



**FACULTAD DE POSTGRADO  
TESIS DE POSTGRADO**

**PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS: AVANCES E  
IMPLICACIONES EN LA VINCULACIÓN DE LA  
PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO EN HONDURAS**

**SUSTENTADO POR:**

**ANGIE ANDREA COLINDRES SALINAS**

**VÍCTOR DAVID LÓPEZ GALINDO**

**PREVIA INVESTIDURA AL TÍTULO DE  
MÁSTER EN FINANZAS**

**TEGUCIGALPA M.D.C., HONDURAS, C.A.**

**OCTUBRE, 2016.**

**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA CENTROAMERICANA  
UNITEC**

**FACULTAD DE POSTGRADO**

**AUTORIDADES UNIVERSITARIAS**

**RECTOR**

**LUIS ORLANDO ZELAYA MEDRANO**

**SECRETARIO GENERAL**

**ROGER MARTÍNEZ MIRALDA**

**VICERRECTOR ACADÉMICO**

**MARLON BREVÉ REYES**

**DECANO DE LA FACULTAD DE POSTGRADO**

**JOSÉ ARNOLDO SERMEÑO LIMA**

**PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS: AVANCES E  
IMPLICACIONES EN LA VINCULACIÓN DE LA  
PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO EN HONDURAS**

**TRABAJO PRESENTADO EN CUMPLIMIENTO DE LOS  
REQUISITOS EXIGIDOS PARA OPTAR AL TÍTULO DE**

**MÁSTER EN FINANZAS**

**ASESOR METODOLÓGICO  
ELOISA RODRÍGUEZ**

**ASESOR TEMÁTICO  
RAÚL CALLE RAMÍREZ**

**MIEMBROS DE LA TERNA:**



## **FACULTAD DE POSTGRADO**

### **PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS: AVANCES E IMPLICACIONES EN LA VINCULACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO EN HONDURAS**

**ANGIE ANDREA COLINDRES SALINAS**

**VÍCTOR DAVID LÓPEZ GALINDO**

#### **Resumen**

La presente investigación se desarrolló a partir del análisis de la actual vinculación plan-presupuesto en Honduras y el contraste de la Gestión para Resultados (GpR) implementada en los últimos años por la mayoría de países latinoamericanos, que surge como propuesta de innovación en materia de gestión presupuestal, orientando el desempeño de las instituciones públicas en función de resultados y fortaleciendo los sistemas de seguimiento y evaluación, con el fin de mejorar la calidad del gasto y el impacto en el bienestar de los ciudadanos, implica pasar de un sistema de presupuestación de tipo incremental asociado a patrones políticos a uno que privilegie el cumplimiento de los objetivos de país, estableciendo elementos de juicio que permitan determinar la viabilidad de incursionar en la técnica presupuestaria hacia resultados en el país. Para llevar a cabo este análisis se recolectó información a través de entrevistas a los principales actores en materia de planificación y presupuesto, y consultores internacionales que han impulsado estas reformas a la administración pública en los países de la región. Producto del análisis anterior se planteó aportar información que guíe la toma de decisiones para incursionar hacia un presupuesto orientado a resultados.

**Palabras clave:** Gestión, Planificación, Presupuesto, Productos, Resultado, Seguimiento y Evaluación.



## **GRADUATE SCHOOL**

# **BUDGET ORIENTED RESULTS: PROGRESS AND IMPLICATIONS IN THE INVOLVEMENT OF PLANNING AND BUDGET IN HONDURAS**

**ANGIE ANDREA COLINDRES SALINAS**

**VÍCTOR DAVID LÓPEZ GALINDO**

## **ABSTRACT**

This research was developed from the analysis of the current linkage plan-budget in Honduras and contrast Managing for Development Results (MfDR) implemented in recent years by most Latin American countries, emerging as innovation proposal in terms of budget management, guiding the performance of public institutions in terms of results and strengthening monitoring and evaluation in order to improve the quality of spending and the impact on the welfare of citizens, involves moving from a system incremental budgeting type associated with political one that favors the fulfillment of the objectives of the country, establishing evidence for determining the feasibility of entering into the budgeting technique results in our country patterns. To carry out this analysis, information was collected through interviews with key players in planning and budget of our country and international consultants that have driven these reforms to public administration in countries of the region. Product of the above analysis was raised provide information to guide the decision to venture into a results-oriented budget.

**Keywords:** Management, Planning, Budget, Products, Results, Monitoring and Evaluation.

## **DEDICATORIA**

Nuestra familia, amigos y las personas que han estado cerca de nosotros influenciando nuestra actitud, han tratado de construir un camino para nosotros, pero la vida va más allá, cada acontecimiento, en especial aquellos en que hemos tenido que ser más fuertes son los que han definido las personas que somos ahora, en las palabras de Cortázar se refleja la necesidad de no seguir estándares ni parámetros, “Yo creo que desde muy pequeño mi desdicha y mi dicha al mismo tiempo fue el no aceptar las cosas como dadas”, esa búsqueda insaciable de conocimiento es parte de esta investigación.

## **AGRADECIMIENTO**

Agradecemos a Dios por nuestras vidas y por darnos la motivación para continuar buscando nuevos retos y metas que alcanzar.

Al MSc. Raúl Calle por su amistad, disponibilidad para guiarnos en este trabajo de investigación a pesar de sus múltiples ocupaciones y sobre todo por motivarnos para que constantemente busquemos aprender.

A la Ph.D Eloisa Rodríguez por sus fuertes críticas que nos impulsaron a esforzarnos más y su guía que permitió el desarrollo de este trabajo.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.....	1
1.1.    Introducción.....	1
1.2.    Antecedentes .....	1
1.3.    Definición del Problema.....	4
Preguntas de la Investigación .....	6
1.4.    Objetivos .....	6
1.5.    Justificación.....	7
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO.....	9
2.1    Funciones del Estado.....	9
2.2    Gestión para Resultados .....	10
2.3    Pilar I: Planificación.....	11
2.3.1 Cadena de Valor Público.....	12
2.4    Pilar II: Presupuesto Orientado a Resultados .....	14
2.4.1 Programas.....	16
2.4.2 Resultados, Impactos y otros factores que adiciona el PoR .....	18
2.5    Pilar V: Seguimiento y Evaluación .....	19
2.5.1 Factores condicionantes del Seguimiento y Evaluación.....	22
2.5.2 Indicadores .....	23
2.5.3 Incentivos .....	23
2.6    Instrumentalización e Institucionalidad en Honduras .....	26
2.6.1 Instrumentos .....	26
2.6.2 Institucionalidad y Normativa .....	29
CAPÍTULO III. METODOLOGÍA.....	31
3.1    Congruencia Metodológica .....	31
3.1.1 Variables.....	31
3.2    Recolección de los Datos .....	32
3.3    Población.....	33
3.4    Muestra.....	33
3.5    Unidad de Análisis .....	33

3.6 Diseño de la Investigación .....	34
3.7 Fuentes de Información .....	34
3.8 Limitantes del Estudio.....	34
<b>CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LOS DATOS.....</b>	<b>35</b>
4.1 Avances en Planificación, Presupuesto y su Vinculación .....	35
4.1.1 Avances en Presupuesto .....	37
4.1.2 Avances en Planificación .....	38
4.2 Presupuestación.....	39
4.2.1 Factores Políticos y Normativa Legal .....	40
4.2.2 Flexibilidad en la Administración de los Recursos .....	42
4.3 Seguimiento y Evaluación.....	43
4.3.1 Indicadores .....	44
4.3.2 Incentivos .....	46
4.4 Planificación: Propuesta De La SCGG.....	48
4.5 Retos o Dificultades (análisis prospectivo) .....	53
<b>CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>56</b>
5.1 Conclusiones .....	56
5.2 Recomendaciones.....	57
<b>CAPÍTULO VI. APLICABILIDAD .....</b>	<b>58</b>
6.1 Introducción .....	58
6.2 Teoría .....	58
6.3 Descripción de la Propuesta – Situación Actual.....	58
6.3.1 Limitantes.....	60
6.3.2 Fortalezas.....	60
6.4 Desarrollo de la Propuesta.....	60
6.5 Cronograma de Ejecución y su Financiamiento .....	64
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS .....</b>	<b>66</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>69</b>
Anexo 1. Cuestionario Semi-Estructurado Aplicado en Entrevistas .....	69
Anexo 2. Vinculación Plan – Presupuesto Realizado En SIAFI Ges .....	70
Anexo 3. Estructura Programática de la Secretaría de Salud .....	71

## **i. ÍNDICE DE TABLAS**

Tabla 1. Variables relacionadas a la investigación.....	32
Tabla 2. Relación programas-productos de la Secretaría de Salud.....	63
Tabla 3. Cronograma de actividades – Aplicabilidad.....	65

## **ii. ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1. Relación insumo-producto, ejemplo salud.....	5
Figura 2. Cadena de valor público.....	13
Figura 3. Teoría del Cambio.....	16
Figura 4. Instrumentos de planificación de la Gestión por Resultados.....	26
Figura 5. Variables de la Investigación.....	31
Figura 6. Vinculación planificación – ejemplo Secretaría de Salud.....	64

# CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

## 1.1. Introducción

Esta investigación pretende mostrar los principales conceptos, actores y teorías que conforman el presupuesto orientado a resultados (PoR), haciendo un contraste de las recomendaciones de la Nueva Gestión Pública con la realidad de la aplicación y los avances que se han tenido en nuestro país.

Esta corriente de influencia que en general proviene de organismos internacionales como la OCDE, BM y el FMI, busca que los gobiernos sean más transparentes en la gestión pública y que en sus presupuestos más que reflejarse su producción (¿qué hacen?), muestren el sentido de esta, los resultados (¿qué se está logrando?) y los impactos.

“La gestión por resultados se conoce más por la retórica, el discurso gerencialitas y las apologías de los reformadores, que los fundamentos analíticos, las discusiones teóricas, las bases conceptuales de las corrientes que componen a la Nueva Gestión Pública (NGP)” (Arellano Gault, 2004, p. 5).

Los avances en planificación experimentados en nuestro país han sido influenciados por la NGP, sin embargo, aún quedan muchos desafíos en la integración plan – presupuesto; como lo señala el documento de Kaufmann, Sanginés, & García (2015) Honduras ha sido uno de los países que mayores avances muestra en el tema de presupuesto por resultados entre 2007 y 2013.

## 1.2. Antecedentes

A principios de los 60's se desarrolló la planificación “Cepalina<sup>1</sup>” en América Central, hubo todo un apoyo de Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) organismo permanente y con identidad propia, que forma parte de la Comisión

---

<sup>1</sup> Entiéndase por Cepalina, a la corriente de planificación impulsada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el desarrollo de la planificación en América Central.

