

La implementación del Presupuesto para Resultados con perspectiva Base Cero en Puebla

Por Salvador Delgado-Garza
Consultor Encargado del Proyecto de Presupuesto para Resultados
En el Gobierno del Estado de Puebla

Junio 17, 2015

Contenido de la Presentación

- Visión Integral de la Administración Presupuestaria
- Sistema Integral de Indicadores Estratégicos
- Principio básico Base Cero
- El camino andado 2012 – 2015
- Resultados de los esfuerzos desarrollados
- ¿Qué se está haciendo en el 2015?

Se parte de una Visión Integral de la Administración Presupuestaria



El resultado que se pretende es el obtener un Sistema Integral de Indicadores Estratégicos



Principio Básico de la Presupuestación para Resultados con perspectiva BASE CERO

El gran principio fue el generar una nueva cultura basada en una gestión para resultados, enfocada en la obtención de servicios que requiera la ciudadanía a través de una administración inteligente del presupuesto sustentada en la generación de valor público para incrementar la calidad del gasto público y la transparencia en la rendición de cuentas.

Para ello se estableció una estrategia de mediano plazo, cuyo camino y resultados han sido los siguientes:

El camino andado...

PRIMERA ETAPA 2012

- Análisis Situacional (Diagnóstico)
- Capacitación en GPpR
- Programación Estratégica Institucional (MML Y MIR)
- Programación Presupuestaria (Ley de Egresos 2013, Presupuesto Ciudadano)
- Evaluación Presupuestaria (Conceptualización del SED, Creación de la Dirección de Evaluación y Reglamento Interior y Estrategia de Consolidación)
- Ordenamientos Legales (Proyecto de Ley de Presupuesto y Gasto Público de Puebla)

SEGUNDA ETAPA 2013

- Implementación de la PEI en Educación (MML y MIR con indicadores estratégicos).
- Reingeniería en la Administración Presupuestaria para Resultados
- Reingeniería en la Administración Institucional
- Desarrollo de las Inversiones Públicas para Resultados (PEI, Bases para el Ciclo de Proyecto, Banco de Proyectos y SM&E)
- Desarrollo del SM&E Integral
- Análisis de la Contabilidad Gubernamental.

El camino andado...

TERCERA ETAPA 2014

- Catálogo de Acciones de Género en el SPpR (no implementado)
- Implementación de la BPM en la Administración Institucional
- Implementación de la BPM en la Administración Presupuestaria con perspectiva de género
- Desarrollo de un Manual de Procesos del Sistema de Inversiones Públicas par Resultados
- Incorporación de la Contabilidad Gubernamental en la Administración Institucional y Presupuestaria

Resultados... Reingeniería de Procesos (BPM)

ASPECTOS	MEJORAMIENTO	REDISEÑO	REINGENIERÍA
Filosofía	Mejoras en el funcionamiento, pero se acepta el status quo	Se eliminan actividades en los procesos existentes	Los esfuerzos se concentran en procesos críticos y discontinuos y se modifican o remplazan los enfoques básicos o tradicionales
Tiempo	Se acciona a través de mejoras continuas y se actúa en el corto plazo	Las mejoras se realizan en forma periódica y los esfuerzos toman pocos meses, menos de un año	Las mejoras son selectivas, dado que conllevan transformaciones mayores a un año
Alcance	El enfoque es interno y a nivel de procedimientos	Se da énfasis a la interrelación de los procesos, pero el enfoque sigue siendo interno	Se cubre un proceso completo que abarca áreas transfuncionales o incluso fuera de la institución
Liderazgo	Las ideas emergen de la base a la cúpula	Los cambios son interactivos (base – cúpula), pero se necesita liderazgo de la Dirección Superior	El enfoque es gerencial (cúpula – abajo). Se requiere mucha dedicación y tiempo de la Dirección Superior
Equipos de Trabajo	Las mejoras son realizadas por equipos dedicados a tiempo parcial y con base en la “calidad total”	Mejoras realizadas por equipos multi – funcionales (task forces)	Mejoras realizadas por equipos a tiempo completo y participan “sponsors” y dueños de los procesos
Desempeños / Resultados	Los cambios generan pequeños cambios a los desempeños	Existen mejoras moderadas en los desempeños	Se generan mejoras sustantivas o dramáticas en los desempeños
Riesgos	BAJO: Los recursos (financieros y humanos) existen en los presupuestos	BAJO a MODERADO: A veces se requiere la reasignación de recursos y el riesgo se incrementa conforme a las actividades	ALTO: Se requiere financiamiento adicional y asignación de personal dedicado a tiempo completo para emprender nuevas acciones
IMPACTO PRESUPUES-TAL	MÍNIMO IMPACTO	IMPACTO EN EL PRESUPUESTO ANUAL	IMPACTO CON PROYECCIÓN MULTIANUAL

