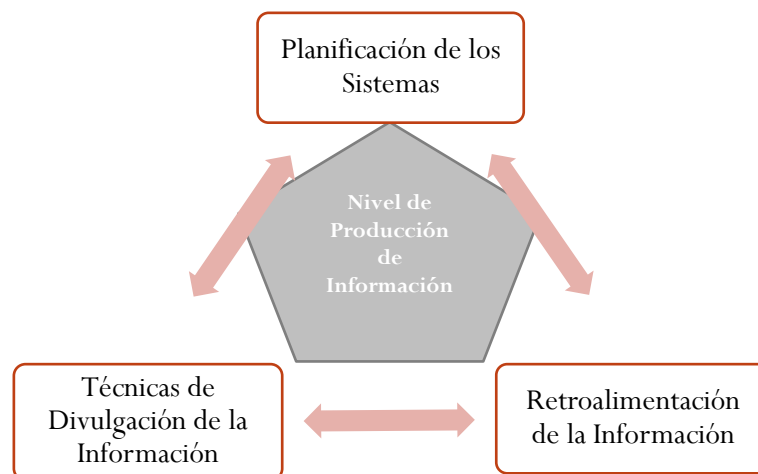


Fuente: Autor.

4.3.2. Oferta de información en los sistemas de MyE

En el siguiente apartado se pretende analizar de manera comparativa; la Planificación de los Sistemas, Retroalimentación de la Información, y las Técnicas de Divulgación de la Información. Con esto se quiere revelar de manera comparativa el Nivel de Producción de Información de los 4 Sistemas de MyE. Estas variables se complementan para el análisis individual y colectivo en cualquier dirección, como lo indica la Figura 13, La Planificación permite que se definan las reglas de juego para la retroalimentación de la información y para la búsqueda de mecanismos para que esta información sea divulgada. En el mismo sentido, la retroalimentación permite definir mecanismos para que se oferte la información, que a su vez también contribuyen a que la Planificación dentro del Sistema se realice y las Técnicas de Divulgación se complementan con los mecanismos que se promueven desde la retroalimentación.

Figura 13. Variables en Oferta de Información de los Sistemas de MyE.



Fuente: Autor.

4.3.2.1. Planificación en los sistemas

Los cálculos para esta variable indican que los 4 Sistemas de MyE en promedio realizan el ejercicio de Planificación de forma Moderada, sin embargo a la hora de analizarlos de forma individual, el único Sistema que presenta un Nivel Alto para el ejercicio de Planificación es SINERGIA, Ver Tabla 13.

Tabla 13. Nivel de la Variable Planificación en los Sistemas de MyE.

Sistemas de MyE	Niveles			
	Alto	Moderado	Bajo	Nulo
SSFF		X		
SIEMPRO		X		
SISEG		X		
SINERGIA	X			

Fuente: Autor

Como se evidenció en el Capítulo I, todos los Sistemas desarrollan el componente del Monitoreo, pero solo dos desarrollan el de Evaluación, lo que permite definir, que en materia de Monitoreo los cuatro Sistemas implementan mecanismos para la planificación, pero en Evaluación solo 2 implementan alguna acción.

De esta manera, se encuentran 2 tipos de espacios en los que estos 4 sistemas de MyE desarrollan sus componentes. Por un lado se encuentran espacios colectivos como Comités, Consejos o Juntas técnicas y por otro, espacios más ejecutivos, liderados desde sus instituciones

coordinadoras que para efectos de realizar el análisis comparativo se identificarán como espacios técnicos y espacios ejecutivos.

En los espacios técnicos de planificación se encuentran al SISEG y SIEMPRO, donde la planificación en el componente de Monitoreo se lidera desde Comisiones institucionales en el que participan funcionarios de diferentes instituciones para la definición de los objetivos, metodologías, temporalidad; es decir, para definir parámetros de oferta y demanda de la información a través de Planes Operativos. SISEG lo realiza a través de la Comisión de Seguimiento y Evaluación, liderada por la dirección del Programa de Modernización del Estado de la JGM y SIEMPRO lo realiza desde la Comisión del CNCPS y el Ministerio de Desarrollo Social en el marco de los convenios interinstitucionales que se formulan desde un espacio colectivo entre la Dirección de SIEMPRO y la Institución interesada en implementar mecanismos de MyE.

Vale la pena resaltar que el ejercicio de Planificación en estos 2 Sistemas de MyE, se realiza una vez las instituciones manifiestan el interés de realizar convenios institucionales o cartas de intención para que tanto SISEG como SIEMPRO realicen el Monitoreo o la Evaluación de los Programas.

Por otro lado, en los Espacios Ejecutivos se encuentran el SSFF y SINERGIA; el primero lo realiza desde la Dirección de la ONP, quien solicita y consolida información de los diferentes Ministerios Sectoriales e instituciones de orden nacional sobre la ejecución del Presupuesto Nacional y productos de programas través de indicadores físicos y financieros; este

procedimiento lo implementa tanto para el Monitoreo (Informes Trimestrales) como para el informe de rendición de cuentas del Presupuesto Nacional al Poder legislativo a través de la Cuenta de Inversión, pese a no ser considerado como un ejercicio de Evaluación.

SINERGIA, realiza el ejercicio de planificación en el componente de Monitoreo a través del Programa SIMEG, quien actúa como subdivisión en la Dirección de SINERGIA, que de manera conjunta con el DNP, y Alta Consejería Presidencial para El Buen Gobierno y La Eficiencia Administrativa, construyen Planes de Acción para organizar, proyectar y verificar las acciones en este componente. Por el lado de las Evaluaciones, lo realiza desde una Agenda de Evaluaciones también definida de acuerdo a los intereses de las Instituciones del Gobierno e interés del Presidente de la República, de acuerdo con los objetivos de su agenda de Gobierno, Ver Tabla 14. Esta Agenda de evaluaciones permite tener una hoja de vida de las evaluaciones con información relevante como el tiempo de entrega de las evaluaciones, periodos en que se empiezan las evaluaciones, objetivo de las evaluaciones e información que se obtendrá.

Tabla 14. Mecanismos de Planificación en los Sistemas de MyE.

Sistema de MyE	Mecanismo		Coordinación
	Monitoreo	Evaluación	
SISEG	Planes, Comisiones del SISEG	N/A	JGM
SIEMPRO	Planes, Comisiones del CNCPS	Comisiones del CNCPS	CNCPS
SSFF	Dirección de ONP	N/A	ONP, Secretaría de Hacienda
SINERGIA	Planes de Acción, Comisiones de SIMEG	Agenda de Evaluaciones	DNP

Fuente: Autor

Finalmente, se puede afirmar que la razón por la que SINERGIA cuenta con un nivel alto en materia de planificación, se debe a que ambos componentes, cuentan con espacios ejecutivos donde se define una ruta de trabajo de acuerdo a los intereses y objetivos de la agenda de gobierno. También se puede afirmar que los 4 Sistemas han incluido en su operatividad el desarrollo de espacios institucionales para la organización y definir la programación de sus Monitoreo y Evaluaciones, lo que ratifica la institucionalización del modelo de Modernización del Estado a través de la GPOR en la Argentina y Colombia.

4.3.2.2. Retroalimentación de la Información.

Para esta variable, los resultados indican que solo el SSFF presenta un nivel Alto en materia de Retroalimentación de la Información al interior de este Sistema y con las instituciones que conforman los comités técnicos de planificación, mientras que SISEG, SIEMPRO y SINERGIA, obtienen un nivel Moderado; lo que significa que las características en sus procesos de socialización al interior del Sistema de MyE se alejan de los parámetros que permiten una óptima oferta de información para la toma de decisiones. Ver Tabla 15.

En términos generales se encuentra que los 4 Sistemas de MyE realizan acciones para retroalimentar los resultados del Monitoreo y las Evaluaciones antes de difundir a través de sus diferentes técnicas.

Tabla 15. Nivel de la Variable Retroalimentación de la Información.

Sistemas de MyE	Niveles			
	Alto	Moderado	Bajo	Nulo
SSFF	X			
SIEMPRO		X		
SISEG		X		
SINERGIA		X		

Fuente: autor

Sin embargo, en materia de socialización interna de los resultados del Monitoreo y Evaluación se encuentra que SIEMPRO ha venido disminuyendo su dinamismo después del año 2000 debido a los pocos esfuerzos de innovación metodológica, de cobertura y su institucionalización rezagada por otros sistemas. SINERGIA, quien a pesar de ser el que mayor nivel de planificación presenta, en materia de socialización interna parece no tener mayor fuerza.

Esta situación se presenta debido a que los procesos de Monitoreo se utilizan como herramientas de rendición de cuentas desde el Presidente de la Republica a sus ministros y gerentes de Metas del PND, situación que solo se limita a consultar el porqué de los niveles bajos o incumplimiento en las Metas. Por el lado de las Evaluaciones, estas se realizan cada 6 meses, cada vez que se entregan los resultados, razón por la que el proceso se presenta de forma ocasional.

SISEG, quien presenta los niveles de socialización más altos, pero también en la escala Moderada, realiza procesos de socialización interna para lo cual se basa en los 5 componentes

que este tiene y que le permiten tener información en el corto plazo de la ejecución de los programas que monitorea.

Así mismo, también coinciden en la aplicación del principio de discrecionalidad de información hasta tanto el Sistema de MyE y la institución ejecutora del programa monitoreado y/o evaluado así lo consideren. Una vez utilizan la información para la construcción de Planes de Mejoramiento, para los ajustes respectivos y para aproximarse a las preguntas que se trazaron en el proceso de monitoreo o evaluación, construyen y autorizan la publicación de la información a través de las diferentes técnicas de divulgación. Ver Tabla 16.