Honduras ha tenido tres etapas en materia de planificación, la etapa inicial que se dio en el año de 1955 con la creación del Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE) mediante Decreto No. 40 de 7 de febrero de 1955 como órgano asesor y consultor de los poderes Legislativo y Ejecutivo, adscrito a la presidencia de la República y que tenía por objeto formular los planes integrales de desarrollo económico y social del país.

En 1965 y sobre la base de lo que había sido el Plan Cuatrienal de Inversiones 1962-1965, el CONSUPLANE preparó el Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1965-1969 el cual regulaba el proceso de planificación del país (IICA, 1968, p. 1).

A finales de los 80 principios de los 90 la planificación empezó a decaer en América Latina y Honduras no fue la excepción, marcando así la segunda etapa de la planificación, concretamente se eliminó la secretaría de planificación, “en el marco de un nuevo esquema de desarrollo en que se relegaba una vez más la planificación de dicho desarrollo...y se produjeron avances en lo que se podría denominar la planificación a corto plazo”(Máttar, Perrotti, & Ocampo, 2014, p. 10), un área que no podía cerrarse era el tema de proyectos, ahí dio origen a que la Dirección de Inversiones que estaba en planificación pasara a Hacienda y se transformó en un organismo de planificación.

En la («Ley General de la Administración Pública», 2013), Decreto Numero 146-86 en su artículo 6 establece la planificación como principio rector de la Administración Pública.

En la reforma a la Ley General de la Administración Pública (1996), Decreto Numero 218-96 se suprime la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto trasladando las funciones de formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y del Programa de Inversión Pública a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas.

Oficialmente se publicó la Ley para el establecimiento de una Visión de País y la adopción de un Plan de Nación para Honduras (2010) mediante el Decreto Legislativo No. 286-2009 aprobado por el Congreso Nacional, siendo esta la tercera etapa de la planificación en el país, mediante el cual se da inicio a un proceso de desarrollo planificado, estableciendo principios,

objetivos, metas y lineamientos estratégicos que deberán ser alcanzado en los próximos períodos de gobierno.

En el marco de Ley de Visión de País, también se crea la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN), integrada a su vez por la Sub Secretaría de Planificación y Desarrollo y la Sub Secretaría de Competitividad e Innovación. La Ley le asigna a la SEPLAN, entre otras funciones armonizar los procesos de planificación y presupuesto, apoyar a la Secretaría de Finanzas en los trabajos de presupuestación y codificación presupuestaria que deben efectuarse para la mejor asignación de recursos en el cumplimiento de la Visión de País y el Plan de Nación; y certificar que los proyectos de presupuesto a remitir para aprobación del Congreso Nacional, estén formulados acorde con los lineamientos e indicadores del Plan de Nación y la Visión de País.

La SEPLAN se constituyó en el órgano rector de la GpR, la cual fue remplazada por la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG) mediante Decreto Ejecutivo Numero PCM-001-2014 (2014) como parte de la reestructuración del Sector Público, dicha institución actualmente es la encargada de la coordinación general de la Administración Pública, siendo sus principales funciones la planificación estratégica, la formulación de políticas, el alineamiento de los planes institucionales, la asignación de los recursos y el seguimiento de la gestión.

La Secretaría de Finanzas (SEFIN) es el órgano rector del sistema de administración financiera y, por ende, del subsistema de presupuesto, coordinando a través de la Dirección General de Presupuesto (DGP) el proceso de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria; donde se desarrolla y aplica la técnica de Presupuesto por Programas.

Es importante mencionar que el primer ejercicio del presupuesto por programas se realizó en 1962 en las instituciones de la Administración Central y se denominó presupuesto de programas y actividades como un primer paso hacia la restauración de la administración financiera, y en 1986 en la Ley General de la Administración Pública artículo 69 establece, que los presupuestos de las instituciones autónomas deberán formularse y administrarse de acuerdo con la técnica del presupuesto por programas.

### 1.3. Definición del Problema

En la práctica la gestión presupuestaria se ha caracterizado por ser un sistema de presupuestación de tipo incremental, no asociado a productos ni resultados, siguiendo patrones políticos que determinan que programas, proyectos y actividades están en la cartera política y necesitan los recursos para dicho fin, sin aplicar criterios técnicos contraviniendo la teoría.

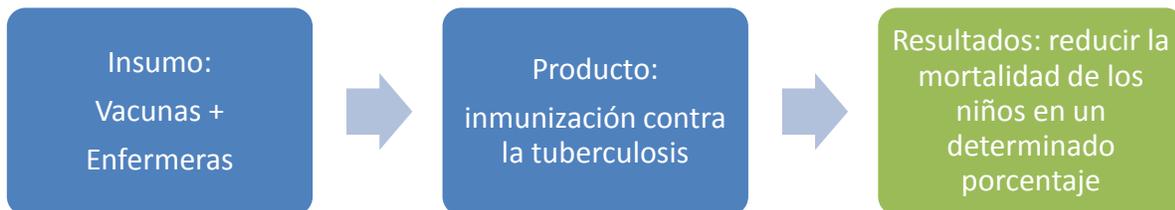
La técnica utilizada en Honduras es la del Presupuesto por Programas (PpP) la cual establece que se formule pensando en programas, los cuales deben expresar la producción, es decir, que refleje la relación insumo-producto de las instituciones, en la cual, no se considera que los productos a su vez generan resultados a la sociedad.

Según Makón (2012) la aplicación de esta técnica “presenta debilidades ya que al no haber tomado como base la cadena de valor público, su desarrollo práctico se concentró en la determinación de la producción pública y su vinculación con los recursos requeridos”. No se desarrollaron metodologías para vincular la producción pública con los resultados e impactos contemplados en la cadena de valor; ocasionando así que el presupuesto no sea un instrumento de asignación de recursos en función de resultados.

Partiendo de esto a manera de ejemplo se puede analizar la categoría programática de la Secretaría de Salud (SESAL) la cual refleja tres programas productivos 1- Rectoría de salud 2- Provisión de servicios de salud del primer nivel de atención 3- Provisión de servicios de salud del segundo nivel de atención (servicios hospitalarios); los cuales a simple vista no cubren el universo de la producción institucional y dentro de la cual se encuentra la producción vinculada con los objetivos estratégicos.

Son múltiples las razones por las cuales los programas de la SESAL no reflejan la producción institucional y a su vez los resultados que se quieren alcanzar, entre ellos se puede mencionar la complejidad de la institución y la rigidez de la información presentada en el Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI), aunado a ello la institución no cuenta con un sistema informático que le permita tener el registro a detalle de su estadística. Estos factores hacen complejas las relaciones entre el presupuesto que se formula pensando en productos y los resultados o efectos que se pretendan alcanzar.

Según lo antes mencionado el problema en la definición del presupuesto es que la metodología aplicada no asigna recursos en función de la relación insumo-producto-resultados, requisito fundamental y base para la técnica del PoR en el cual los resultados son efectos que se persiguen alcanzar en una determinada población mediante intervenciones públicas. Ahondando en el ejemplo anterior, un problema de la sociedad es la mortalidad de los niños (alta mortalidad) la que puede estar relacionada con múltiples causas, como ser enfermedades prevenibles como la tuberculosis, en este caso el resultado que se persigue es reducir la mortalidad de los niños en un determinado porcentaje mediante la asignación de recursos, para ello se diseña un programa de inmunización contra la tuberculosis, donde la cantidad de niños inmunizados es la población objetivo y la aplicación de vacunas es un medio para lograr dichos resultados.



**Figura 1. Relación insumo-producto, ejemplo salud**

Fuente: Elaboración propia.

Por tanto la lógica descendente propuesta en la GpR define que en la formulación se debe diseñar primero los resultados que se necesitan alcanzar ejemplo “reducir la mortalidad infantil” y luego los productos “niños vacunados” que permitan la consecución de dichos resultados; asimismo al conocer los resultados esperados, la definición de la población objetivo y las metas a alcanzar, permite cuantificar los insumos que se necesitan para la definición de la producción. Ejemplo, cuantos vacunadores, cuantas jeringas, cuantos guantes, entre otros, estos elementos llegan a ser la función de producción del producto vacunación y del resultado esperado.

Asimismo, la administración que se realiza es centrada en procedimientos antes que en resultados, generando así ineficacia e ineficiencia en la acción pública; aunado a lo anterior el proceso de seguimiento realizado se enfatiza en la cantidad del gasto, los productos obtenidos y no en resultados, reflejando así una inexistente evaluación que determine el impacto de las intervenciones públicas en las personas.

Por lo antes expuesto se hace evidente una débil integración entre las diversas fases del proceso presupuestario, la cual dificulta una correcta formulación de la asignación presupuestaria sobre la base de la información de los resultados obtenidos cada año.

### Preguntas de la Investigación

La evolución desde un enfoque de asignación de recursos en el presupuesto en base a criterios de gastos a un método en la que se privilegia los resultados para los ciudadanos, que parte de la premisa en la cual el Estado tiene como función proveer los bienes y servicios que demande la sociedad, la cantidad y calidad de estos se puede definir solamente en el ámbito de la planificación determinando los resultados e impactos que se quieran lograr, de ahí la necesidad de exponer las siguientes interrogantes relacionadas con la vinculación operativa de las funciones del sector público con los objetivos de país (plan-presupuesto).

- 1 ¿Las técnicas presupuestarias aplicadas han permitido la vinculación de la planificación con el presupuesto?
- 2 ¿Se han realizado cambios en las técnicas de presupuestarias para articular la planificación estratégica y expresar resultados y productos simultáneamente?
- 3 ¿La forma y la metodología que se utiliza para diseñar programas (productos terminales e intermedios) es la más pertinente para un presupuesto por resultados, en otras palabras los programas deben seguir siendo vistos como productos, o es mejor verlos como resultados y objetivos a alcanzar?

#### 1.4. Objetivos

##### Objetivo General:

Analizar los procesos de planificación, programación, seguimiento y evaluación del presupuesto, estableciendo los requerimientos para la adopción del presupuesto orientado a resultados en Honduras.

## Objetivos específicos

1. Documentar los avances y cambios en las metodologías aplicadas en materia de vinculación planificación-presupuesto y las perspectivas a futuro.
2. Contrastar las metodologías utilizadas para asignar recursos en el presupuesto y los retos de incursionar a un presupuesto orientado a resultados.
3. Proponer líneas de acción y establecer la mejor forma o ruta de avanzar hacia un presupuesto por resultados para la institución seleccionada (Secretaría de Salud).

### 1.5. Justificación

El presupuesto es una herramienta de planificación que permite asignar recursos y orientarlos a políticas, por ello la importancia de programar en base a la producción de bienes y servicios que sea medible mediante indicadores, y que permita dar seguimiento y evaluación a las metas de país sobre una planificación estratégica que exponga la teoría y no sea solamente un proceso de instrumentación.