Resultados de la Reingeniería de la Administración Institucional

PROCESO

**Proceso 1:
Administración
de los Servicios
al Personal**

SUBPROCESOS

Subproceso 1.1: Reclutamiento y Selección de Personal
Subproceso 1.2: Alta de Personal
Subproceso 1.3: Baja de Personal
Subproceso 1.4: Movimientos de Personal
Subproceso 1.5: Generación de Nómina
Subproceso 1.6: Pago de Nómina
Subproceso 1.7: Resguardo de Nómina

PROCESO

**Proceso 2:
Profesionaliza-
ción y
Desarrollo del
Personal**

SUBPROCESOS

Subproceso 2.1: Formulación del Programa de Capacitación
Subproceso 2.2: Autorización de Eventos de Capacitación en Cursos Especiales
Subproceso 2.3: Contratación de Capacitadores
Subproceso 2.4: Ejecución del Programa de Capacitación
Subproceso 2.5: Evaluación del Programa de Capacitación
Subproceso 2.6: Trámite de Pago de Servicios de Capacitación

**Proceso 3:
Administración
de Bienes
Muebles**

Subproceso 3.1: Alta de Bienes Muebles
Subproceso 3.2: Alta de Vehículos
Subproceso 3.3: Baja de Bienes Muebles
Subproceso 3.4: Baja de Vehículos
Subproceso 3.5: Aseguramiento de Vehículos
Subproceso 3.6: Indemnización de Vehículos por Siniestro
Subproceso 3.7: Indemnización de Bienes Muebles por Siniestro
Subproceso 3.8: Transferencia de Vehículos
Subproceso 3.9: Transferencia de Bienes Muebles
Subproceso 3.10: Revisión Física de Vehículos
Subproceso 3.11: Revisión Física de Bienes Muebles

Resultados de la Reingeniería de la Administración Institucional

PROCESO

**Proceso 4:
Administración
de Bienes
Inmuebles**

SUBPROCESOS

Subproceso 4.1: Compra de Bienes Inmuebles
Subproceso 4.2: Recepción de Donaciones de Bienes Inmuebles
Subproceso 4.3: Alta de Bienes Inmuebles
Subproceso 4.4: Cancelación de Reserva de Dominio
Subproceso 4.5: Asignación de Bienes Inmuebles
Subproceso 4.6: Arrendamiento de Bienes Inmuebles
Subproceso 4.7: Venta de Bienes Inmuebles
Subproceso 4.8: Baja de Bienes Inmuebles

PROCESO

**Proceso 5:
Administración
de Recursos
Materiales y
Servicios
Generales**

SUBPROCESOS

Subproceso 5.1: Consolidación de Bienes y Servicios
Subproceso 5.2: Entrega de Vehículos en Almacén General
Subproceso 5.3: Almacenamiento de Mobiliario en Almacén General
Subproceso 5.4: Almacén de Formas Valoradas
Subproceso 5.5: Administración del Combustible
Subproceso 5.6: Administración de la Telefonía Móvil
Subproceso 5.7: Supervisión de Entrega de Bienes

**Proceso 6: Administración de la
Inversión Pública**

Subproceso 6.1: Licitación de Obra Pública

**Proceso 7: Adquisiciones de
Bienes y Servicios**

Subproceso 7.1: Validación de Requisición
Subproceso 7.2: Licitación de Bienes y Servicios
Subproceso 7.3: Adjudicación Directa de Bienes y Servicios
Subproceso 7.4: Supervisión de Entrega de Servicios