Tabla 16. Acciones de Retroalimentación de la Información en los Sistemas de MyE.

Variables	Sistemas de MyE			
	SSFF	SIEMPRO	SISEG	SINERGIA
Informes de Evaluaciones Realizadas	Informes de Monitoreo del Presupuesto Público con carácter interno en las instituciones, importancia en la toma de decisiones y construcción de líneas base. Aunque se publica una información de carácter simplificado o resumida, juega un papel de fuente de información relevante.	Información restringida al público. La información se socializa con las instituciones ejecutoras de los programas a quienes se les realizan sugerencias y recomendaciones sobre los resultados de las evaluaciones.	La información que se produce se socializa con las instituciones ejecutoras de los programas que han sido evaluados. Su utilización es interinstitucional.	Información de carácter público, tanto en monitoreo como en evaluación. Se socializa en Monitoreo con el Presidente, Ministros y Asesores Presidenciales y Ministeriales; en Evaluación, Las consultoría que realiza la evaluación, Director de SINERGIA y gerentes del programa evaluado.

Fuente: Autor

Se encuentran 2 tipologías en la retroalimentación; una con el poder ejecutivo y otra con los niveles institucionales. Este tipo de retroalimentación dependerá de los componentes que se esté desarrollando; es decir; SIEMPRO, SSFF y SISEG socializan los resultados del Monitoreo con el nivel institucional; como lo son los equipos técnicos institucionales, con el propósito de establecer alertas para la reorientación de las acciones del proyecto o programa monitoreado. En Materia de Evaluación SIEMPRO, también utiliza esta modalidad de retroalimentación, ya que la motivación por este ejercicio surge de las mismas instituciones o gerencia de los programas, razón por la que no se traslada hasta el nivel ejecutivo, Ver Tabla 17.

Por el contrario, SINERGIA, utiliza una modalidad diferente para cada uno de los componentes, es decir; para el monitoreo utiliza la retroalimentación con el nivel ejecutivo ya que es una herramienta que se ha diseñado para que el Presidente de la República pueda conocer de forma rápida el estado de las Metas definidas por el PND que son de su interés y en la Evaluación, utiliza la modalidad de socialización interinstitucional para que los resultados y recomendaciones, permitan la construcción de planes de mejoramiento y se establezcan compromisos de ejecución entre el DNP y las instituciones coordinadoras de los programas evaluados.

Tabla 17. Modalidades de Retroalimentación de Información en los Sistemas de MyE.

Sistemas de MyE	Monitoreo	Evaluación
SINERGIA	Poder Ejecutivo	Nivel interinstitucional
SISEG	Nivel interinstitucional	N/A
SIEMPRO	Nivel interinstitucional	Nivel interinstitucional
SSFF	Nivel interinstitucional	N/A

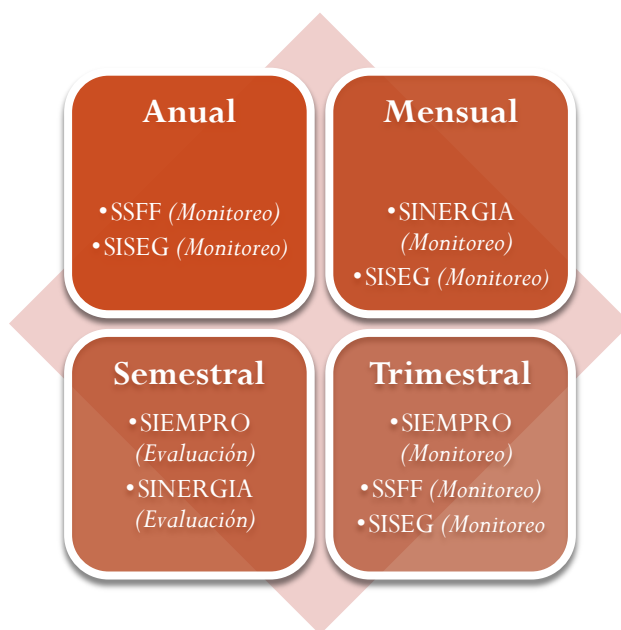
Fuente: Autor

Otra característica que se evidencia en esta variable, es la terciarización de las actividades de Evaluación, siendo este componente la motivación para la aparición de un mercado de consultorías independientes, con lo que se busca tener una imparcialidad en el desarrollo de las evaluaciones, en este sentido, lo que se encuentra es que de los 4 Sistemas de MyE el único que realiza evaluación a través de consultorías es SINERGIA.

Finalmente, es necesario hablar de temporalidad en la información producida, ya que para que exista una publicación o difusión de la información desde los Sistemas de MyE, necesariamente debe existir un proceso de Planificación y Retroalimentación. La Figura 14, muestra la temporalidad en que los Sistemas de MyE ofertan la información que producen. Quienes realizan un ejercicio de publicación de forma mensual en materia de Monitoreo son SINERGIA y SISEG, mientras que los demás coinciden en la temporalidad trimestral y anual. En materia de evaluación, los únicos sistemas que la desarrollan; SIEMPRO y SINERGIA, la realizan de manera semestral.

Pese a que SINERGIA y SISEG publican información de manera mensual, esta no es tan valorada como el SSFF que solo publica informes de Monitoreo a nivel Trimestral y Anual. Una de las razones es que el SSFF suministra información que recoge gran parte del ciclo de la ejecución de los proyectos y que además entrega información que cruza indicadores de ejecución físico-financiera de los proyectos y programas presupuestales, permite un mayor acercamiento con los niveles institucionales y técnicos para la toma de decisiones y disposición de información con los diferentes usuarios.

Figura 14. Temporalidad de Publicación de información en los Sistemas de MyE.



Fuente: Autor

4.3.2.3. Técnicas de Divulgación de la Información.

En esta variable, el Sistema de MyE que mayor nivel tiene es SINERGIA, mientras que SIEMPRO tiene el nivel más Bajo, SSFF y SISEG presentan niveles moderados Ver Tabla 17. El caso de SINERGIA se debe a que ha logrado apoyarse en las distintas técnicas de divulgación que los Sistemas de MyE implementan como proceso de institucionalización; (*Informes Técnicos en Pág. WEB institucional, Informes físicos (Abiertos al Público), Informes físicos (Restringidos al Público), Difusión en Medios y Difusión Institucional*). Tabla 18.

Tabla 18. Nivel de la Variable Técnicas de Divulgación de la a Información.

Sistemas de MyE	Niveles			
	Alto	Moderado	Bajo	Nulo
SSFF		X		
SIEMPRO			X	
SISEG		X		
SINERGIA	X			

Fuente: Autor

Al comparar estas técnicas en los 4 Sistemas de MyE, se encuentra que las modalidades más utilizadas por los Sistemas de MyE son los *informes Técnicos en Pág. WEB institucional* y la *Difusión Institucional*; el primero tiene que ver con un proceso de especialización por parte de los Sistemas en procura de la institucionalización, acercamiento a la sociedad en general y el desarrollo de los principios de Transparencia y Buen Gobierno. El segundo tiene que ver con la *Difusión institucional*, la cual es utilizada para desarrollar los procesos de retroalimentación, que como ya se había mencionado en el anterior apartado, es utilizado por los 4 Sistemas de MyE.

Frente a los *Informes técnicos* en Página WEB, los 4 Sistemas utilizan esta modalidad, sin que esto signifique una utilización óptima y dinámica del entorno web. Ejemplo de lo anterior son el SISEG y SIEMPRO, quienes a pesar de contar con una web institucional, las publicaciones de los resultados del MyE es desactualizada y en algunos casos, insuficiente. Mientras que el SSFF y SINERGIA, el apoyo que hacen en esta herramienta es alto, y por tanto se encuentra información actualizada y más completa en cuanto a los resultados del MyE.

Con respecto a la *Difusión en Medios* y la *Publicación en Informes Físicos (Abiertos al Público)*. El primero es solo utilizado por SINERGIA en el marco del proceso de Rendición de Cuentas del Presidente de la República, el cual se basa en los resultados que desde SIMEG este Sistema le suministra en el contexto de la evaluación del PND. El segundo lo utiliza el SSFF y SINERGIA, quienes realizan publicaciones periódicas que compilan resultados de las evaluaciones. Estas se publican de manera semestral o anual y son impresas en volúmenes limitados para instituciones de gobierno y el público. Ver Tabla 19.

Tabla 19. Técnicas de Divulgación de la Información.

Modalidades	SSFF		SIEMPRO		SISEG		SINERGIA	
	M	E	M	E	M	E	M	E
Informes Técnicos en Pág. WEB institucional	X		X	X			X	X
Informes físicos. (Abiertos al Público)	X						X	X
Informes físicos. (Restringidos al Público)	X		X	X	X			X
Difusión en Medios								X
Difusión Institucional	X		X	X	X		X	X

Fuente: Autor

Adicionalmente, es necesario mencionar que el desarrollo de las técnicas de divulgación conlleva a la incorporación de nuevos componentes diferenciadores; cuyo significado radica en que algunos Sistemas de MyE se logra una ampliación de su radio funcional lo que representa un incentivo en su proceso de institucionalización. Esto es lo que se reconoce como Diversificación de los Sistemas de MyE.