En la práctica se han tenido avances en planificación a través de su instrumentalización normativa pero con un limitado alcance práctico ya que este ha venido a cumplir un requisito de presentación en el cual la información sobre resultados se produce y se muestra junto a las asignaciones de financiamiento, por medio de vinculaciones en el SIAFI donde las instituciones son las responsables de apuntar su producción institucional a los Objetivos, Metas, Indicadores y Lineamientos de la Visión de País y Plan de Nación, Planes de Gobierno y Planes Estratégicos Sectoriales; siendo este un proceso ex post ya que la planificación se adapta a las asignaciones presupuestarias definidas en la SEFIN, debiendo ser la planificación propositiva previo a las decisiones de apropiación presupuestaria.

“El PpR en la mayoría de los países de ALC ha sido poco desarrollado ya que los resultados de gestión están ausentes durante el proceso de análisis y elaboración del presupuesto” (García López & García Moreno, 2010, p. 49), actualmente se realiza la formulación del

presupuesto tomando como insumo la información de la gestión anterior y prioridades establecidas por políticos y no políticas como instrumento de planificación técnico de largo plazo.

Por tanto, es preponderante establecer elementos de juicio que permitan determinar la viabilidad de incursionar en la técnica presupuestaria orientada a resultados en nuestro país, aplicando en la formulación un cambio de una técnica tradicional de asignación presupuestaria a un PoR; siendo uno de los elementos esenciales para la aplicación de esta técnica, la información reflejada en los sistemas la cual en algunos de los casos es proporcionada por las estadísticas de país y en otros se construye por los sistemas de información institucional en base a los bienes y servicios producidos o procesos realizados a lo interno.

El análisis que plantea esta investigación parte de la necesidad de generar conocimiento de la realidad y particularidades del país, las técnicas aplicadas y los avances que se han tenido en contraste con los procedimientos y metodologías propuestas por la corriente de la “Gestión para Resultados” impulsado por diversos organismos internacionales con el fin de que el presupuesto sea un verdadero instrumento de planificación que oriente los recursos hacia los resultados con los impactos requeridos por la sociedad, a través de una planificación de largo plazo que oriente los recursos y los encauce hacia el desarrollo del país.

Una buena planificación nos ayuda a concentrarnos en los resultados que importa mientras que el seguimiento y la evaluación nos ayudan a aprender de los éxitos y retos pasados y a tomar decisiones con conocimiento de causa, de manera que las iniciativas actuales y futuras sean más capaces de mejorar la vida de la gente (PNUD, 2009, p. 49).

Existe además el interés de conocer las perspectivas a futuro en las técnicas y en los procesos presupuestarios de formulación, seguimiento y evaluación, que permitan el vínculo entre la planificación y el presupuesto, y la visualización de los resultados que se deseen lograr como país.

## CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

*“La gestión para resultados cambia la concepción tradicional de una gestión funcional a una gestión orientada al cumplimiento de las demandas de la sociedad”*

El Presupuesto orientado a Resultados (PoR) en el presente trabajo se enfoca en los programas públicos insertos en el marco teórico de las políticas públicas, la planificación financiera y el enfoque de administración llamado Gestión por Resultados; este modelo de relación del Estado con la sociedad tiene como propósito la generación de información para la rendición de cuentas, mejorar las decisiones de asignación de recursos tomando en cuenta los resultados a los que apunta el gasto y el seguimiento y evaluación de la gestión institucional a través de indicadores, siendo por lo tanto el PoR “un conjunto de procesos e instrumentos capaces de integrar sistemáticamente el análisis sobre los resultados de la gestión pública al proceso de asignación de los recursos”(García López & García Moreno, 2010, p. 37).

Para el desarrollo del marco teórico se inicia con la función del Estado como base y razón de ser de la gestión gubernamental y posteriormente se analizan los distintos instrumentos de planificación que conforman el accionar del Estado.

### 2.1 Funciones del Estado

El Estado es un concepto político que se refiere a una forma de organización social, económica, política, soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado (Rivera, 2013, p. 4). Siendo su principal función el bienestar social a través de la provisión de bienes y servicios que demanda la sociedad y son provistos a través de las instituciones responsables. Para determinar la calidad, cantidad y cobertura la gestión gubernamental utiliza diferentes instrumentos de planificación que juegan un factor determinante en la consecución de los objetivos planteados, así como lo establece la Visión de País y Plan de Nación, (2010) “su población es y debe ser el sujeto y objeto de la política social, beneficiaria de toda la acción gubernamental”.

La producción pública es el marco de referencia para la asignación de los recursos reales y financieros en el presupuesto y, es a través de la misma donde se puede lograr la vinculación del

plan con el presupuesto. Al contrastar la realidad, es evidente el divorcio entre los resultados y el gasto público aunado a lo anterior las iniciativas de evaluación desarrolladas por instituciones del gobierno central no están coordinadas y no muestran información relevante para mejorar la calidad del gasto, lo cual dificulta la mejora de la asignación presupuestaria; por lo que es imperativo articular la planificación estratégica con la programación y evaluación presupuestaria, que generen información adecuada para la toma de decisiones, y lograr que el presupuesto se constituya en una herramienta real de gestión que incida en el cumplimiento de las funciones constitucionales del Estado.

El objetivo final del presupuesto, de las políticas públicas y de la planificación es la creación de valor público. Esta creación de valor en el sector público es distinta a la del privado. Analizaremos pues la cadena de valor público en el siguiente epígrafe como marco en el que se debe analizar el plan y el presupuesto (Sanz Mulas, 2015, p. 13).

## 2.2 Gestión para Resultados

La gestión orientada a resultados es un enfoque dirigido a lograr cambios importantes en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados como la orientación central. Proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la evaluación (OCDE-BM, 2006) citado en (Makón, 2012, p. 7).

Otra definición y enfoque utilizado en este modelo administrativo público es presentado por (OCDE, 2008, p. 9):

La GpRD centra sus esfuerzos en dirigir todos los recursos humanos, financieros, tecnológicos y naturales, sean estos internos o externos, hacia la consecución de resultados de desarrollo esperados. El foco de atención ya no se encuentra en los insumos en sí (cuánto dinero se obtendrá o cuándo se puede gastar) sino en los resultados mensurables (qué se puede lograr con los fondos) en todas las fases del proceso de desarrollo. Al mismo tiempo, la GpRD se centra en la entrega de información razonable que permita mejorar la toma de decisiones. Ello implica realizar un seguimiento de los avances y de la gestión basándose en información certera de un modo que ayude a maximizar la obtención de resultados (p. 9).

El concepto GpR tiene las características conocidas en la conceptualización del presupuesto por programas, las cuales se resumen en lo siguiente:

- Establece metas de resultados en los distintos niveles de las estructuras presupuestarias y asigna recursos para su logro.

- Establece relaciones entre los productos y resultados operativos y los estratégicos.
- Establece relaciones entre los productos y los insumos necesarios para su logro, de manera que es posible la determinación de indicadores de eficiencia.
- Provee información para la evaluación del desempeño.
- Asigna responsabilidades en la gerencia de los recursos y logro de los objetivos a unidades ejecutoras y funcionarios.

La función del plan como orientador de la gestión pública consiste en alinear los instrumentos en forma coordinada y complementaria para alcanzar la consecución de los resultados, de ahí la creación de los cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas según el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) (Kaufmann et al., 2015, p. 27):

1. Planificación
2. Presupuesto
3. Gestión financiera pública
4. Gestión de programas y proyectos
5. Seguimiento y evaluación

Basándose en esos pilares, la gestión gubernamental requiere de un estudio más profundo y extenso, por lo tanto el objetivo de este trabajo se limita a desarrollar teóricamente los pilares de Planificación, Presupuesto y el Seguimiento y Evaluación y su interrelación.

### 2.3 Pilar I: Planificación

“La planificación es el instrumento que el gobierno utiliza para definir la carta de navegación del país, es decir, su rumbo y su destino” (García López & García Moreno, 2010, p. 37). “Se determinan los resultados e impactos a obtenerse en el marco de políticas de desarrollo de largo, mediano y corto plazos, así como las medidas de regulación y la producción pública a instrumentarse a través de las instituciones públicas” (Makón, 2012, p. 7).

En el área de la planificación, las condiciones previas para implementar un PoR según el documento del Kaufmann et al. (2015) son las siguientes:

1. Elaborar el presupuesto sobre la base de políticas: el proceso presupuestario debe considerar los resultados establecidos por el gobierno mediante el ejercicio de planificación estratégica y que constan en un documento oficial, como un plan nacional o planes sectoriales.
2. Contar con una perspectiva presupuestaria de mediano plazo: el PpR funciona mejor si se cuenta con un horizonte de la política fiscal que trascienda el presupuesto anual, mediante la proyección de los ingresos y de los gastos para un período de tres años o más (p. 52).

Los instrumentos con que se cuenta actualmente para responder a las preguntas ¿dónde estamos?, ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar? son cuatro: las visiones de largo plazo, los planes nacionales de mediano plazo, las agendas presidenciales y las estrategias de lucha contra la pobreza. Estos distintos niveles con sus metas y objetivos evidentemente deberán estar articulados e integrados entre sí, pero la vinculación con el presupuesto “se va a establecer con la planificación a nivel institucional, esto es, en cada uno de los organismos a través de sus objetivos estratégicos institucionales” (Sanz Mulas, 2015, p. 18).

Resultado: significa, en este contexto, el efecto buscado o esperado por el gobierno en una determinada área de política. Muchas veces estos resultados dan cumplimiento a una función del Estado constitucionalmente o legalmente establecida.

Un resultado de política en el área educativa puede ser disminuir la tasa de analfabetismo de la población; en el área agrícola, incrementar la competitividad del sector exportador de granos; en el sector salud, disminuir la mortalidad infantil por enfermedades prevenibles.

Producto: se refiere a los bienes y servicios que las organizaciones públicas producen para el logro de los resultados de política especificados por el gobierno. Se trata de productos terminales, que “salen” de la organización para atender demandas o requerimientos de usuarios externos (el público en general, grupos específicos, sectores económicos, otras organizaciones).

Los servicios educativos, en sus distintos niveles y modalidades, constituyen la producción institucional del sistema educativo; la construcción de viviendas sociales o la provisión de soluciones habitacionales, suelen formar parte de la producción de las áreas de infraestructura.