Resultados de la Reingeniería de la Administración Presupuestaria

Proceso 1: Programación Estratégica para Resultados

Subproceso 1.1: Ficha Ejecutiva
Subproceso 1.2: Análisis FODA
Subproceso 1.3: Análisis de Involucrados
Subproceso 1.4: Análisis de Población Objetivo
Subproceso 1.5: Identificación de Problemas
Subproceso 1.6: Análisis de Motricidad y Dependencia
Subproceso 1.7: Árbol de Problemas
Subproceso 1.8: Árbol de Objetivos / Soluciones
Subproceso 1.9 Matriz de Marco Lógico
Subproceso 1.10 Matriz de Marco Lógico Institucional
Subproceso 1.11: Apertura programática
Subproceso 1.12: Estructura para Resultados.

Proceso 2: Programación Presupuestaria para Resultados

Subproceso2.1: Pre-techos de Gasto
Subproceso2.2: Programación Presupuestaria Institucional
Subproceso 2.3: Presupuesto de Personal
Subproceso 2.4: Presupuesto de Gastos de Operación
Subproceso 2.5: Presupuesto de Transferencias, Subsidios y
Otras Ayudas
Subproceso 2.6: Presupuesto de Adquisiciones Públicas
Subproceso 2.7: Presupuesto Multianual de Inversión Pública
Subproceso 2.8: Presupuesto de Ingresos Propios
Subproceso 2.9: Integración Presupuesto Anual de Egresos del
Estado

Resultados de la Reingeniería de la Administración Presupuestaria

Proceso 3: Ejecución y Control Presupuestario

Subproceso 3.1: Calendarios Presupuestarios
Subproceso 3.2: Solicitud y Autorización de Recursos
Subproceso 3.3: Adecuaciones Presupuestarias
Subproceso 3.4: Pago de Obligaciones
Presupuestarias

Proceso 4: Seguimiento y Monitoreo con base en Resultados

Subproceso 4.1: Monitoreo para Resultados en los
Programas Presupuestarios
Subproceso 4.2: Monitoreo para Resultados en los
Programas y Proyectos de Inversión
Subproceso 4.3: Seguimiento y Registro de las
Operaciones Presupuestarias.

Resultados del Desarrollo de las Inversiones Públicas para Resultados

I. Características Principales del Nuevo Sistema de Inversión Pública del Estado de Puebla

Sección I: Visión Estratégica

Sección II: Fin, Propósito y Componentes del Sistema
Propuesto

Sección III: Principales cambios respecto al sistema
actual

II. Propuesta de un nuevo Manual de Normas y Lineamientos en materia de Inversión Pública

Apartado I: Disposiciones Generales y Principales
Definiciones

Apartado II: Planeación y el Registro de los Programas y
Proyectos de Inversión Pública

Apartado III: Integración del Programa Anual de Inversión
Pública

Apartado IV: Solicitud, Autorización y Seguimiento de los
Recursos de Inversión Pública

Apartado V: Seguimiento Físico y Financiero al Ejercicio de
los Recursos de Inversión Pública

Apartado VI: Lineamientos para el Monitoreo de la
Rentabilidad y el Desempeño de los Programas y Proyectos

Apartado VII: Lineamientos para la Elaboración y
Presentación de los Análisis Costo y Beneficio de los
Programas y Proyectos

III: Banco Integrado de Programas y Proyectos

Sección I: Principales procesos

Sección II: Taller para definir los puntos principales
del BIPP y la Cartera de Proyectos

Resultados del Desarrollo de las Inversiones Públicas para Resultados

IV: Sistema de Capacitación Permanente

Sección I: Componentes

Sección II: Proceso de Selección de Participantes

Sección III: Descripción del contenido propuesto de
un Diplomado en Evaluación Financiera y
Socioeconómica de Proyectos de Inversión

Resultados del Manual de Inversiones Públicas para Resultados

Proceso 1: Planeación de las Inversiones Públicas

Subproceso 1.1: Banco Integrado de Proyectos de Inversión.