Por lo anterior, se puede decir que SINERGIA y SSFF coinciden como los Sistemas que más han logrado diversificarse en componentes; además de desarrollar el MyE, han logrado incorporar otros que han permitido la sostenibilidad como Sistema; SINERGIA: *Asistencia Técnica, Rendición de Cuentas y Red informática*; que busca institucionalizarse y convertirse en la herramienta en la que todos los niveles de la Administración Pública Nacional puedan acceder y fundamentar sus decisiones. SSFF: *Rendición de Cuentas, Sistema de Información Primaria y Red Informática* que actualiza información en la WEB y difunde informes físicos al interior de las instituciones desde la Dirección de Evaluación Presupuestal para la construcción del informe de seguimiento trimestral del Presupuesto Nacional.

Esto ha permitido ofrecer la información bajo otras modalidades y contribuir al principio de la Transparencia e Información Pública. Quienes menos han logrado incorporar otras modalidades son el SISEG y SIEMPRO, para este último se encuentra que a pesar de haber implementado otros componentes adicionales al de MyE, como el de *Sistemas de Información Primaria* en el que se le da tratamiento a la información social y registro de beneficiarios de inversión social, ha tenido poco Eco en el nivel ejecutivo y solo son utilizados a nivel ministerial, por lo que los niveles en materia de institucionalización e implementación de técnicas para ofrecer la información, son bajos. Ver Tabla 20.

En el caso del SISEG, este comportamiento se debe a que es relativamente nuevo y por lo tanto los niveles en la implementación de técnicas diversas para divulgar la información, no se pueden evidenciar con respecto a los demás Sistemas.

Tabla 20. Diversificación de los Sistemas de MyE.

Componentes	La Argentina			Colombia
	SISEG	SIEMPRO	SSFF	SINERGIA
Monitoreo	X	X	X	X
Evaluación		X		X
Asistencia Técnica	X			X
Rendición de Cuenta			X	X
Sistemas de Información Primaria		X	X	
Red Informática			X	X

Fuente: Autor.

4.3.3. Demanda de información en los sistemas de MyE

En el siguiente apartado se realizará un análisis comparativo sobre 3 variables que permitirán una aproximación hacia el proceso

de demanda de información de los
4 Sistemas de MyE para el Sistema
de Presupuesto Nacional en los 2 países

de estudio. Se utilizarán las variables;

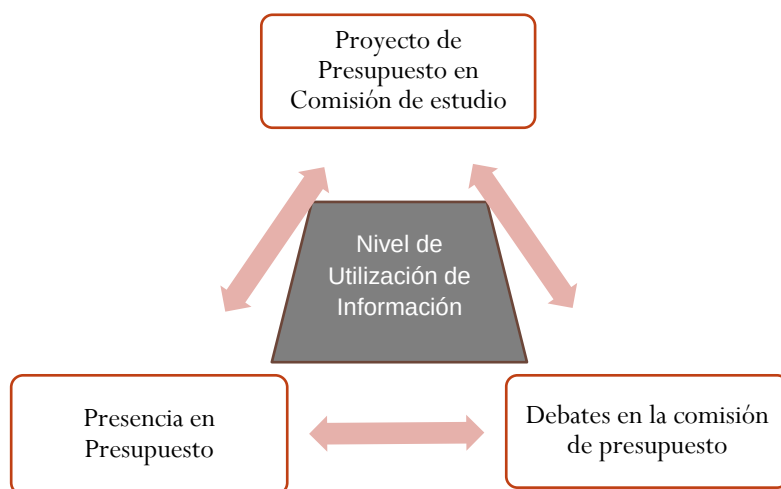
*Proyecto de Presupuesto en Comisión
de estudio, Debates en la comisión de*

presupuesto y Presencia en

Presupuesto donde su análisis se

centrará de manera individual teniendo

Figura 15. Variables en Demanda de Información de los Sistemas de MyE.



Fuente: Autor.

como característica que se complementan para el análisis colectivo sobre el Nivel de Utilización de la información de los Sistemas de MyE en la formulación de los Presupuestos Nacionales. Ver Figura 15.

4.3.3.1 Proyecto de Presupuesto en Comisión de estudio

Los resultados revelan que el SSFF y SINERGIA son los únicos Sistemas de MyE con niveles Moderados en cuanto a la presencia de sus productos en el proceso de preparación del Proyecto de Presupuesto desde las comisiones técnicas en las instituciones coordinadoras del PGN, mientras que SIEMPRO y SISEG presentan niveles Bajos. Ver Tabla 21.

Tabla 21. Nivel de la Variable Proyecto de Presupuesto en Comisión de estudio.

Sistemas de MyE	Niveles			
	Alto	Moderado	Bajo	Nulo
SSFF		X		
SIEMPRO			X	
SISEG			X	
SINERGIA		X		

Fuente: Autor

De esto se puede decir que los 4 Sistemas de MyE, hacen presencia en la primera etapa o ciclo del presupuesto; es decir, sus productos son utilizados como insumo en la fase de Formulación o Programación del Presupuesto, pero con una particularidad; este proceso está conformado por 2 etapas; a) la *formulación del Anteproyecto del PGN* que es un ejercicio de formulación que se realiza desde las instituciones y sectores del Estado con base en información primaria y criterios técnicos institucionales para ser remitido a la oficina coordinadora del Presupuesto y b) la *Construcción del Proyecto del PGN* que consiste en la consolidación de los anteproyectos de PGN desde las oficinas coordinadoras y se basan en el cruce de variables macroeconómicas, financieras y objetivos de la agenda de gobierno.

En la *formulación del Anteproyecto del PGN* hacen presencia los 4 Sistemas de MyE, pero en la *Construcción del Proyecto del PGN* solo aparecen el SSFF y SINERGIA. Ver Tabla 22. Esto significa que los 4 Sistemas de MyE brindan información en las comisiones técnicas sectoriales para la formulación de la primera herramienta para la construcción del PGN, pero solo 2 de ellos son utilizados en la segunda etapa de Formulación del PGN. En el caso del SSFF y SINERGIA, su transcendencia en la segunda etapa se da porque su coordinación se encuentra desde la Oficina que participa de la administración del Sistema Presupuestal y además cuentan con una base jurídica clara que define el papel de los Sistemas de MyE en la Formulación del PGN.

Además, la experiencia de estos 2 Sistemas revelan que materia de planificación se apoyan con instrumentos que permiten realizar ajustes inmediatos una vez los resultados son socializados. SINERGIA lo realiza a través de los Planes Operativos Anuales de Inversión POAI que se construyen con las Metas del PND y el SSFF lo realiza desde las Matrices que contienen las Metas Físicas del Presupuesto Nacional.

El SISEG pese a estar coordinado desde la JGM, oficina que hace parte del Sistema de Presupuesto en La Argentina, no cuenta con una base jurídica que lo vincule en el mismo sentido que el SSFF al proceso Presupuestal, aunque si contribuye en la formulación de los Presupuestos Institucionales brindando insumos desde los programas monitoreados.

Tabla 22. Presencia de los Sistemas de MyE en primera fase del Ciclo Presupuestario.

Formulación o Programación del PGN				
Anteproyecto del PGN			Proyecto del PGN	
SSF	SISEG	SINERGIA	SSFF	SINERGIA

Fuente: Autor

Por otro lado, se encuentra que existe una marcada diferencia en cuanto al número de instituciones que participan en la fase de Formulación o Programación del PGN; mientras que en SISEG, SSFF y SINERGIA, las instituciones coordinadoras de estos sistemas hacen parte de las fases, en el SIEMPRO, solo aparece en la fase de formulación de presupuestos institucionales por ser un sistema de MyE con una característica más sectorial o ministerial. Ver Tabla 23.

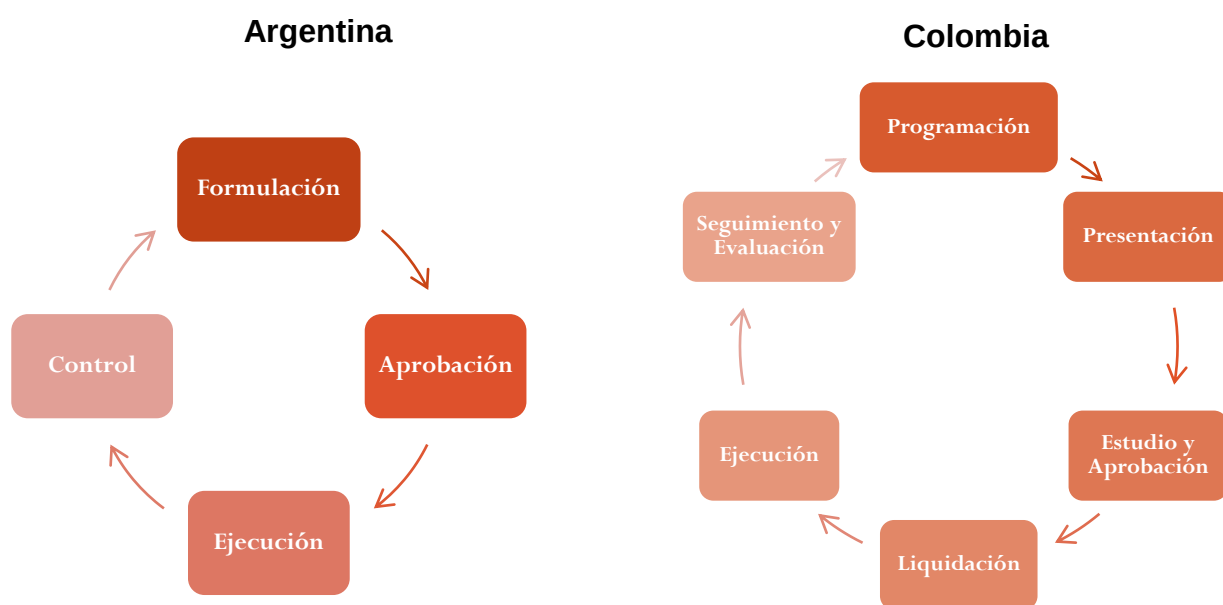
Tabla 23. Instituciones Participantes en fases de Formulación y Programación.