### 2.3.1 Cadena de Valor Público

La cadena de valor público es una metodología de programación y análisis capaz de representar, de manera sencilla y comprensiva, la actividad del sector público identificando los resultados que se procuran obtener, así como los productos, procesos y recursos que se organizan con este propósito. La cadena de valor del sector público además de la producción de bienes y

servicios contempla otro tipo de acciones que se denominan direccionalidad de las políticas y medidas de política (Sotelo, 2011, p. 10).



**Figura 2. Cadena de valor público**

Fuente: (Sotelo, 2011)

Posibilita preparar los instrumentos de planificación para favorecer su vinculación con el presupuesto y contribuir a una mejor asignación de recursos en base a prioridades.

Las ventajas de la cadena de valor público según (Makón, 2012, p. 13) son las siguientes:

- Permite ordenar y hacer consistente el contenido de los diversos instrumentos de planificación.
- Posibilita preparar los instrumentos de planificación para favorecer su vinculación con el presupuesto y contribuir a una mejor asignación de recursos con base en prioridades.
- Contribuye a la identificación de indicadores rigurosamente vinculados a los procesos de producción pública y a los resultados e impactos esperados de las políticas.

Es decir tanto la planificación, la formulación presupuestaria, la administración de recursos, el monitoreo y la evaluación, como el control de gestión y la rendición de cuentas operan sobre la misma cadena: recursos → productos → resultados → impactos, de modo que la identificación y formulación de estos elementos y de sus indicadores deben ser consistentes en los cinco procesos, así como debe serlo también la información que se produzca y emplee acerca de ellos.

Más aun, en los países donde el proceso de planificación se encuentra separado institucionalmente del proceso de presupuestación, llega a suceder que los funcionarios responsables de las decisiones presupuestarias no consideran con seriedad las prioridades identificadas en la planificación. El problema tiende a agravarse en particular en países donde se piensa que la

planificación y la presupuestación son procesos secuenciales. En otras palabras, que primero se elabora el plan y que ahí se formulan todas las prioridades; el presupuesto se considera una mera expresión financiera de las prioridades de planificación. Muy frecuentemente, esa noción lleva a formular el plan fuera del contexto de las limitaciones presupuestarias y por ende, el plan no prioriza la toma de decisiones difíciles respecto a la asignación de recursos (Robinson, s. f., p. 118).

Es también oportuno destacar las relaciones que se establecen entre los productos o resultados estratégicos del plan que de acuerdo con los lineamientos conceptuales del presupuesto por programas en nuestro país se determina a nivel de programa, siendo este el ámbito para la evaluación (multianual, anual, trimestral y mensual).

## 2.4 Pilar II: Presupuesto Orientado a Resultados

El estado genera bienes y servicios, es decir productos, para ello requiere recursos que obtiene principalmente de impuestos y que orienta a través de acciones gubernamentales hacia los resultados definidos en las políticas públicas cuyo fin es brindar beneficios a la sociedad; en el marco del plan financiero llamado “Presupuesto”.

La importancia de revisar la forma de presupuestar, es que a la sociedad ya no le interesa únicamente ver productos organizativos<sup>2</sup>, hoy más que nunca están interesados en efectos reales, en medir el desempeño de la gestión pública y cuantificar mediante el avance de indicadores claves, si se están logrando los resultados esperados; un concepto del PoR es el siguiente:

*El presupuesto orientado a resultados implica una visión integral sobre cómo se asignan y aplican recursos públicos escasos entre fines alternativos de manera que se maximice su impacto efectivo en el bienestar de los ciudadanos a lo largo del tiempo, interiorizando los efectos e impactos de las decisiones presupuestarias presentes sobre aquellas que se producirán en un futuro próximo (Shack Yalta, 2016).*

Según Robinson (s. f.) “la presupuestación por resultados busca mejorar la efectividad y eficiencia del gasto público al vincular el financiamiento de organizaciones del sector público a los resultados que producen” (p. 14).

---

<sup>2</sup> La técnica de presupuestación utilizada en Honduras es la de presupuesto por programas, establece categorías de gasto basadas en grupos de productos (o servicios de apoyo) con un objetivo en común, que generalmente es un resultado.

El presupuestar basado en resultados adiciona a la técnica del presupuesto por programas el desarrollo metodológico de los indicadores de resultados e impacto y la determinación de relaciones causales entre los resultados y la cantidad y calidad de los bienes y servicios a producirse por parte de las instituciones públicas que posteriormente son sujeto de evaluaciones; estas reformas nacen bajo la necesidad de mejorar la asignación, planificación de políticas y la gestión pública.

Una visión más amplia y según la cual se estructura esta investigación es la expuesta por (Aranda Hernandez & Riera Estorch, 2011) en la cual define la presupuestación por resultados como:

El sistema de **planificación, presupuestación y evaluación** que relaciona los recursos que se asignan con los resultados que se esperan obtener (en términos de productos ofrecidos y de impactos conseguidos). Es un mecanismo destinado a hacer más estrecho el vínculo entre la financiación de programas o intervenciones públicas y el resultado que se obtiene a través del uso sistemático de la información de resultados (que también recibe el nombre de información de cumplimiento), con el objetivo de mejorar la eficiencia, la eficacia y la transparencia (p. 14).

La OECD & IDB (2014) ha definido tres amplias categorías de sistemas de presupuestos basados en resultados:

**Presupuestos presentacionales** basados en resultados, en el cual la información sobre resultados se produce y se muestra junto a las asignaciones de financiamiento, pero no se utiliza necesariamente en las decisiones de gasto;

**Presupuestos informados** basados en resultados, en cuyo caso la información influye explícitamente en la asignación de recursos; y

**Presupuestos para resultados**, en cuyo caso el financiamiento está estrictamente vinculado con la producción y los resultados. La mayoría de los países se sitúa en la primera categoría, enfocándose principalmente en aprobar e implementar leyes relacionadas con la administración financiera, elaborando indicadores de resultados y creando un sistema de gestión financiera. Además, los resultados deficientes rara vez se vinculan a la disminución del presupuesto; en la mayoría de los casos, tiene como consecuencia un seguimiento más intenso, y a veces se hacen públicos. (p. 84).

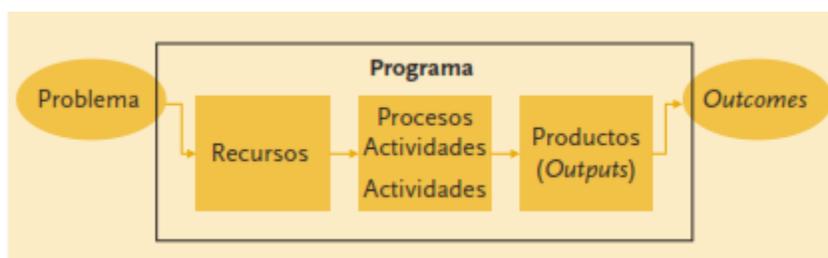
La forma de implementar un PoR depende de la forma en que se establezca la vinculación entre recursos y resultados, por tanto, no se considera correcto plantearse al PpP como una técnica contradictoria sino un elemento clave para la implementación del PoR, y el cual se conceptualiza como un apartado de este trabajo.

## 2.4.1 Programas

Una de las primeras reformas para implementar un PoR incluye tener una correcta conceptualización de las categorías programáticas y sus productos; según Robinson & Last (2009) describen que:

En un presupuesto por programas el gasto se clasifica por tipos de productos/servicios, en vez de por tipo de insumos (salarios, suministros, equipos, etc.) siendo una herramienta muy eficaz y componente de la presupuestación por resultados, que indica cuánto dinero se está destinando al logro de determinados resultados para la comunidad. Así, las autoridades presupuestarias pueden evaluar las ventajas y la eficiencia de los programas en relación con sus costos (p. 7).

El objetivo de la clasificación del gasto en programas es “poder explicar cuál es la finalidad del gasto y tomar decisiones según los objetivos que se quieren alcanzar. Un buen planteamiento del programa es el que deriva de la teoría del cambio o teoría del programa” (Aranda Hernandez & Riera Estorch, 2011, p. 16).



**Figura 3. Teoría del Cambio**

Fuente: (Aranda Hernández & Riera Estorch, 2011)

Los programas presupuestarios se conforman del conjunto de procesos que transforman los recursos o insumos en productos<sup>3</sup>, a partir de la definición de los problemas que se hayan identificado y de las situaciones que se desean cambiar generando resultados e impactos para beneficio de la sociedad; a continuación se conceptualizan cada uno de los componentes de la teoría del cambio:

<sup>3</sup> Las relaciones insumo-producto implican la asignación de los recursos reales (humanos y materiales) que determina las cantidades máximas de producción que se pueden obtener por cada una de las distintas combinaciones de factores de producción.

Insumo presupuestario: se refiere a la relación técnica entre los factores productivos de los bienes y servicios que son necesarios adquirir en un ejercicio presupuestario para dotar determinada cantidad a las instituciones públicas de la capacidad productiva (insumo-producto).

Actividad: Grupos de salidas que tienen resultados comunes y potencialmente otras características compartidas (como el mismo grupo de clientes), siendo un tipo particular de proceso de trabajo realizado en la producción de un producto (Robinson, 2013, p. 28).

Diferenciando del concepto tradicional que establece que la actividad es la “categoría programática de menor nivel en términos de asignación de recursos financieros. Su producción es siempre intermedia y es el nivel en el cual se calculan los recursos reales y financieros” (Makón, 2014)

Producto: Los productos terminales son los bienes y servicios que produce o presta una institución, no sufren nuevos procesos de transformación en la misma y contribuyen directamente al logro de resultados previstos. Los productos intermedios son los bienes y servicios que se producen al interior de las instituciones y que son requisitos necesarios para lograr la obtención de la producción terminal. Las relaciones entre la producción terminal e intermedia de una institución constituye la red de producción de la misma (Makón, 2012, p. 15).

Programa: Es una categoría programática cuya producción es terminal de la red de acciones presupuestarias de una institución o sector; expresa la contribución a una política, ya que refleja un propósito esencial en la red de acciones presupuestarias (Matus, Makón, & Arrieche, 1979, p. 73).

Según Robinson (2013) los programas son grupos de salidas – es decir agrupar una gama de diferentes tipos de servicios prestados a clientes externos que tienen un resultado común esperado (p. 15). En ese sentido la elección de los programas debe reflejar las prioridades del Gobierno respecto a la visión a futuro para el desarrollo.

Si se entiende por resultado la producción pública estamos en la misma conceptualización de la técnica del presupuesto por programas. Si el concepto de resultado es que se trata de modificaciones de variables económicas y/o sociales que se alcanzan en los beneficiarios o receptores de la producción pública, no es posible asignar recursos por resultados. Por ejemplo, la asignación de recursos en el presupuesto de un programa de atención materno infantil no se realiza en función del indicador que refleje la reducción de las tasas de mortalidad y morbilidad materno infantil, sino con base en la cantidad de madres y niños atendidos (Makón, 2014 p. 17).