Proceso 2: Programación Estratégica de las Inversiones Públicas

Subproceso 2.1: Implementación de la MML y de la MIR
Subproceso 2.2: Incorporación de los indicadores estratégicos de desarrollo.

Proceso 3: Programación Presupuestaria de los PPI's

Subproceso 3.1: Anteproyecto de Presupuesto de Inversión Pública.

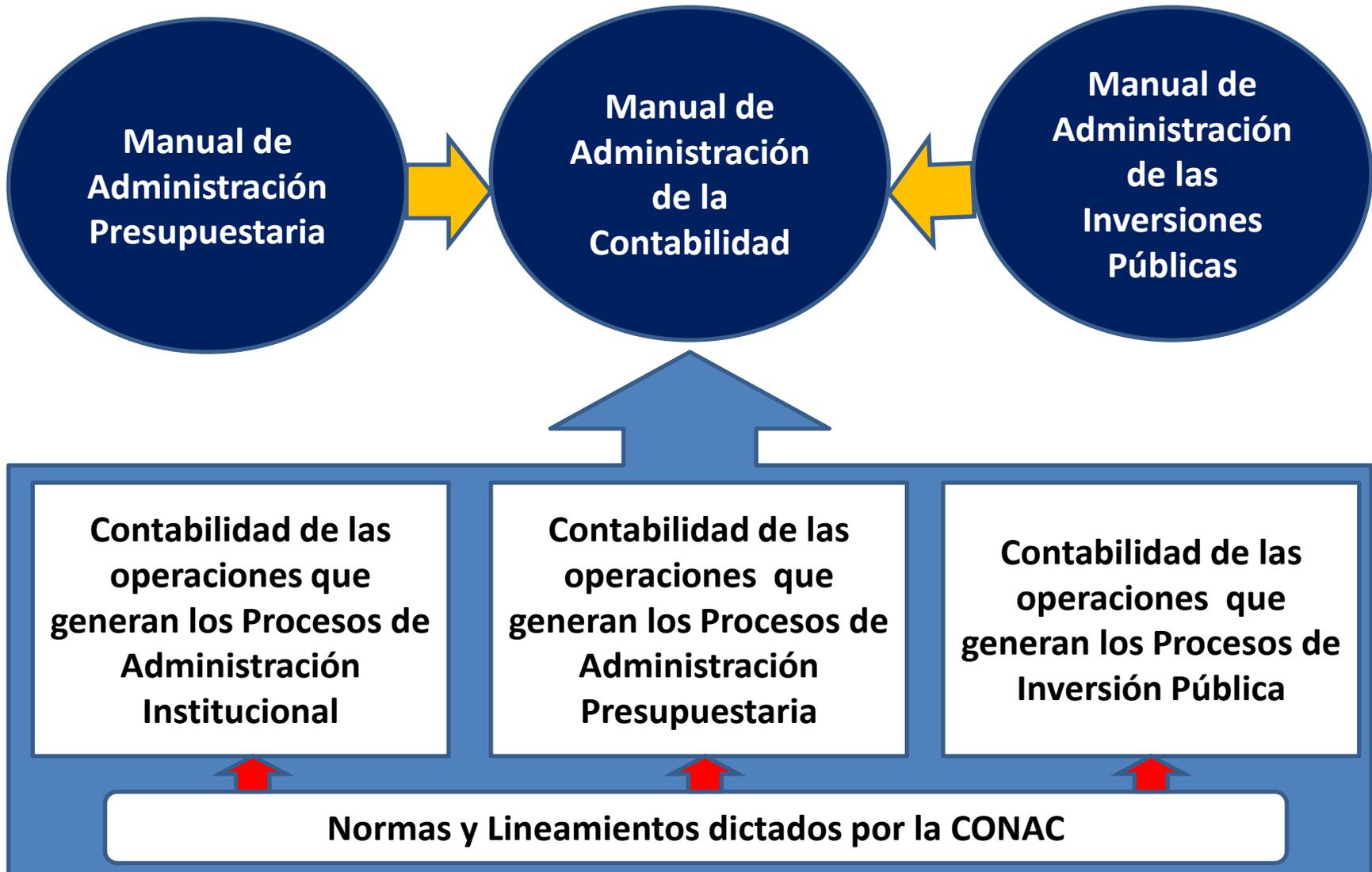
Proceso 4: Control Programático y Presupuestario de la Inversión Pública

Subproceso 4.1: Ejercicio y control del presupuesto aprobado.