Argentina		Colombia	
Fase	Instituciones Participantes	Fase	Instituciones Participantes
Formulación	Ministerio de Economía y Finanzas, ONP, JGM	Programación	MINHACIENDA, DNP, Comisión Sectorial de Presupuesto, CONPES y CONFIS
Aprobación	Cámara de Diputados, Senado, Presidencia, Ministerio de Economía, ONP, JGM	Presentación	MINHACIENDA, DNP, Presidencia
Ejecución	Ministerio de Economía, ONP, JGM, Ministerios, Organismos del Estado	Estudio y aprobación	Senado, Cámara de Representantes
Control	ONP, JGM, SGN, AGN	Liquidación	MINHACIENDA, Presidencia
		Ejecución	Presidencia, Ministerios, organismos del Estado
		Seguimiento y Evaluación	MINHACIENDA, DNP, Congreso, Ministerio Público

Fuente: Autor

Finalmente, es necesario ilustrar las características en el Ciclo presupuestario Nacional en ambos países de modo que se tenga una visión generalizada de este proceso. Ambos organizan de distintas forma las etapas, incluso en el proceso primario (Formulación) que se analiza en esta variable, La Argentina lo organiza en Formulación, mientras que Colombia lo Subdivide en Programación y Presentación tal como lo muestra la Figura 16.

Figura 16. Ciclo Presupuesto Nacional, Argentina y Colombia



Fuente: Autor

4.3.3.2. Debates en la comisión de presupuesto.

Los resultados para esta variable muestran que los niveles son nulos para SIEMPRO, SISEG y SINERGIA, mientras que para el SSFF se observa un nivel Moderado, Ver Tabla 24. De esto se puede decir que solo el SSFF contribuye en los debates de aprobación del PGN en las Comisiones de Presupuesto y Hacienda del Honorable Congreso de La República Argentina HCRA desde la utilización de los informes o resultados. Esto se debe a que el SSFF se basa en sus componentes de seguimiento Físico-Financiero del PGN, en el que las metas físicas son establecidas de forma consensuada entre la ONP y las instituciones de gobierno (Unidades Ejecutoras) y consolidadas en informes trimestrales que son incluidos como anexo junto con el informe de Cuenta de Inversión.

Tabla 24. Nivel de la Variable Debates en la Comisión de Presupuesto del HCR.

Sistemas de MyE	Niveles			
	Alto	Moderado	Bajo	Nulo
SSFF		X		
SIEMPRO				X
SISEG				X
SINERGIA				X

Fuente: Autor

Ésta a pesar de ser una herramienta que brinda a los Parlamentarios, información sobre el comportamiento de variables fiscales, económicas, metas de resultado programáticas y presupuestales que sirven como referencia hacia los criterios de eficacia del Estado, no es utilizada de forma constante en las intervenciones de los Parlamentarios. Además, los otros

Sistemas de MyE, en lo absoluto, sus resultados no son utilizados en la etapa de Estudio y Aprobación del PGN; SINERGIA solo llega a utilizarse hasta el proceso de formulación del Proyecto de PGN desde el Ejecutivo y antes de remitir al Honorable Congreso de la República de Colombia HCRC, mientras que SISEG y SIEMPRO, solo llegan hasta la construcción de los Presupuestos Preliminares o Presupuestos Institucionales, razón por la que su presencia en esta fase de Estudio y Aprobación del PGN, es Nula.

Otro aspecto vinculado a estos resultados y quizás la de mayor peso, es el carácter de la discusión que se maneja en el proceso de Estudio-Aprobación del PGN en el Parlamento. Si bien, las discusiones se realizan para la construcción de un instrumento al que por parámetros de formulación, ejecución y evaluación se le considera un instrumento técnico, se constituye en un instrumento en el que las discusiones y estudios se realizan sobre la base de la distribución de los ingresos en el territorio, coherente con un programa de gobierno, e intereses político-partidistas. Es decir, las discusiones para el estudio y aprobación del PGN en el Parlamento giran alrededor de argumentos políticos, más que técnicos sin desmedro de estos últimos.

De la misma manera, también se encuentra que un factor que puede explicar el comportamiento de los resultados, es la vinculación de las instituciones coordinadoras de los Sistemas de MyE con el ciclo de formulación y evaluación del PGN, ya que permite tener una relación más cerca entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. El valor favorable del SSFF, en términos relativos con respecto a los demás Sistemas de MyE se debe a que su institución coordinadora está vinculada con el proceso de formulación y evaluación del PGN, sin embargo, pese a que en SINERGIA, también el DNP se vincula al ciclo del PGN, este no llega a

relacionarse tan fuerte en el Parlamento debido a que las discusiones son referenciadas hacia el Ministerio de Hacienda, la cual coordina los aspectos de fuentes de financiación y todas los aspectos macroeconómicos, los cuales son de mayor interés en el discurso político.

De esta forma, los resultados nulos en materia de utilización de información de SISEG y SIEMPRO en los debates en la comisión de presupuesto del HCR, se dan porque ambos no están relacionados directamente con el ciclo del PGN.

Finalmente, se encuentra que los resultados cambian rotundamente cuando se analizan las experiencias en la implementación de los Pilotos de PPOR; La Argentina (2007 a 2010) los argumentos giraban en función de los indicadores y los resultados de los programas que el Plan Piloto contenía. En Colombia (2004 a 2008), este programa Piloto buscó establecer la relación entre los resultados físicos esperados y los recursos asignados y a diferencia de la Experiencia del otro País, se implementaron solo a nivel Departamental (Provincial). Solo de esta manera, el nivel de incidencia de los resultados de los Sistemas de MyE para ambos países, fue alta.

4.3.3.3. Presencia en Presupuesto

Los resultados para este caso ratifican los encontrados en la anterior variable. El nivel nulo de SIEMPRO, SISEG y SINERGIA confirman que al no ser estos utilizados en el debate de las comisiones del Parlamento para el estudio y aprobación del PGN, no podrían estar presentes en los considerandos del PGN. Es por ello que el SSFF, al ser considerado en el proceso de debate

en la comisión de presupuesto del HCR, si aparece con una calificación favorable con respecto a los demás Sistemas de MyE. Ver Tabla 25.

Pero al momento de revisar si en los considerandos de la Ley de PGN aparecen argumentos relacionados con los informes de los Sistemas de MyE, se puede concluir que ninguna Ley de PGN en los países de análisis se encuentra este tipo de información. En el caso del SSFF, desde la construcción y remisión del mensaje que acompaña el Proyecto de PGN, se incluye una serie de articulados que definen las políticas, estrategias y programas que se pretenden implementar.

En este sentido, se encuentra que en La Argentina, el proceso de institucionalización de la Política de PPR, se ha vuelto a tener en cuenta después de la Experiencia Piloto que tuvo presencia hasta el 2010. Es por ello que entre el 2012 y 2013 se retoma la implementación el PPR y posterior a este periodo y por los resultados positivos de esta experiencia, en el Proyecto de PPR de 2015 se propone un apartado sobre “Profundización del Proceso de Presupuesto orientado a Resultados”, este con el fin de incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del Sector Público.

Tabla 25. Nivel de la Variable Presencia en Presupuesto.

Sistemas de MyE	Niveles			
	Alto	Moderado	Bajo	Nulo
SSFF		X		
SIEMPRO				X
SISEG				X
SINERGIA				X

Fuente: Autor

4.3.4. Nivel de Producción y Utilización de la Información

En términos generales se encuentra que el nivel de producción de información de los Sistemas de MyE está por encima del nivel de demanda para el proceso de formulación del PGN. Es decir; el nivel de producción es Moderado, mientras que el nivel de demanda es Bajo.

En nivel de detalle en los Sistemas de MyE, SINERGIA presenta un nivel Alto en términos de producción de información, mientras que el resto de los Sistemas de MyE presentan niveles Moderados. Esto se debe a que SINERGIA ha logrado institucionalizar un Sistema de MyE con diferentes técnicas de divulgación, ha desarrollado un ejercicio de planificación que le permite organizar sus objetivos institucionales, establecer rutas de trabajo y además desarrollar un proceso adecuado de retroalimentación que juntas le permiten disponer toda la información producida a las diferentes instituciones del Estado y organizaciones de la Sociedad académica, civil y empresa privada. Sin embargo, este resultado es distinto en términos de Demanda para el proceso de formulación del PGN, porque estos sitúan en niveles Bajos. Ver Tabla 26.

El SSFF, SIEMPRO y SISEG presentan niveles moderados de producción de información, por lo que se puede inferir que sus procesos de incorporación de nuevas formas para divulgar la información, el ejercicio de planificación interna y los procesos de retroalimentación hasta el momento no han sido suficientes como para alcanzar niveles altos. Estos niveles revelan también los liderazgos que existen en cada uno de los países para la institucionalización de estas herramientas como complemento de sus políticas de modernización del Estado.