#### 2.4.2 Resultados, Impactos y otros factores que adiciona el PoR

Otro concepto que están conectados al PoR es los resultados que según Robinson (2013) “son los cambios provocados por intervenciones públicas sobre los individuos, las estructuras sociales, o el entorno físico... por tanto los resultados más directos e inmediatos de salidas”, Por ejemplo, la investigación de un delito por parte de la policía es un producto y la disminución en la tasa de delincuencia, el resultado.

Este mismo autor define los resultados de alto nivel o impactos como aquellos que surgen de la consecución de los resultados intermedios ejemplo de ello es un resultado destinado a mejorar la educación de los jóvenes el cual contribuye al resultado de alto nivel “una economía más productiva”; las limitaciones de este tipo de resultados es la parte política y la gobernanza ya que el accionar de este es de corto plazo y los impactos se logran en el largo plazo; otro factor a destacar es que el análisis de los resultados trae consigo la transversalidad del accionar público, por tanto el proceso de la planificación de políticas de desarrollo y de los resultados que se quieren lograr debe ser independiente de que institución deba producirlos.

Para el PNUD (2009) “la gestión de resultados también significa centrarse en obtener la eficacia para el desarrollo, obtener resultados de desarrollo sostenibles y significativos... los productos son resultados de desarrollo a corto plazo generados por los proyectos y otras actividades” (p. 56).

El método señalado anteriormente parte del PpP como una forma de presupuestar orientado a resultados; otro de las formas de definir un PoR parte de la “identificación de los problemas principales de la sociedad, organización y establecimiento de prioridades de los problemas principales, análisis de problemas, creación de una visión de futuro (proceso de formulación de soluciones), definición de los resultados” (PNUD, 2009); previo a la definición de los programas que enmarcan la gestión pública.

Para aplicar un PoR se debe identificar una *población objetivo* con el fin de dirigir las intervenciones del sector público y cambiar la condición a una situación deseada, por tanto, se debe cuantificar los grupos beneficiarios de los productos o servicios ofrecidos por el gobierno, para ello una forma de acotar el ámbito para la incorporación de este concepto en el plan-presupuesto es la definición del consumo individual que según el Sistema de Cuentas Nacionales

(1993) son aquellos gastos incurridos por unidades del gobierno que se realizan en beneficio de los hogares individuales y los realizados en beneficio de la comunidad en su conjunto (grupo pequeño y restringido de personas), en el cual los hogares tienen que haber aceptado el suministro del bien o servicio; a diferencia del concepto de servicios colectivos que son aquellos que pueden prestarse de forma colectiva a todos los miembros de la comunidad. Por ejemplo, los gastos destinados a enseñanza, salud, deportes son de consumo individual y aquellos ligados con la administración general, la regulación, la investigación son de consumo colectivo y no permite la cuantificación de los mismos.

Por lo tanto es necesario definir requisitos esenciales de esta forma elemental de presupuesto por resultados que según Robinson & Last (2009) son:

- Información sobre los objetivos y resultados del gasto del gobierno, recogida en indicadores clave de desempeño y en una forma simple de evaluación de los programas.
- Un proceso de elaboración del presupuesto que facilite el uso de esta información para la toma de decisiones sobre el financiamiento del presupuesto, incluidos procesos simples de revisión del gasto y decisiones presupuestarias de los ministerios ejecutores del gasto (p. 10).

De acuerdo a la opinión de los expertos en la implementación de la gestión por resultados para países en desarrollo, se requiere condiciones macroeconómicas de estabilidad que permitan garantizar el financiamiento para los compromisos adoptados en las metas de país; cabe mencionar que este año se aprobó la Ley de Responsabilidad Fiscal Decreto No. 25-2016 (2016) como otro complemento de la gestión por resultados garantizando así la sostenibilidad de los planes y resultados.

La implementación del presupuesto basado en resultados requiere adoptar sistemas de información de gestión financiera que faciliten la recopilación de datos de resultados, ajustar el proceso presupuestario para introducir la información en las asignaciones presupuestarias, establecer incentivos apropiados a nivel administrativo y desarrollar la capacidad institucional para llevar a cabo el proceso (OECD & IDB, 2014, p. 84).

## 2.5 Pilar V: Seguimiento y Evaluación

Los sistemas de seguimiento y evaluación deben ser una herramienta para medir y evaluar efectos/resultados, para luego retroalimentar en los procesos continuos de formulación y en la toma de decisiones.

Según la OCDE (2002) citado por Kusek & Rist (2004) define los términos de seguimiento y evaluación:

**Seguimiento** es una función continua que utiliza la recolección sistemática de datos sobre indicadores especificados con el fin de proporcionar a los directivos de una mediación del desarrollo en curso y las principales partes interesadas, indicadores sobre el grado de avances y logros de objetivos y progresos en la utilización de fondos asignados.

**Evaluación** es la estimación sistemática y objetiva de un proyecto, un programa en curso o terminado o de las políticas, comprendiendo su diseño, ejecución y resultados. Lo que se busca es determinar la relevancia y satisfacción de los objetivos, la eficiencia del desarrollo, su efectividad, impacto y sostenibilidad. Una evaluación debe proporcionar información creíble y útil, permitiendo la incorporación de lecciones aprendidas en el proceso decisorio, tanto de receptores como de donantes (p. 31).

El principal objetivo del sistema de seguimiento es la verificación periódica de lo que se está realizando, desde la perspectiva física y financiera, mediante la formulación de indicadores, informes periódicos y otros instrumentos cualificables de una intervención pública; asimismo, “la evaluación se refiere al proceso para determinar el valor o importancia de una actividad, política o programa; es una valoración lo más sistemática y objetiva posible de una intervención de desarrollo planificada, en curso o finalizada.” Según Keith McKay citado en (Robinson, s. f., p. 44).

Ambos términos son complementarios ya que el seguimiento ofrece señales o alertas cuando los objetivos no se están cumpliendo y la evaluación ofrece las evidencias o elementos de causalidad de por qué no se están cumpliendo dichos objetivos; en el contexto de la gestión para resultados ambos conceptos deben tener un enfoque explícito en efectos e impactos.

Por tanto, el concepto de **evaluación** partiendo de la lógica esbozada en la cadena de valor y en la teoría del cambio, es el proceso por el cual se analiza sobre una situación determinada, el diseño, la ejecución<sup>4</sup> y los resultados/efectos a corto y largo plazo de los programas y políticas desarrollados (Instituto de Desarrollo Regional, s. f.).

Algunas de las metodologías utilizadas para evaluar los programas públicos según el Instituto de Desarrollo Regional (p. 20), son:

- La evaluación centrada en objetivos: efectuar mediciones comparadas, entre lo que pretendía inicialmente y lo realmente conseguido

---

<sup>4</sup> La evaluación debe ocuparse de analizar el diseño, los sistemas de gestión y seguimiento, y el proceso de ejecución de las políticas y programas.

- La evaluación no centrada en objetivos o libre de objetivos: considera como objeto de evaluación todos los efectos provocados por el programa y no sólo aquellos que estaban previstos inicialmente en su definición.
- Modelos descriptivos y aproximación clínica o analítica: *descriptivos* - ofrece una descripción detallada tanto de lo previsto o planificado como de lo que realmente se observa en la realidad. *Clínicos* - explicar por qué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y por qué otros objetivos, no buscados en principio, sí lo han sido.
- Modelo basado en la utilización de los resultados de la evaluación: pone énfasis en la utilización de los resultados de la evaluación y en la implicación de distintos grupos de interés en el proceso evaluativo.
- Modelo experimentalista: establece que los programas nuevos deben someterse a experimentación antes de hacerlo extensivo a toda la población.

Siguiendo este proceso lógico, según Aranda Hernandez & Riera Estorch (2011) los programas a evaluar previo a su creación deberán estructurarse conteniendo los siguientes apartados:

- la unidad responsable del programa;
- el diagnóstico de la situación, en el cual se identifica y describe el problema o la situación social insatisfactoria que motiva la intervención pública, así como los colectivos de ciudadanos a los que va dirigido el programa;
- la misión que es la razón de ser del programa;
- los objetivos que concretan aquello que se quiere conseguir con el programa en un horizonte de medio y largo plazo (objetivos estratégicos) y también desde la perspectiva anual (objetivos operativos);
- los servicios que hay que proveer, los productos que hay que producir y las actividades que hay que realizar;
- los indicadores, con los cuales se expresa en términos cuantitativos el grado de consecución de los objetivos y el impacto conseguido por el programa;
- el impacto sobre políticas transversales que pueda tener el programa en los ámbitos de medio ambiente, igualdad de género y fomento de la competitividad;
- un resumen de los gastos del programa clasificados en capítulos presupuestarios, y
- un resumen del número de puestos de trabajo presupuestados en el programa (p. 177).

Al crearse y diseñarse los programas y políticas bajo esta concepción introduce sustancialmente la planificación de una manera más coherente en la presupuestación y permite dar los insumos para la evaluación de los mismos.

Asimismo al momento de realizar las evaluaciones, se debe considerar quienes son los destinatarios, que información necesitan y cuándo, cómo y para qué se utilizarán los resultados y que fuentes de información y con qué recursos se cuenta para llevar a cabo las evaluaciones.

### 2.5.1 Factores condicionantes del Seguimiento y Evaluación

Cabe mencionar, que el seguimiento y evaluación más que el desarrollo de un sistema comprende la formación de los servidores públicos para que puedan utilizar la información y determinar los factores que inciden en los resultados y tener criterio cuando se encienden las alertas.

Asimismo, otro de los factores condicionantes es la ética y el compromiso del servidor público “que no es otra cosa, en términos prácticos, que la responsabilidad frente al mandato entregado y la rendición de cuenta a los ciudadanos” según Pasquiano Gianfranco citado por (CEPAL, 2003, p. 72), como requisito indispensable para otorgar información de calidad, es por ello que siempre estos deben estar preparados para responder tres preguntas claves ¿Cuáles son los objetivos que se tienen en el programa o institución? ¿Se están logrando estos objetivos? ¿Cómo se puede demostrar ese logro?, la respuesta a estas interrogantes enriquece la evaluación.

Un factor que se escapa del seguimiento y evaluación es la complejidad organizativa para determinar el eslabón débil de la cadena, esto sucede cuando se establecen indicadores macro ejemplo de ello sería “% de Hogares en Situación de Pobreza Extrema” a esta apuntan diversos programas transversales orientados a educación, salud, seguridad alimentaria, servicios básicos, desarrollo económico entre otros.

Por tanto, el seguimiento y evaluación no debe ser una simple rutina administrativa o un compromiso normativo, porque termina siendo la evaluación de una asignación presupuestaria y su nivel de gasto, dejando fuera los resultados o impactos que las políticas u objetivos pueden tener.