Proceso 5: Seguimiento y Monitoreo de la Inversión Pública

Subproceso 5.1: Conocimiento de los resultados alcanzados por los PPI's.
Subproceso 5.2: Implementación de medidas correctivas o mejoras necesarias en los procesos y en el diseño de políticas y estrategias

¿Cómo se desarrolla el Manual de Administración de la Contabilidad?



Resultado de la Institucionalización de la Gestión para Resultados



Resultados ...

Todos estos esfuerzos han coadyuvado a que Puebla se localice por encima de la media nacional, conforme a las valoraciones que para estos efectos realizan la SHCP y el CONEVAL.

- Así, por lo que toca al Índice de Avance en la Sección PbR-SED en las entidades federativas 2014 que hace la SHCP, Puebla está calificado con 77.1 puntos, **5.8 puntos por encima del promedio nacional** ; en tanto en materia de transparencia, **Puebla está situado con 83.3 puntos, casi 26 puntos por arriba del promedio nacional.**
- Conforme a CONEVAL para el 2013, Puebla se ubica en el selecto grupo de las primeras cinco entidades federativas con mayores avances en la **implementación de los instrumentos normativos y prácticos de monitoreo y evaluación con un puntaje de 68.5, estando 16 puntos por encima del promedio nacional.**
- **En lo que toca a la capacitación, Puebla tiene una de sus debilidades**, ya que está en 33.3 puntos, 7.2 puntos por abajo del promedio nacional.
- **En lo que se refiere a las adquisiciones, Puebla tiene otra de sus debilidades** ya que está evaluado en 80 puntos, 10 puntos por abajo del promedio nacional.
- **Finalmente en lo que hace a sus recursos humanos, Puebla está calificado en 75 puntos**, apenas 14.5 puntos por encima del promedio nacional.

¿Qué es lo que se pretende hacer en el 2015? Presupuesto por Resultado con Perspectiva Base Cero

- a) Conforme a la estrategia metodológica para la implementación del PpRBC que está dictando la SHCP, es indispensable **establecer políticas públicas en un contexto de racionalidad y austeridad en el gasto público, así como depurar y mejorar la estructura programática**, de forma pragmática y objetiva, conforme a las realidades y a las necesidades del Estado.
- b) Para incrementar la evaluación en la instrumentación del PbR-SED, es necesario **incorporar una nueva visión funcional basada en el PpRBC e implementarla con base en los manuales de reingeniería que se tienen hasta ahora** (Administración Institucional, Administración Presupuestaria y Administración de las Inversiones Públicas).
- c) Dentro de este concepto de racionalidad y austeridad, es necesario también actuar en los gastos de operación, **reduciendo los gastos fijos y muchas veces improductivos para enfocarlos a los programas y proyectos productivos**.
- d) En este contexto de Base Cero, el gasto de inversión pública es estratégico, para lo cual **se requiere priorizar, concursar y establecer niveles y estándares de producción en los servicios y obras**.

¿Qué es lo que se pretende hacer en el 2015? Presupuesto por Resultado con Perspectiva Base Cero

- e) Todos los elementos anteriores, se deben ver reflejados en la **simplificación de las estructuras orgánico funcionales**, mejorando las estructuras transversales y sustantivas, no tan solo de la administración central, sino además de los organismos y empresas y de los gobiernos municipales.
- f) Un punto angular se refiere a la **instrumentación del Sistema de Monitoreo y Evaluación**, en donde si bien CONEVAL evalúa a Puebla dentro de los primeros lugares, el punto de Aquiles para estar en primer lugar y con ello subir la evaluación del PbR-SED lo es el mejoramiento sustantivo de los procesos de evaluación, ya que los resultados observados corresponden más a la instrumentación de los procesos de monitoreo y en especial al Sistema conocido como SIMIDE.
- g) Finalmente, se considera indispensable para el desarrollo de las anteriores acciones, el **instrumentar un programa de capacitación de alto nivel** para la formación de los recursos humanos que desempeñan labores en la SFA y en las demás dependencias centrales de la administración central.