En el caso de SINERGIA, el impulso se ha dado desde el DNP y Presidencia de la República en el marco de la Reforma a la Administración Pública Nacional el cual promueve la utilización de la GPOR y la institucionalización del MyE como mecanismo para aproximar a los principios de Buen Gobierno. En el caso de La Argentina, el impulso se realiza desde la JGM y Presidencia de la Republica, siendo la coordinadora del Plan Nacional de Modernización en su segunda versión, el cual desde el 2000 se viene implementando y hace énfasis en que toda la APN debería implementar las herramientas de la GPOR.

En materia de Demanda de información para incidir en el proceso de formulación presupuestal, se encuentra que solo el SSFF presenta niveles favorables (Moderado) mientras que SISEG y SINERGIA niveles bajos y SIEMPRO un nivel Nulo. Lo anterior quiere decir que la información producida en el SSFF si es utilizada en el proceso de formulación del PGN, desde la construcción del Proyecto de Presupuesto en las comisiones interinstitucionales de presupuesto, pasando por los debates en las comisiones de presupuesto del HCR, hasta llegar al momento final de estudio y aprobación en el HCR. En el SISEG y SINERGIA, se utiliza en menor nivel mientras que en el SIEMPRO, no se utiliza su información para este tipo de ejercicio.

El Gráfico 4 ilustra la ubicación de las variables para explicar el nivel de oferta y demanda de información para el proceso de planificación del PGN; este gráfico describe la ubicación de los Sistemas de MyE por cada una de las variables en una escala de 1 a 5; las líneas más cercanas al eje son las que tiene valores cercanos a 1 (mínimo puntaje), y las que se alejan más, son las que tienen valores cercanos a 5 (máximo puntaje).

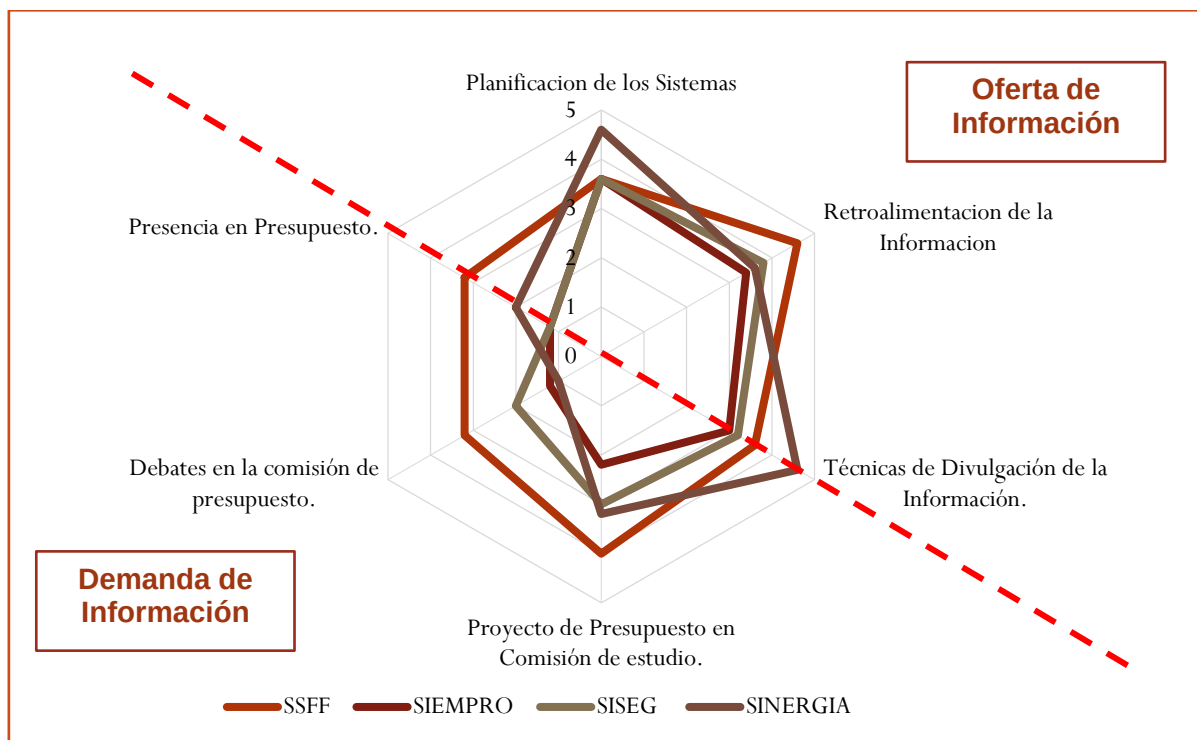
De esta manera se encuentra que en el conjunto de la oferta de información las líneas de colores (los Sistemas de MyE) están más cerca al extremo del gráfico, por lo que se denota que existe en términos generales mayores niveles de oferta, y por el contrario, en el conjunto de la Demanda de información, las líneas (los Sistemas de MyE) Están más cerca al eje, por lo que se confirma que los niveles de Demanda son bajos.

Tabla 26. Nivel de Oferta y Demanda de Información de los Sistemas de MyE.

Variables	SSFF	SIEMPRO	SISEG	SINERGIA
Planificación en los Sistemas	Moderado	Moderado	Moderado	Alto
Retroalimentación de la Información	Alto	Moderado	Moderado	Moderado
Técnicas de Divulgación de la Información.	Moderado	Bajo	Moderado	Alto
Proyecto de Presupuesto en Comisión de estudio.	Moderado	Bajo	Bajo	Moderado
Debates en la comisión de presupuesto.	Bajo	Nulo	Nulo	Nulo
Presencia en Presupuesto.	Moderado	Nulo	Nulo	Bajo
Oferta	Moderado	Moderado	Moderado	Alto
Demanda	Moderado	Nulo	Bajo	Bajo

Fuente: Autor

Gráfico 4. Nivel de Oferta y Demanda de Información de los Sistemas de MyE II.



Fuente: Autor

5. Conclusiones

Los Sistemas de MyE son instrumentos creados desde la GPOR para que los Estados materialicen su política de modernización de la APN y permita una gestión más efectiva. En su consolidación e implementación, han llegado a tener diversas consideraciones; desde herramientas con poca practicidad y operatividad, hasta herramientas estratégicas para el cumplimiento de los objetivos de programas de gobierno y legitimación del Estado ya que permiten facilitar el ejercicio de rendición de cuenta y control a la Gestión Pública.

Concretamente en los países de América Latina, se evidencian características comunes en materia de institucionalización de los Sistemas de MyE; primero se encuentran experiencias que implementan todo un cuerpo normativo, luego fortalecen las capacidades y prácticas internas de la Administración Pública y finalmente implementan medidas de reingeniería para re direccionar el papel como herramienta de gestión y lograr incidir en mayor grado en las decisiones de Alto Gobierno.

Sin lugar a dudas, el éxito en esta institucionalización depende fuertemente del papel que asuma el Ejecutivo y con ello, las líneas de política que este genere para fundamentar su gestión y la toma de decisión del gobierno. De esta manera, se podrá decir que un Sistema de MyE está institucionalizado cuando logra incidir en todo el ciclo de las Políticas Públicas. Precisamente, uno de los retos que se evidencia en las distintas experiencias de la Región es lograr una articulación entre los Sistemas de MyE y los diversos sistemas de planificación, especialmente

con los Sistemas de Presupuesto, pues es en este último donde se aporta información primaria para lograr una focalización de políticas públicas.

Con esta investigación se buscó establecer de manera comparativa la incidencia de los Sistemas de MyE en la Planificación de los Presupuestos Nacionales de La Argentina y Colombia para lo cual se abordó en primera medida; el modo en que estos países desarrollan sus Sistemas de MyE y sus Sistemas Nacionales de Presupuesto, se realizó una descripción general de las diferencias y similitudes que existen entre los Sistemas de MyE y los Sistemas de Presupuesto y finalmente se revisó de forma comparativa el nivel de oferta y demanda de información de Sistemas de MyE en la planificación de los Presupuestos Nacionales de los países estudiados. Para esto último se propuso revisar por el lado de la oferta de información las variables de *Planificación de los Sistemas*, *Retroalimentación de la Información* y *Técnicas de Divulgación de la Información* y por el lado de la Demanda de información; *Proyecto de Presupuesto en Comisión de estudio*, *Debates en la comisión de presupuesto* y *Presencia en Presupuesto*.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que si bien la implementación de los Sistemas de MyE en ambos países se da en el marco de reformas nacionales, es una génesis que no guarda linealidad; es decir, cada país implementó de manera particular sus Sistemas de MyE en medio de la coyuntura regional de implementación de la GPOR. La experiencia Argentina aparece como pionera en comparación con la experiencia Colombiana ya que mientras en este último país, se empezaba un proceso de conceptualización con SINERGIA (1994-5), en La Argentina se

tenían 2 años de ventaja en implementación con un marco normativo y un Sistema de MyE (SSFF) definido sobre su alcance y objetivo (1992).

En materia de Administración y liderazgo ejecutivo de los Sistemas de MyE, existe una marcada diferencia entre estos países. Mientras que en la Argentina existen 3 Sistemas de MyE de instituciones coordinadoras desde sectores diferentes (Gobierno, Social y Financiero), en Colombia existe solo un Sistema Nacional con una institución centralizada que lo coordina en un solo sector (Gobierno). Complementario a esto, el papel de liderazgo desde el nivel ejecutivo es indispensable para la institucionalización de los Sistemas de MyE ya que desde el caso Argentino, el SISEG, el SSFF y SIEMPRO no existe un liderazgo definido desde el nivel presidencial, si no de instituciones, mientras que en Colombia con el SINERGIA, el liderazgo ha venido retomando presencia a nivel de la alta consejería presidencial y el mismo Presidente de la República al utilizar esta herramienta para el control a su gestión, la de sus Ministros y Directores Nacionales desde las metas establecidas en su PDM y programa de gobierno.