Frecuentemente se dice que la elaboración de presupuestos con base en resultados consiste únicamente en usar indicadores de desempeño en el presupuesto, ante esta afirmación se puede decir que pasa por alto el papel de la evaluación, el cual es de crucial importancia y cuyo propósito es determinar la relevancia y el grado de cumplimiento de los objetivos, así como la eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad del desarrollo.

### 2.5.2 Indicadores

Es un instrumento de medición de los diversos aspectos del desempeño institucional, puede estar referido a los componentes de la cadena de valor de una organización o a las relaciones que entre ellos se establecen.

Los indicadores de desempeño son instrumentos que permiten medir los insumos, procesos productos, resultados y efectos de los proyectos, programas o estrategias de desarrollo; permitiendo a los administradores seguir los progresos, demostrar los resultados y adoptar medidas correctivas para mejorar la prestación de servicios (Bamberger, Sartorius, & Clark, 2004, p. 7).

El elemento vinculante de todo el sistema (GpR) lo constituyen los indicadores ya que son los que para el todo y para cada sistema componente permiten determinar y medir lo que se quiere lograr, así como establecer las vinculaciones intra e inter sistemas.

Indicador en su concepto genérico es una medida cuantitativa absoluta o relativa que permite establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr. En el marco de una GpR, debiéramos añadir que los logros debieran referirse a productos, cobertura, eficiencia, impacto económico-social, calidad y equidad.

Los indicadores del plan están formulados en términos de los grandes resultados esperados en el tiempo y expresan la situación final a la que se quiere llegar, en relación a una línea base o de partida que es la situación actual.

Estos pueden concretarse en distintos niveles como son los indicadores finales sectoriales y/ o geográficos (regionales, departamentales o municipales) y también podrían instrumentarse indicadores de resultados parciales a más corto plazo.

### 2.5.3 Incentivos

Estímulo que se otorga a instituciones públicas y/o al personal del sector público como compensación por el cumplimiento de compromisos asumidos en el marco del Sistema de Gestión basada en Resultados, en materia de logros alcanzados por su gestión durante un período determinado.

(Marcel, 2007) añade que en la implementación de un PpR se requieren los siguientes elementos: una estructura de incentivos complementaria al sistema presupuestario que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados, y normas sobre administración financiera que permitan la flexibilidad (en los insumos y en los procesos administrativos) del gasto necesaria para que las instituciones utilicen con eficiencia sus recursos para el logro de resultados (Kaufmann et al., 2015, p. 147).

Al hablar de incentivos no se puede obviar lo que ya mencionaba Adam Smith “Nunca se hallan mejor administrados los servicios públicos que cuando la recompensa (de los funcionarios) sigue al desempeño efectivo y se halla ajustada a la diligencia empleada en el cumplimiento”(Smith, 1794).

Un aspecto clave de la instrumentación es el diseño y puesta en marcha de un sistema atractivo de incentivos que permita el compromiso de las instituciones sobre las prioridades establecidas en la planificación. Los incentivos<sup>5</sup> pueden otorgarse a los organismos y a las personas para uno o varios programas de un organismo; siempre y cuando los programas estén correctamente diseñados, formen parte del plan nacional de desarrollo, posean indicadores; en síntesis, que puedan ser evaluados.

En la Ley 25.152 (1999) de administración de los recursos públicos de Argentina establece el uso de incentivos dentro de las medidas para aumentar la eficiencia y calidad de la gestión pública, mediante la celebración de acuerdos-programas cuya duración máxima es 4 años en el cual las unidades ejecutoras se comprometen al cumplimiento de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificadas, y como incentivo se determinan los niveles de gasto para cada uno de los años del acuerdo, régimen especial para la aprobación de determinadas modificaciones, régimen especial para la contratación de bienes y servicios no personales, premios por productividad al personal del programa dentro de los montos establecidos dentro del acuerdo para masa salarial y atribuciones para modificar la estructura de cargos; asimismo se definen sanciones y la creación de la unidad que realizara la evaluación a los programas de gobierno.

---

<sup>5</sup> Para mayor detalle se anexa el Reglamento de Contratos por Resultados y Desempeño implementado en República Dominicana.

El seguimiento y evaluación de los programas expondrá elementos de juicio previo a la formulación del Presupuesto y la verificación sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos previo al otorgamiento de incentivos.

En tal sentido pueden señalarse tres tipos de contratos diferentes, expuestos por Sotelo (2010).

### 1. Contratos de Desempeño Institucional

Tipo de relación que se establece entre las áreas de definición de política, o los entes rectores de los sistemas horizontales de administración, y los organismos ejecutores, basado en compromisos de resultados y otros aspectos del desempeño. Se expresan en términos de objetivos y metas surgidos del planeamiento estratégico, que se deben alcanzar en un período determinado de tiempo, con recursos previamente presupuestados.

### 2. Contratos Internos de Gestión

Constituye un vínculo de tipo contractual entre la alta dirección de un organismo y sus gerencias o direcciones operacionales. Con este instrumento, son los gerentes operativos los que se comprometen al logro de metas de producción que, convenientemente concertados con las diversas áreas de la organización, permitirán la obtención de los objetivos estratégicos. Expresan el segundo eslabón de la cadena de compromisos.

### 3. Compromisos con los ciudadanos

Expresan la relación de un organismo con sus usuarios. A través de estos instrumentos el sistema Gestión por Resultados abre el organismo al escrutinio ciudadano y asume compromisos de calidad de servicios y estándares de prestación con sus usuarios. Se trata del tercer eslabón de la cadena de compromisos.

## 2.6 Instrumentalización e Institucionalidad en Honduras

### 2.6.1 Instrumentos

Honduras cuenta con varios instrumentos de planificación estratégica y de asignación de recursos entre los cuales se describen brevemente los siguientes:



**Figura 4. Instrumentos de planificación de la Gestión por Resultados**

Fuente: (SEPLAN, 2014).

#### 2.6.1.1 Visión de País

Instrumento de planificación global de largo plazo, con un horizonte temporal de 28 años. Constituye la pieza de referencia de todos los procesos de planificación pública. Expresa una visión concertada del país, operacionalizada en objetivos y metas de largo plazo, con indicadores que posibilitan su monitoreo. Contiene, además, un análisis de la situación en que se encuentra el proceso de desarrollo nacional y de los problemas estratégicos a ser resueltos en el largo plazo; los principios, características y prioridades de la política económica, social y de desarrollo

sostenible, incluyendo políticas sectoriales y regionales, requeridas para alcanzar los objetivos de largo plazo.

#### 2.6.1.2 Plan de Nación

Instrumento de planificación global de largo plazo, con un horizonte temporal de 12 años que recoge los ejes estratégicos y atiende los desafíos que enfrenta la Nación y alrededor de los cuales debe ejecutarse la acción pública y privada que se encamina al cumplimiento de los objetivos intermedios de la Visión de País. Su implementación es obligatoria para el sector público e indicativa para el sector privado. Asimismo, establece lineamientos estratégicos para las instituciones del Sector Público y el desarrollo territorial, coordinando instancias para organizar las demandas regionales priorizadas por los Consejos Regionales de Desarrollo.

#### 2.6.1.3 Plan de Gobierno “Plan de Todos para una Vida Mejor”

Instrumento de planificación global de mediano plazo. Tiene la duración de un periodo de gestión gubernamental y está circunscripto al sector público. Contiene el planteamiento de políticas, programas y proyectos con los que cada administración gubernamental pretende contribuir al logro de las metas y mejora de los indicadores en cada uno de los ejes estratégicos del Plan de Nación. En el marco del PEG se implementan tres estrategias globales:

- Consolidar el centro de gobierno y los gabinetes sectoriales
- Implementar y consolidar el sistema de gestión por resultados
- Lograr la estabilidad macroeconómica y de las finanzas públicas

#### 2.6.1.4 Ley de Responsabilidad Fiscal

Aprobada mediante Decreto 25-2016 del 7 de abril de 2016 y publicada en La Gaceta del 4 de mayo de 2016 que tiene como objetivo Establecer los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas asegurando la consistencia en el tiempo de la política presupuestaria y garantizar la consolidación fiscal, sostenibilidad de la deuda y reducción de la pobreza con responsabilidad, prudencia y transparencia fiscal.

#### 2.6.1.5 Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)

El MGMP es un proceso de proyección y reasignación estratégica de recursos que se desarrolla al inicio de la formulación presupuestaria y que involucra a la totalidad del gobierno, buscando que la planificación se sujete a una restricción presupuestaria de mediano plazo (3 años) derivada de las metas fiscales existentes y que, al mismo tiempo, el presupuesto sea un reflejo más fiel de las prioridades de gobierno y de las grandes líneas de acción asociadas a éstas. Otros documentos que estarían asociados al MGMP de Honduras son: la Circular para la planificación estratégica y la formulación presupuestaria; Marco Institucional de Mediano Plazo (MIMP); Marco Sectorial de Mediano Plazo (MSMP); y Política Presupuestaria de Mediano Plazo (PPMP).

#### 2.6.1.6 Líneas Base

Proyección de gasto y desempeño asociado a políticas existentes sobre decisiones ya tomadas que tienen incidencia en el presupuesto y que determinan un cierto tipo de producción y un cierto nivel de calidad, cantidad y costo asociado al nivel actual de productos y servicios; permitiendo tener una visión del presupuesto real con que debería operar una institución para cumplir con la atención a los conductores de la demanda bajo una visión de mediano plazo.

#### 2.6.1.7 Plan Estratégico Sectorial

Los planes estratégicos sectoriales son los instrumentos esenciales para la conducción de los gabinetes sectoriales que agrupan las instituciones públicas por misión, competencias y funciones relevantes en la conducción o la producción de bienes y servicios para el logro de los objetivos del Plan de Gobierno y constituyen la base para la formulación de los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), y Planes Operativos Anuales (POA).

#### 2.6.1.8 Plan Estratégico Institucional – Agendas Estratégicas

Instrumento de planificación institucional de mediano plazo que establece prioridades, objetivos, metas y requerimientos de recursos para el periodo. Contiene un análisis de la situación actual, las políticas, programas y proyectos institucionales de mediano plazo; el perfil de

producción del organismo (creación de valor público) y los resultados esperados, así como una estimación de recursos consistente con el perfil de producción definido.

#### 2.6.1.9 Plan Operativo Anual

Es la expresión, para un ejercicio fiscal, de la planificación estratégica de las entidades públicas, concordante con el Plan Nacional de Desarrollo, con objetivos específicos a alcanzar y actividades y proyectos a ejecutar en relación con metas y resultados, incluyendo la estimación de recursos requeridos, todo ello compatible con las directrices y orientaciones emanadas del marco macroeconómico y de las políticas gubernamentales (Ley Orgánica de Presupuesto, 2004).