PRIMER RESULTADO: PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN Y PRESUPUESTACIÓN PARA RESULTADOS CON PERSPECTIVA BASE CERO

Módulo 1: Bases Generales

- Bases conceptuales y metodológicas de la PpRBC en el Gobierno Federal.
- Experiencias internacionales en PpRBC (avances y limitantes).
- Bases conceptuales y metodológicas de la PpRBC en el Estado de Puebla.

Módulo 2: Administración Presupuestaria con orientación base cero

- Programación Estratégica.
- Programación Presupuestaria.
- Control Programático y Presupuestario.
- Gestión de la Tesorería.
- Monitoreo y Evaluación.

Módulo 3: Administración de las Inversiones Públicas con orientación base cero

- Planeación de las Inversiones Públicas
- Programación Estratégica de las Inversiones públicas
- Programación presupuestaria de las Inversiones Públicas
- Control Programático y Presupuestario de las Inversiones Públicas
- Seguimiento y Monitoreo de la Inversión Pública

PRIMER RESULTADO: PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN Y PRESUPUESTACIÓN PARA RESULTADOS CON PERSPECTIVA BASE CERO

Módulo 4: Administración Institucional con orientación Base Cero

- Administración de los servicios al Personal
- Profesionalización y desarrollo del personal
- Administración de Bienes Muebles
- Administración de Bienes Inmuebles
- Administración de la Inversión Pública
- Administración de recursos Materiales y Servicios Generales
- Adquisiciones de Bienes y Servicios

SEGUNDO RESULTADO: IMPLEMENTACIÓN DE LA PRESUPUESTACIÓN PARA RESULTADOS CON PERSPECTIVA BASE CERO

Producto 1: Fortalecimiento de la Normativa para la implementación de las políticas presupuestarias

- Gasto orientado a resultados y vinculado con la planeación estatal para el desarrollo
- Mantenimiento de la disciplina fiscal agregada (límites al gasto)
- Eficiencia en la asignación, conforme a prioridades estratégicas debidamente programadas.
- Incremento en la eficiencia operativa, maximizando los beneficios y minimizando los costos
- Transparentar en forma detallada y oportuna el destino y resultados del gasto.

Producto 2: Incremento en la calidad del gasto público 2016

- Desarrollo de un diagnóstico de la Estructura Programática actual, identificando los tipos de gasto y ramos, el número de programas y el presupuesto asignado a ellos en términos relativos
- Simplificación de la Estructura Programática actual, eliminando programas sin rentabilidad social.
- Disminución en la asignación de partidas específicas del gasto de operación bajo un concepto de austeridad administrativa.
- Generación de ahorros y economías por la implementación de las reingenierías de procesos.
- Optimización de las inversiones públicas.
- Simplificación de las estructuras orgánicas funcionales.

TERCER RESULTADO: IMPLEMENTACIÓN DE LA FASE DE MONITOREO Y EVALUACIÓN (IN HOUSE)

Producto 1: Conformación del Consejo Ciudadano de Monitoreo de Indicadores de Desempeño

- Indicadores de desempeño (eficiencia, eficacia y calidad)
- Indicadores de Gestión (Cobertura, Focalización)
- Indicadores de Rentabilidad
- Indicadores de Sustentabilidad
- Indicadores de sustentabilidad

Producto 2: Desarrollo de Sistema de Datos Abiertos (Open Government)

- Indicadores de Desarrollo.
- Indicadores sobre el Presupuesto.
- Indicadores de Programas.
- Indicadores de Proyectos.
- Indicadores de desempeño por temas (campo, cultura, desarrollo humano, economía, educación, gobierno, etc.)
- Indicadores de desempeño por dependencias centrales.
- Indicadores de desempeño principales municipios.
- Presupuesto de ingresos.
- Presupuesto de egresos.
- Presupuesto Ciudadano.
- Criterios Presupuestarios.
- Presupuesto Modificado.



MUCHAS GRACIAS!

salvador@idssc.com