La implementación de componentes alternativos al MyE es diversa; quienes más han incorporado nuevas tecnologías son SINERGIA y SSFF, mientras que SISEG y SIEMPRO son los que menor grado de innovación han tenido, aunque se identifica al SISEG como un sistema relativamente nuevo. Sin embargo, se logra evidenciar un esfuerzo estatal para la incorporación de herramientas tecnológicas para difundir y publicar la información producida al interior de estos.

En lo que respecta a los Sistemas Nacionales de Presupuesto, se encuentra que ambos difieren en su metodología y en la definición de procesos en el ciclo del PGN; mientras que en La Argentina se implementa el Presupuesto Por Programas, en Colombia se utiliza el Presupuesto Institucional u Orgánico. Estos no son incompatibles con sus respectivos Sistemas de MyE y ambos países a través de sus respectivas metodologías han implementado por periodos cortos Pilotos de Presupuestos Por Resultado sin que haya generado decisión para la implementación total de un PPR.

En el análisis de las variables de estudio, se encuentra que el nivel de oferta de información de los Sistemas de MyE es más alto que el de demanda para el proceso de formulación del PGN. En el SISEG, SSFF y SINERGIA sus mecanismos de producción u oferta de información son completos, innovadores y trascienden a todo el ámbito Estatal; instituciones del Estado y organizaciones de la Sociedad; es decir, ejercen una adecuada Planificación al interior de los Sistemas, realizan retroalimentación de la Información e implementan técnicas de divulgación de la Información incluyentes con excepción de SIEMPRO, que se presenta como un Sistema rezagado con respecto a la dinámica de los demás.

En términos de Demanda de información para el proceso de formulación del PGN, los mecanismos utilizados para garantizar una efectiva utilización de información no son proporcionales con la oferta y solo se encuentra al SSFF como el único Sistema de MyE en el que su información es utilizada en el proceso de formulación del PGN desde la construcción del Proyecto de Presupuesto en las comisiones interinstitucionales de presupuesto, pasando por los debates en las comisiones de presupuesto del HCR, hasta llegar al momento final de estudio y

aprobación en el HCR. En esta instancia, para ambos países, la discusión sobre el PGN asume un carácter estrictamente político-partidista, con lo cual no existe mayor protagonismo de los Sistemas de MyE.

En términos generales se encuentra que a la hora de articular los procesos de Planificación, Presupuesto y Evaluación, las reglas formales (base normativa) y las informales (prácticas cotidianas y tradicionales) condicionan notablemente cada una de las variables en oferta y demanda de la información para la planificación del PGN. La razón por la que el SSFF acompaña todo el ciclo en la planificación del Presupuesto mientras que SIEMPRO, SISEG y SINERGIA se encuentran en los procesos de formulación preliminar o institucional del PGN se debe a las reglas formales e informales; es decir, a su marco normativo y a las prácticas cotidianas de los equipos técnicos de recurrir a la información que se produce desde la ONP. Por esto se argumenta que para un nivel adecuado de oferta y demanda de información de los Sistemas de MyE en el proceso de planificación del PGN se requieren elementos vinculantes más óptimos que incorporen en su marco procedimental la presencia de la información producida en los Sistemas de MyE.

En el mismo sentido, la planificación de los sistemas de MyE en la Argentina con carácter voluntario y sin presencia del Ejecutivo o de Presidencia de la Nación, no influye de forma positiva en términos de institucionalización ya que contribuye por un lado a la falta de construcción de elementos objetivos para la toma de decisiones y por otro, a la institucionalización de los Sistemas de MyE como herramienta clave para la eficiencia de la

Gestión Pública Nacional que a su vez contribuye a las reglas formales e informales mencionadas anteriormente.

De cara a esta situación es pertinente recomendar que en primera medida se debe buscar una integración institucional entre las que coordinan los sistemas de MyE y las que coordinan el PGN para lograr fundamentar la Demanda de Información con la Oferta, ampliar los mecanismos de retroalimentación intra e inter institucional de manera que los Sistemas acompañen todo el ciclo de la Política Pública y para el caso Argentino la información producida en estos pueda converger en un Sistema Integrado de MyE y trascienda a todas las instituciones del Estado, así como a los distintos Poderes e instancias de la sociedad.

Con esta investigación se revela la inconexión que existe entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a la hora de aprobar el PGN y la invisibilización que tienen los Sistemas de MyE en el trámite que surte el Proyecto de PGN para ser aprobado en el Congreso Nacional de la República tanto en la Argentina como en Colombia (con excepción del SSFF). Por esto, se considera indispensable la generación de canales asertivos de difusión entre estos Poderes y una cultura de uso de las herramientas de MyE para brindar elementos técnicos, fundamentar el ejercicio de formulación, discusión y aprobación del PGN en el Poder Legislativo y generar discusiones que complementen el discurso político-partidista en este ejercicio. De esta manera, los Sistemas de MyE no solo dejarían de ser consideradas herramientas ejecutivas, si no protagonistas en todo el sentido de la Política Pública.

También se considera pertinente sugerir que este tipo de investigación debe seguir profundizándose por la tendencia que existe en la región, en particular con La Argentina y

Colombia sobre la nueva generación de la GPOR, la cual se ha venido reinventando y utilizando toda la experiencia y patrimonio operativo para tener más presencia en la toma de decisiones. Ambos países han identificado que este tipo de corrientes gerenciales permiten acercarse más a la sociedad y los impulsos por acoger el PPR y los Sistemas de MyE, son más notables.

En Colombia se aplicó a nivel de Departamental y Municipal pero tecnócratas consideran que su aplicación genera conflicto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo el cual impide que se atienda a las sugerencias de Evaluaciones debido a que los ajustes en materia de inversión deben estar limitados al marco referencial de proyección y disponibilidad de recursos. Sin embargo, no se ha dejado de proponer instrumentos que logren generar compatibilidad y desde el DNP se vienen proponiendo indicadores dentro del PGN para ir evaluando gradualmente su operatividad y transcendencia para la asignación de los recursos de inversión.

En La Argentina se implementó a nivel Nacional entre 2007-2009 y retomado entre el 2012-2013 y a partir del 2015 se define una línea de política para la “Profundización del Proceso de Presupuesto Orientado a Resultados” y desde El Sistema Integrado de Información Financiera e-SIDIF a partir del 2013 (año por fuera del marco temporal de la investigación), la APN ha dado un impulso a un programa de desarrollo tecnológico en los módulos de formulación e información de la ejecución presupuestaria y física del presupuesto también de forma voluntaria para que cada jurisdicción y organismo del gobierno lo acoja. Este se fundamenta en transacciones y procesamiento analítico *on line* para facilitar capacidades de planificación y MyE para la toma de decisiones, la incorporación de funcionalidades propias del PPR, distintos

niveles de evaluación de actividades y programas, Gobierno electrónico; transparencia, Sitio del Ciudadano, firma digital y despapelización, desarrollo de tableros gerenciales (plataforma *Business Intelligence*) y finalmente, mayores niveles de seguridad y auditabilidad.

De esta manera también se indica que este tipo de estudios, permite seguir reduciendo las brechas de desconocimiento en tanto en la academia, como en el ámbito gerencial por lo que se considera pertinente sugerir que estudios con carácter comparativo podrían y deberían profundizarse más con otros países aún más cuando en América Latina la evidencia empírica y la documentación de las experiencias de los países han revelado que existe una homogeneidad en las dificultades y retos que deben asumir en la institucionalización de los Sistemas de MyE.

ANEXO I

SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL:

El Caso de Argentina y Colombia.

Cuestionario para desarrollo de Tesis de Grado en la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires

1. Planificación de los Sistemas:

En esta variable se pretende revisar si su operatividad considera espacios previos de organización y definición de objetivos de corto plazo, mediano y largo plazo. 1. a. Califique la siguiente variable en una escala de 1 a 5, siendo 5 la mayor calificación y 1 la menor.

Variable	Sistemas de MyE			
	Argentina			Colombia
	SSFF	SIEMPRO	SISEG	SINERGIA
Planificación de los Sistemas				

1. b. Considere los siguientes aspectos para suministrar información acerca de los Sistemas de MyE de acuerdo a la variable en cuestión:

- *Mecanismos de Planificación*
- *Articulación institucional para el proceso de Planificación en los Sistemas de MyE*
- *Aspectos vinculantes entre la Planificación al interior de los Sistemas de MyE con el ejercicio de Planificación del Presupuesto General de la Nación.*

2. Retroalimentación de la Información:

Esta variable hace referencia al proceso de socialización al interior de los Sistemas de MyE, ya sea en los espacios ejecutivos o en los comités interinstitucionales, para luego difundir los resultados dentro y fuera de la APN para sus diferentes usos. 2. a. Califique la siguiente variable en una escala de 1 a 5, siendo 5 la mayor calificación y 1 la menor.

Variable	Sistemas de MyE			
	Argentina			Colombia
	SSFF	SIEMPRO	SISEG	SINERGIA
Retroalimentación de la Información				

2. b. Considere los siguientes aspectos para suministrar información acerca de los Sistemas de MyE de acuerdo a la variable en cuestión:

- *Acciones referentes al ejercicio de la retroalimentación*
- *Modalidades del ejercicio de Retroalimentación*
- *Temporalidad en la oferta de la información*

3. Técnicas de Divulgación de la Información:

Esta variable hace referencia a los mecanismos que ha venido desarrollando los Sistemas de MyE y con los que hoy cuenta para colocar a disposición de él mismo, las demás instituciones, El Gobierno y los Sectores de la sociedad, toda la información que producen. 3. a. Califique la siguiente variable en una escala de 1 a 5, siendo 5 la mayor calificación y 1 la menor.