#### 2.6.1.10 Presupuesto Institucional

Es la expresión del plan operativo anual en términos de ingresos, gastos y financiamiento, bajo una metodología presupuestaria que facilita el análisis, la discusión, la aprobación y el conocimiento público de la gestión financiera de las entidades del Estado. La estructura programática de la institución expresa los procesos de producción de bienes y servicios, identificando con claridad los productos finales e intermedios y sus vínculos con los resultados.

#### 2.6.2 Institucionalidad y Normativa

La Ley Orgánica del Presupuesto (2004) aprobada mediante Decreto Legislativo No.83-2004 representa la Ley de Administración Financiera en el sector público integrando una amplitud de elementos (art. 4), y mediante el cual se faculta a la Secretaría de Finanzas como órgano rector del Sistema de Administración Financiera en su art. 5 a:

- Proponer al Presidente de la República, para su aprobación, la política financiera de mediano plazo y la política presupuestaria anual y dirigir su ejecución una vez aprobadas, dictando las disposiciones necesarias.
- Supervisar, controlar y evaluar la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y de las Instituciones Descentralizadas; entre otras funciones.

Asimismo, definen el rol del presupuesto como un instrumento de gestión por resultados y se establece que el subsistema de presupuesto se sustentara en el Plan Nacional de Desarrollo, el

Programa Financiero de Mediano Plazo, el Marco Macroeconómico y los Planes Operativos Anuales y los Presupuestos Anuales.

En el 2010 surge en el País con nuevo impulso la planificación, mediante Decreto Legislativo No. 286-2009 que da vida a Ley para el Establecimiento de la Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, creando a la vez la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN) como entidad encargada de desarrollar la planificación y vincular está a la gestión institucional.

En enero del 2014 el Congreso Nacional modifica la Ley General de la Administración Pública (2013), a través del Decreto 266-2013 “Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno”; esta reforma le confiere al Presidente de la República poderes anteriormente reservados al Congreso Nacional para crear, modificar o suspender los órganos de la Administración Pública, lo cual da paso a la transformación de la estructura del Poder Ejecutivo.

Derivado de la Ley 266-2013, se emiten Decretos Ejecutivos en Consejo de Ministros que dan origen a una reorganización institucional, entre ellos la creación de ocho gabinetes sectoriales y de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno mediante Decreto PCM 01-2014, siendo sus principales competencias las siguientes:

- Auxiliar al Presidente de la República en la coordinación de la Administración Pública
- La planificación estratégica en el marco de la Visión de País y Plan de Nación
- La definición de las políticas generales de Gobierno
- La asignación de los recursos para el logro de los objetivos y metas sectoriales
- Los mecanismos y procedimientos de seguimiento y evaluación de los resultados de la gestión de Gobierno
- Recomendar al Presidente de la República cómo mejorar la eficacia y el impacto de las políticas y programas de Gobierno
- Las estadísticas nacionales.

## CAPÍTULO III. METODOLOGÍA

### 3.1 Congruencia Metodológica

El presente trabajo tiene un enfoque cualitativo derivándose de los hechos y de la interpretación y percepción de los diferentes actores entrevistados y relacionados al tema de la vinculación plan-presupuesto con miras a un presupuesto por resultados.

El método utilizado en este estudio es inductivo porque se pretende conocer mediante las entrevistas, casos particulares desde los diferentes actores, para luego poder determinar conclusiones generales sobre cada una de las categorías analizadas.

El alcance de esta investigación es descriptivo, especificando la técnica aplicada en la planificación y programación del presupuesto del Sector Público de Honduras y en específico se analiza cómo caso de estudio la vinculación de la planificación y el presupuesto en la Secretaría de Salud.

#### 3.1.1 Variables

Las variables de estudio en el presente trabajo de investigación se relacionan con el tema central “Presupuesto orientado a Resultados” en el cual se especifican tres grandes ejes que lo conforman y que no pueden ser vistos aisladamente por su interrelación y dependencia, por lo cual se consideran las siguientes variables:



**Figura 5. Variables de la Investigación**

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, es importante denotar que cada una de estas variables se articula otras variables relacionadas que se desarrollaran a lo largo de esta investigación, como ser:

**Tabla 1. Variables relacionadas a la investigación.**

Planificación	Presupuesto*	Seguimiento y Evaluación
<ul style="list-style-type: none"><li>• Resultados</li><li>• Impactos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Programas</li><li>• Productos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Indicadores</li><li>• Incentivos</li></ul>

Fuente: Elaboración propia.

\* El presupuesto es la variable de investigación a la cual se dio mayor énfasis en esta investigación.

### 3.2 Recolección de los Datos

El análisis se realizó mediante la recolección de la observación directa a trabajos aplicados en el país y teorías de uso general; asimismo se busca dar una propuesta mediante conclusiones o líneas de acción suscitadas a través del diálogo semi-estructurado a partir de un cuestionario, que se realizó al Director de Presupuesto, al Director Presidencial de Planificación Estratégica y a los consultores internacionales Marcos Makon y Cesar Vargas que a través de sus opiniones se reflejan los avances alcanzados y las perspectivas de mejora a futuro en la vinculación plan presupuesto.

Para este estudio se utilizó la técnica de entrevistas semi-estructuradas, por su carácter conversacional, generando un ámbito coloquial que facilita la comunicación entre quienes interactúan; durante el transcurso de la misma se relacionan las técnicas utilizadas para la vinculación plan-presupuesto y se irá construyendo un conocimiento subjetivo y comprensivo sobre el conocimiento y experiencia del entrevistado.

La entrevista se realizó con el objetivo específico de sustentar el proyecto de tesis denominado “Presupuesto orientado a resultados: avances e implicaciones en la vinculación de la planificación y el presupuesto en Honduras”

Las entrevistas realizadas tuvieron una duración promedio de dos horas, en las cuales los expertos expresaron sus experiencias, puntos de vista y los aportes en el tema de investigación; estas se realizaron en los ambientes de trabajo de cada uno de ellos en diversos horarios, realizando grabaciones de audio para documentar las percepciones de los participantes.

### 3.3 Población

Al ser el tema de investigación la vinculación de la planificación con el presupuesto y buscar describir sus relaciones a través del conocimiento experiencia de los actores en estos temas, se puede dividir en dos grupos, siendo:

- 1) La Dirección General de Presupuesto
- 2) La Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto, Inversión Pública y Cooperación Externa

### 3.4 Muestra

El estudio de la aplicabilidad del presupuesto por resultados en Honduras, es un fenómeno de diversas aristas que incluye aspectos técnicos, políticos y coyunturales por lo cual se entrevistó a actores determinantes en este proceso, definiéndose un tipo de muestra de expertos, no probabilística por juicio se decidió entrevistar un funcionario de la Dirección General de Presupuesto, un funcionario de la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto, Inversión Pública y Cooperación Externa y dos consultores externos, expertos en la vinculación plan – presupuesto en diversos países de América Latina.

### 3.5 Unidad de Análisis

La unidad de análisis se definió de la categorización y agrupación de los temas coincidentes, resultado de las entrevistas semi-estructuradas, los patrones en las categorías son directamente relacionados a las variables que se plantean en esta investigación, en cada categoría se contrastan las opiniones de los participantes, como elemento necesario para la interpretación de datos.

A partir de un análisis exhaustivo a las preguntas se identificaron unidades de significado, necesario para descubrir categorías y por medio de la codificación realizada al desarrollo de las entrevistas se agruparon por cada uno de los temas, asimismo, se separan por segmentos distintos en términos de la opinión generada por cada uno de los participantes; evaluando similitudes y diferencias que dieron lugar a la generación de explicaciones y teorías.

### 3.6 Diseño de la Investigación

Partiendo de lo antes expuesto, el diseño del proceso de este trabajo es “investigación-acción” ya que uno de los propósitos fundamentales es aportar información que guíe la toma de decisiones para programas, procesos y reformas estructurales.

Por medio del análisis sobre la percepción de los entrevistados y la observación directa, se pretende construir el entendimiento sobre la metodología aplicada en la vinculación plan-presupuesto y de las categorías de análisis proponer y cuestionar las practicas implementadas en dicha temática.

### 3.7 Fuentes de Información

Con el propósito de darle validez y sustento al desarrollo de la investigación, se utilizaron:

Fuentes primarias: datos de primera mano recabados mediante las entrevistas a expertos en planificación y presupuesto y observación directa.

Fuentes secundarias: artículos, archivos y documentos relacionados con la temática.

### 3.8 Limitantes del Estudio

La viabilidad de esta investigación se ve condicionada debido a la amplitud y complejidad del tema, orientado a visualizar y proponer soluciones a un tema de país, el corto plazo que se establece para la realización de la misma limita la profundidad y detalle, pese a ello se logró dar un aporte para la toma de decisiones de las autoridades presupuestarias.

## CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LOS DATOS

El presente capítulo describe y analiza los resultados obtenidos de las entrevistas aplicadas a los participantes seleccionados como unidad de análisis; en la cual los resultados obtenidos se categorizaron y analizaron plasmándose las principales ideas de los expertos en los temas o tópicos.

Se presenta un primer tema introductorio que esboza los avances en la planificación plan – presupuesto, posteriormente se muestran los tres grandes temas: planificación, presupuestación y evaluación, los cuales conforman el presupuesto orientado a resultados y finalmente un quinto tema que muestra los retos que se presentan en la vinculación e implementación del PoR.

### 4.1 Avances en Planificación, Presupuesto y su Vinculación

Este primer tema parte de la experiencia de los entrevistados en cuanto a los avances logrados en la vinculación plan-presupuesto de la región de la cual ellos han sido partícipes de las mejoras e implementación en la metodología aplicada.

Cesar Vargas – Consultor SCGG

En la generalidad de los países en América Latina la planificación es débil operativamente y de corto plazo con instrumentos dispersos de planificación nacional, sectorial, institucional y territorial, que no permite una planificación de desarrollo amplia que opere como un sistema articulado-integrado y el presupuesto se realiza con un enfoque fiscalista que no logra expresar lo que se quiere a nivel de prioridades orientándolo hacia los resultados de desarrollo del país; siendo esta una realidad de Honduras.

Marcos Makón – Consultor DGP

El tema de la vinculación plan – presupuesto en Honduras se empezó a desarrollar a finales de los 50, un tema complejo, porque la lógica de la planificación es diferente a la lógica presupuestaria que está sujeta a un conjunto de normas y reglas, plazos de elaboración de presupuesto, plazos de inicio de la ejecución del presupuesto donde además hay un conjunto de

normas, procedimientos administrativos que a veces dificultan la ejecución y que son necesarios para administración financiera.