Variable	Sistemas de MyE			
	Argentina			Colombia
	SSFF	SIEMPRO	SISEG	SINERGIA
Técnicas de Divulgación de la Información				

3. b. Considere los siguientes aspectos para suministrar información acerca de los Sistemas de MyE de acuerdo a la variable en cuestión:

- *Modalidades*
- *Diversificación*
- *Aspectos tecnológicos para desarrollar e institucionalizar el Sistema de MyE*

en el proceso de preparación del Proyecto de PGN desde las comisiones técnicas de presupuesto desde las instituciones coordinadoras del Presupuesto Nacional (ONP en Argentina y el DNP en Colombia). 4. a. Califique la siguiente variable en una escala de 1 a 5, siendo 5 la mayor calificación y 1 la menor.

Variable	Sistemas de MyE			
	Argentina			Colombia
	SSFF	SIEMPRO	SISEG	SINERGIA
Proyecto de Presupuesto en Comisión de estudio				

4. b. Considere los siguientes aspectos para suministrar información acerca de los Sistemas de MyE de acuerdo a la variable en cuestión:

- *Instituciones en el proceso de planificación del PGN Vs Sistema de MyE*
- *Características del Ciclo Presupuestal Vs Ciclo operativo del Sistema de MyE*
- *Estrategia de vinculación entre el PGN y Sistema de MyE*

5. Debates en la comisión de presupuesto.

5. Debates en la comisión de presupuesto del Honorable Congreso de la República.

Se indaga si se reconoce la utilización de los informes o resultados de los Sistemas de MyE en las discusiones para la aprobación del PGN desde las comisiones de Presupuesto del Honorable Congreso de la República. 5. a. Califique la siguiente variable en una escala de 1 a 5, siendo 5 la mayor calificación y 1 la menor.

Variable	Sistemas de MyE			
	Argentina			Colombia
	SSFF	SIEMPRO	SISEG	SINERGIA
Debates en la comisión de presupuesto del Honorable Congreso de la República.				

5. b. Considere los siguientes aspectos para suministrar información acerca de los Sistemas de MyE de acuerdo a la variable en cuestión:

- Vinculación de los Sistemas de MyE con las fases del ciclo presupuestal
- Articulación entre las instituciones coordinadoras de los Sistemas de MyE y las coordinadoras del PGN
- Característica del discurso en la Planificación del PGN
- Relacionamiento de los objetivos de la GPOR con la planificación del PGN

6. Presencia en Presupuesto

Se indaga si se incluye en los considerandos finales del proyecto de Presupuesto como justificación y fundamento en la asignación de la inversión, lo evidenciado por los resultados del MyE. 6. a. Califique la siguiente variable en una escala de 1 a 5, siendo 5 la mayor calificación y 1 la menor.

Variable	Sistemas de MyE			
	Argentina			Colombia
	SSFF	SIEMPRO	SISEG	SINERGIA
Presencia en Presupuesto				

6. b. Considere los siguientes aspectos para suministrar información acerca de los Sistemas de MyE de acuerdo a la variable en cuestión:

- Respaldo en el marco normativo para el cumplimiento de los objetivos del Sistema de MyE
- Institucionalización de los Sistemas de MyE dentro del poder legislativo.
- Alcance y nivel de referencia de la información de los Sistemas de MyE para alimentar el discurso en el parlamento.
- Garantía de aspectos operativos de los Sistemas de MyE

ANEXO II

TABLA DE CÁLCULO DE LAS VARIABLES CALIFICACION CUANTITATIVA

Escala de valores: de 1 a 5; siendo 1 la mínima calificación y 5 la máxima calificación.

	E 1	E 2	E 3	E 4	En		E 1	E 2	E 3	E 4	En		E 1	E 2	E 3	E 4	En		E 1	E 2	E 3	E 4	En	
Variables	SSFF					Med	SIEMPRO					Med	SISEG					Med	SINERGIA					Med
Planificación de los Sistemas																								
Cadena de custodia de la Información																								
Técnicas de Divulgación de la Información.																								
Media por Sistema de MyE (MPS)																								
Proyecto de Presupuesto en Comisión de estudio.																								
Debates en la comisión de presupuesto.																								
Presencia en Presupuesto.																								
Media por Sistema de MyE (MPS)																								

E: EXPERTO

N: NUMERO DE EXPERTOS EN LA MUESTRA

MED: PROMEDIO DE LOS VALORES DE LOS EXPERTOS: $\sum_{E=1}^n (E1 + E2 + \dots + En) / N$

MPS: PROMEDIO DE LAS MEDIDAS POR VARIABLE

SINERGIA: SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

SIEMPRO: SISTEMA DE INFORMACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

SISEG: SISTEMA DE INTEGRAL DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN

SSFF: SISTEMA DE SEGUIMIENTO FÍSICO-FINANCIERO

MyE: MONITOREO Y EVALUACIÓN

ANEXO II.a**CALIFICACION CUALITATIVA POR SISTEMA DE MyE SEGÚN ESCALA**

(Nulo = 1 a 2; Bajo = 2,1 a 3,0; Moderado = 3,1 a 4,0 y Alto = 4,1 a 5)

Clasificación	SSFF	SIEMP RO	SISE G	SINER GIA
Oferta				
Demanda				

CALIFICACION CUALITATIVA GENERALIZADA SEGÚN ESCALA

(Nulo = 1 a 2; Bajo = 2,1 a 3,0; Moderado = 3,1 a 4,0 y Alto = 4,1 a 5)

Clasificación	NIVE L
Oferta	
Demanda	

ANEXO III

Listado de entrevistados

Argentina	Cargos	Fecha de Contacto	Medio
Marcos Makón	Ex Secretario de Modernización	Junio 26 de 2012	Entrevista Personal
Roberto Martirene	Ex Director Nacional de Presupuesto	Junio 25 de 2012	Entrevista personal
Laura Saavedra	Funcionaria JGM y Exfuncionaria SIEMPRO	Agosto 16 de 2012	Entrevista Personal
Gabriel Martínez	Director ONP	Agosto 16 de 2012	Entrevista Personal
Juan Carlos Herrera	Funcionario Ministerio de Educación Nacional, Exfuncionario JGM	Agosto 7 de 2012	Entrevista personal
Leandro Gielis	Coordinador SIEMPRO	Junio 3 de 2014	Entrevista Telefónica
Guillermina Rodríguez	Funcionaria MECON y Docente UBA	Junio 10 de 2014	Entrevista Telefónica
Colombia	Cargos	Fecha de Contacto	Medio
Orlando Gracia	Director SINERGIA, DNP	Abril 20 de 2013	Entrevista Telefónica,
Diego Dorado	Exdirector de SINERGIA, DNP	Mayo 12 de 2012	Entrevista Personal
Cicerón Jiménez	Director General de Presupuesto Público Nacional, Ministerio de Hacienda	Abril 3 de 2013	Entrevista Personal
María Lorena Gutiérrez Botero	Ex Alta Consejera Presidencial para El Buen Gobierno y La Eficiencia Administrativa	Abril 3 de 2013	Entrevista Personal
José Mauricio Cuestas	Exdirector de inversiones y finanzas publicas, DNP	Abril 4 de 2013	Entrevista Personal

BIBLIOGRAFÍA

- AGN. (SF de SF de 2009). *Auditoria General de la Nación*. Recuperado el 21 de Febrero de 2013, de Sitio web de: Auditoria General de la Nación:
http://www.agn.gov.ar/files/informes/f_195_11_05_06.pdf
- Arenas, A., & Berner, H. (SF de Febrero de 2010). *Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda*. Recuperado el 23 de Abril de 2013, de Sitio web de: Dipres:
http://www.dipres.gob.cl/594/articles-60578_doc_pdf.pdf
- ASAP. (1992). Proyecto de Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional. *Asociación Argentina de Presupuesto Público*, 3-52.
- Babino, L., & Sotelo, A. (SF de SF de 2003). Diez Años de la reforma de Administración Financiera Gubernamental. *Asociación Internacional de Presupuesto Público ASIP*, 67-83.
- Berreta, N. (SF de Diciembre de 2007). *Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE)*. Recuperado el 9 de Septiembre de 2012, de Sitio web de: Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE) :
<http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/uruguay.pdf>
- BM. (01 de Junio de 2006). *Banco Mundial*. Recuperado el 11 de Marzo de 2012, de Sitio web de El Banco Mundial: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2006/12/22/000310607_20061222130409/Rendered/PDF/362230SPANISH010monitoring01PUBLIC1.pdf
- BM. (SF de Febrero de 2007). *Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial*. Recuperado el 9 de Septiembre de 2012, de Sitio web de: Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial:
http://www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/Sinergia_esp.pdf
- Canievsky, C. (SF de Diciembre de 2007). *Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE) (CLAD)*. Recuperado el 25 de Febrero de 2013, de Sitio web de: SIARE-CLAD:
<http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/argentina.pdf>
- Cárdenas, M., Mejía, C., & Olivera, M. (Septiembre de 2006). *Fedesarrollo, Centro de Investigación Económica y Social*. Recuperado el 20 de Marzo de 2014, de Sitio web de:

- Fedesarrollo, Centro de Investigación Económica y Social:
<http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/WP-No.-31-La-economía-política-del-proceso-presupuestal.pdf>
- Cárdenas, M., Mejía, C., & Olivera, M. (2006). La economía política del proceso presupuestal en Colombia. *WORKING PAPERS SERIES – DOCUMENTOS DE TRABAJO. Serie No 31*, 1-40.
- CLAD. (s.f.). Obtenido de Sitio WEB del Centro Latinoamericano de Administración Pública:
http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/evaluacion.html
- CLAD. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Maracaibo: CLAD.
- Clark, M., Sartorius, R., & Bamberger, M. (SF de SF de 2007). *Banco Mundial*. Recuperado el 24 de Marzo de 2012, de Sitio web de: Banco Mundial: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2007/01/03/000020953_20070103155606/Rendered/PDF/246140REVISED010evaluation01PUBLIC1.pdf
- Cunill, N., & Ospina, S. (2003). *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.
- Del Villar, A. (SF de Diciembre de 2007). *Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE)*. Recuperado el 15 de Febrero de 2013, de Sitio web de: Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE):
<http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/bolivia.pdf>
- DNP. (2008). *Sistemas de Gestión por Resultados: La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá en la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel municipal*. Bogotá D.C.: Sinergia - DNP.
- DNP. (SF de SF de 2009). *Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el 21 de Abril de 2013, de Sitio web de: Departamento Nacional de Planeación:
<https://www.dnp.gov.co/DNP/organigrama/Paginas/Organigrama.aspx>
- DNP. (SF de Sf de 2009). *Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el 11 de Abril de 2013, de Sitio web del Departamento Nacional de Planeación:
<https://www.dnp.gov.co/DNP/organigrama/Paginas/Organigrama.aspx>
- DNP. (2010). *Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (SF de SF de 2010). *Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA*. Recuperado el Abril de Abril de 2013, de Sitio web de: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA: <https://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/default.aspx>

- DNP y BM. (2010). *15 Años del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - SINERGIA: Una Mirada desde las evaluaciones de política pública mas relevantes*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Drucker, P. (1964). *Managing for Results*. New York: Harper & Row.
- Falcão, H. (SF de Diciembre de 2007). *Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE)* . Recuperado el 9 de Septiembre de 2012, de Sitio web de: Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE) : <http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/brasil.pdf>
- García, M., & García, R. (SF de SF de 2010). *Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado el 10 de Febrero de 2014, de Sitio web de: Banco Interamericano de Desarrollo : <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/435/Gesti%c3%b3n%20para%20resultados%202-26-13%20screen.pdf?sequence=1>
- García, R., & García, M. (2010). *LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO, Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: BID.
- Gracia, O. (20 de Abril de 2012). Exdirector SINERGIA, Año 2012-2013. (A. Pacheco, Entrevistador)
- JGM. (2009). *Sistema Integral de Seguimiento y Evaluacion de la Gestion*. Recuperado el 11 de Diciembre de 2013, de Sistema Integral de Seguimiento y Evaluacion de la Gestion: <https://siseg.sgp.gob.ar/index.php>
- Mackay, K. (SF de Enero de 2006). *Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial*. Recuperado el 6 de Noviembre de 2011, de Sitio web del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial: https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/monitoring_evaluation_psm_spanish.pdf
- Makón, M. (2000). El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional. *Ponencia presentada en el V Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administracion Pública*, xxxx.
- Makón, M. (26 de Junio de 2012). (A. Pacheco, Entrevistador)
- Matsuda, Y. (18 de Diciembre de 2007). *Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN*. Recuperado el 9 de Septiembre de 2012, de Sitio web de SEGEPLAN: http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_remository&Itemid=274&func=stardown&id=316

- Matus, C. (1989). Planificación, Presupuestos y Gerencia. *Asociacion Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público*, 59-113.
- MECON. (SF de SF de 2005). *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*. Recuperado el 14 de Mayo de 2013, de Sitio web de: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: <http://www.mecon.gov.ar/digesto/capi2.htm>
- MECON. (2008). *Cuenta de Inversión Tomo II*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- MECON. (SF de Junio de 2011). *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*. Recuperado el 20 de Mayo de 2013, de Sitio web de: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf
- MECON. (s.f de s.f de s.f). *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*. Recuperado el 16 de Mayo de 2013, de Sitio web de: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/#>
- Medina, A. (SF de Diciembre de 2007). *Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE)* . Recuperado el 9 de Septiembre de 2012, de Sitio web de: Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE) : <http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/mexico.pdf>
- Min. Hacienda. (2011). *Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano*. Bogotá, D.C.: Editorial Kimpres Ltda.
- MINHACIENDA. (12 de Noviembre de 2013). <http://www.minhacienda.gov.co>. Recuperado el 10 de Octubre de 2013, de <http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda1/elministerio/otros>
- MINHACIENDA. (s.f de s.f de s.f). *Ministerio de Hacienda*. Recuperado el 24 de Abril de 2014, de Sitio web del Ministerio de Hacienda: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/elministerio>
- Mora, M. (SF de Diciembre de 2007). *Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE)*. Recuperado el 9 de Septiembre de 2012, de Sitio web de: Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE): <http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/costarica.pdf>
- Navas, A. (2010). La nueva gestión pública, una herramienta para el cambio. *Perspectiva, Del emprendedor al empresario.*, 3.

- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre Autoritarismo y Democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- Olivieri, A. (2001). Hacia la mejor técnica presupuestaria: ¿presupuesto por programas vs presupuesto base cero? *Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública* No 36, 73-113.
- ONP. (s.f.). <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/#>. Recuperado el 19 de Agosto de 2013, de <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/#>
- Ospina, S. (27 de Octubre de 2000). *Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano*. Recuperado el 09 de Septiembre de 2012, de Sitio web de: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/019-febrero-2001-1/evaluacion-de-la-gestion-publica-conceptos-y-aplicaciones-en-el-caso-latinoamericano-1/view>
- Oszlak, O. (16 de Julio de 1996). *Oscar Oszlak*. Recuperado el 13 de Mayo de 2014, de Sitio web de Oscar Oszlak: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-prensa/La%20segunda%20reforma%20de%20que.pdf>
- Peroni, A. (2010). *Analisis de la Demanda de Servicios de Monitoreo y Evaluación en América Latina, País: Chile*. Santiago de Chile: Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC).
- Pliscoff, C., & Monje, P. (31 de Octubre de 2003). *Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE)*. Recuperado el 16 de Octubre de 2011, de Sitio web de: Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE): <http://siare.clad.org/fulltext/0047327.pdf>
- Popik, L., & Makón, M. (SF de Agosto de 2000). *United Nations Public Administration Network UNPAN*. Recuperado el 11 de Marzo de 2013, de Sitio web de United Nations Public Administration Network: <http://www.unpan.org/Library/SearchDocuments/AdvancedSearch/tabid/1750/language/en-US/Default.aspx>
- Renteria, C., & Echeverry, J. (2006). Presupuestar en Colombia: Buscando la Gobernabilidad Fiscal a través del Presupuesto. *CEPAL - SERIE Gestión Pública* No 61, 1-51.
- Rentería, C., & Echeverry, J. (2006). *Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

- Rios, S. (SF de Noviembre de 2007). *Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE)*. Recuperado el 02 de Junio de 2012, de Sitio web de: Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE):
<http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/chile.pdf>
- Roth, A.-N. (2009). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D.C.: Ediciones Aurora.
- San Martín, H. (SF de Noviembre de 2011). *Universidad del Bío-Bío*. Recuperado el 21 de Marzo de 2012, de Sitio web de: Universidad del Bío-Bío:
<http://www.ubiobio.cl/miweb/webfile/media/42/10-2/accountability%2C%20transparencia%20y%20auditor%C3%ADa%20en%20la%20gesti%C3%B3n%20del%20sector%20p%C3%ABlico.pdf>
- Sartori, G. (1994). *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Serra, A. (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) & Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Shack, N. (SF de Diciembre de 2007). *Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE)*. Recuperado el 9 de Septiembre de 2012, de Sitio web de: Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE):
<http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/peru.pdf>
- SIARE. (SF de SF de SF). *Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE)*. Recuperado el 15 de Octubre de 2011, de Sitio web de: Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE) :
http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html#_La_GPR_y
- SIEMPRO. (s.f de s.f de s.f). *Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales*. Recuperado el 2 de Septiembre de 2012, de Sitio web de: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales SIEMPRO:
<http://www.siempro.gov.ar/index.html>
- Suárez Flórez, G., & Perilla Gómez, M. (Octubre de 2007). <http://www.iltpweb.org/>. Recuperado el 19 de Octubre de 2013, de <http://www.iltpweb.org/>:
http://www.iltpweb.org/docs2007/Estudio_Formal_Practicocolombia2007.pdf

- Suárez, G., & Perilla, M. (2007). *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria - Informe para Colombia*. Bogotá D.C.: Foro Joven, Codeliberar y Proyección Andina.
- Villarreal, J. (2007). *Estudio de Caso: Colombia y el Sistema de Monitoreo y Evaluación - SINERGIA*. Bogotá D.C.: CLAD.
- Viñas, V. (SF de SF de 2006). *Programa para el fortalecimiento de la capacidad regional de seguimiento y evaluación de los proyectos FIDA para la reducción de la pobreza rural en América Latina y El Caribe (PREVAL III)*. Recuperado el 11 de Marzo de 2012, de Sitio web de: PREVAL: http://preval.org/files/Breve_Guia.pdf
- Zaltsman, A. (SF de Mayo de 2006). *Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial*. Recuperado el 23 de Marzo de 2012, de Sitio web del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial: https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/ecd_wp16_spanish.pdf