Efraín Corea – Director de Planificación Estratégica

La primera experiencia en términos de vinculación plan – presupuesto en el país se realizó desde el Consejo Nacional de Planificación Económica (CONSUPLANE) a finales de los 50, la cual fue casi nula, donde la planificación era casi una isla llamados en algún momento “la isla de la fantasía” muy buenos para redactar planes pero fuera de la realidad presupuestaria. El presupuesto simplemente tenía una visión contable, el objetivo era cuadrar financieramente y satisfacer las demandas de gasto institucionales.

En los años 90 desaparece el sistema de planificación, con la ideología neoliberal que establecía que el mercado lo resolvía todo y se empezó el proceso de liberalización, reduciendo el Estado y adecuándose al nuevo orden económico mundial (Globalización), se pensaba que no se necesitaba la planificación.

Análisis de los resultados obtenidos

Por consiguiente, los resultados obtenidos en esta categoría de la entrevista muestran que los participantes coinciden en que los ejercicios de vinculación de la planificación con el presupuesto en Honduras aún no se ha desarrollado adecuadamente, para entender el contexto de la vinculación plan-presupuesto es necesario aclarar que el presupuesto es una herramienta más de la planificación, hallándose necesario para este fin la coordinación efectiva entre los niveles de planificación superior (órganos rectores) con las unidades de planificación institucional y estas a su vez con las unidades ejecutoras responsables de los programas y proyectos que permita una coherente formulación de los distintos instrumentos de planificación y que se refleje la cadena de valor público como consecuencia de las acciones que desarrolla el Estado.

#### 4.1.1 Avances en Presupuesto

Así mismo, se continuó el análisis interpretativo de los expertos pero ahora en el tema de presupuesto en el cual se muestran los avances de la aplicación de la técnica presupuestaria.

Marcos Makón – Consultor DGP

La técnica del PpP se sigue utilizando, que no se desmontó en toda esta época pero que evidentemente un PpP que no tenga una referencia en la planificación es una clasificación presupuestaria más. Desde el punto de vista presupuestario, lo que se programa básicamente es la producción pública y el financiamiento de la producción pública.

Hace cuatro años, había una incorrecta definición de estructuras programáticas, un apego muy grande de las categorías programáticas a las unidades administrativas, al igual que en varios países la estructura programática era una copia de la estructura organizativa, por lo tanto más que una estructura programática era un presupuesto por unidad administrativa con descripciones e indicadores de producción, se hicieron revisiones y talleres de estructuras programáticas se trabajó con instituciones pilotos en las propuestas de estructuras programáticas e indicadores de producción.

José Luis Ortega – Director General de Presupuesto

Se ha realizado una serie de ejercicio para cambiar la mentalidad, ampliar y mejorar el conocimiento, no solo del área técnica de la DGP sino también de cada una de las instituciones, a través de consultorías que han venido a mostrar el concepto y elementos que constituyen el PpP, las metodologías se han ajustado al entorno mundial.

El presupuesto ha presentado avances en la descentralización, desde el momento que la formulación se realiza en las instituciones y no en la SEFIN, ya que antes era centralizado en esta secretaría al igual que la ejecución donde había un control férreo y los encargados de las gerencias administrativas mandaban las órdenes de pago y se procesaban y centralizaban los pagos.

Un análisis histórico de lo que ha sido la evolución del presupuesto por programas dentro del país refleja los cambios que se han hecho, ajustes casi de manera permanente a todo lo que es

estructuras programáticas, antes utilizábamos la relación presupuesto, programas, subprogramas de una manera indiscriminada y a veces sin sentido de producción o que características debía reunir para poderlo definir como categoría programática.

#### Análisis de los resultados obtenidos

En cuanto a las acciones presupuestarias los entrevistados coinciden en que la técnica del PpP ha evolucionado en el país en los últimos años hacia una correcta definición de categorías programáticas, elemento importante y base en la vinculación con la planificación, las categorías programáticas deben expresar fielmente no sólo la tecnología institucional de producción y las de sus centros de gestión productiva, sino además el grado de flexibilidad y responsabilidad en la asignación y uso de los recursos para la obtención de productos.

#### 4.1.2 Avances en Planificación

Es importante ver que en este tema se muestran los avances en planificación desde la opinión y visión de los expertos presupuestarios.

#### Marcos Makón – Consultor DGP

La planificación va más allá de la producción pública da el conjunto de medidas de política, por ejemplo una política educativa es una política de mediano y largo plazo definida en el sistema de planificación donde se plantea revisión de los programas de estudio, definición de indicadores de horas de estudio, calidad de los programas, el tipo de recurso humano que requiere el país según las prioridades del país. La planificación se orienta a eso a definir prioridades a trabajar con las políticas y a trabajar con medidas de regulación, donde el presupuesto es una parte de la planificación.

#### José Luis Ortega – Director General de Presupuesto

La SCGG ha hecho muchos esfuerzos, y todavía le falta afinar la metodología como para decir que es la forma definitiva, la que está más depurada y que pueda mostrar los mejores resultados, construcción de indicadores más adecuados; como todo en la vida se hace a prueba y

error para ir mejorando y satisfacer las necesidades del país y ver que los recursos presupuestarios se están utilizando de la mejor forma posible, viendo lo que se persigue con el gasto público.

#### Análisis de los resultados obtenidos

Marcos Makón afirma que el presupuesto es una herramienta más de la planificación, la cual consiste en la fijación de metas y en la asignación de recursos, que permitan alcanzar los objetivos propuestos dentro de los planes o programas de Gobierno, por su parte José Luis Ortega reconoce los esfuerzo de la SCGG, sin embargo, considera que hace falta depurar la metodología para que el presupuesto refleje los objetivos de los planes.

#### 4.2 Presupuestación

Este tema permite conocer cómo se asignan los recursos en el país y si estos corresponden a la forma de presupuestar del PoR, según los expertos en el ámbito presupuestario.

#### Marcos Makón – Consultor DGP

Como se puede plantear obtener resultados si no se tiene la capacidad de administrar los recursos que son limitados, se deben tener controles pero en un esquema de PoR, por tanto, es prioritario obtener la producción pública que permita alcanzar los resultados logrando una mejor administración posible de los insumos.

En el presupuesto tradicional y también con el PpP se habla de estructuras programáticas, de producción, de recursos, pero resulta que el eje está en la administración de los recursos, siendo este un tema común en América Latina.

La única forma posible es definir primero que se va a hacer y después definir cuáles son los recursos que se requieren y evitar las políticas tradicionales de elaboración de presupuesto “las políticas de ascensor” que consiste en analizar el gasto público cuanto baja y cuanto sube, si no como requisito básico es definir qué voy a hacer, lo que estará en función de los resultados a alcanzar, y en función de eso se calcula los recursos reales y financieros, cambiar la metodología, no en los órganos rectores, si no en las instituciones donde se tiene que definir que producen,

históricamente el presupuesto se divide en dos partes física y financiera elaborada por UPEG y la parte financiera la Gerencia Administrativa, y así se carga en el sistema sin vinculación.

José Luis Ortega – Director General de Presupuesto

La mayoría de las instancias no considera el costo de todas las actividades llevadas a cabo, sin embargo se debería buscar efficientar los recursos que se tiene en el tiempo, obtener mejores resultados con menos recursos, buscar la eficiencia y la eficacia para que la población obtenga los productos que está demandando, que el Gobierno pueda ofrecer algo de calidad y cantidad y que pueda haber una medición adecuada de los actores y de su efectividad no solo en cifras de ejecución si no en indicadores de país, todo en el ámbito de la evaluación de la GpR.

Análisis de los resultados obtenidos

El proceso presupuestario a criterio de los participantes se caracteriza por un mayor enfoque en la administración financiera sin vinculación de los resultados que se producen, siendo un reto la articulación del presupuesto con las políticas; presupuestar con una metodología que permita definir resultados y a partir de estos los productos que se van a hacer y en función de ello asignar los recursos financieros.

#### 4.2.1 Factores Políticos y Normativa Legal

Un tema asociado a la asignación del presupuesto es la política y la normativa, en el cual los expertos detallan su importancia en el impulso de los cambios que se quieran lograr.

Efraín Corea – Director de Planificación Estratégica

Al día de hoy no se ha logrado la vinculación, ya que es un tema de voluntad política donde el presupuesto debe estar supeditado a un plan y no responder a presiones de gasto.

José Luis Ortega – Director General de Presupuesto

La planificación ha sido débil dentro del proceso de formulación, pese a los esfuerzos realizados por los Gobiernos a través de la institucionalidad, lo técnico ha sido desplazado por factores políticos dejando de lado las políticas de Desarrollo.

Las políticas de desarrollo buscan determinar los beneficios que tendrá para una comunidad en el corto y largo plazo por medio de la intervención del Gobierno y no se convierta en un gasto originado por una política populista, por ejemplo, la construcción de un estadio en una comunidad rural que no necesita ni utiliza esta infraestructura.

Además de la SCGG, la planificación es tarea de los Ministros Sectoriales que tienen todo un equipo técnico con personal calificado para poder realizar estas actividades, sin embargo la planificación siempre nos falla porque los planificadores no planifican.

Se está trabajando en la reforma a la Ley Orgánica de Presupuesto (LOP) con algunos técnicos internacionales con el aporte de todos los que conformamos la SEFIN, de SCGG, de la Comisión de Presupuesto del Congreso.

La LOP es una Ley de Administración Financiera en el sector público porque abarca elementos de la inversión, la ejecución, la formulación, el manejo del crédito público, el sistema de contabilidad una serie de elementos que no solo tienen que ver con el asunto del presupuesto. No se pueden conjugar completamente con la GpR porque esta no es una ley de planificación, son dos elementos distintos, debe haber un instrumento aparte para el tema de la planificación, se han considerado algunos elementos en la parte del presupuesto porque es una herramienta de la planificación, pero no abarca la totalidad de la planificación en sí.

Entre los elementos de la planificación considerados está el articulado que va ligado al tema de los resultados y que son parte de la actual LOP haciéndolos más visibles bajo la consideración que la ley norma, no es procedimental, para ello están los reglamentos, y otros elementos que serán contemplados en las normas técnicas.

#### Análisis de los resultados obtenidos

Continuando con el análisis de las entrevistas los expertos coinciden que para lograr la vinculación del plan con el presupuesto se requiere del apoyo político, el presupuesto muchas veces responde a presiones políticas, está claro que los objetivos políticos (electorales) son de corto plazo a diferencia de los objetivos de las políticas de desarrollo que requieren consistencia en el largo plazo, desde el punto de vista de la normativa presupuestaria se está considerando el tema de la gestión por resultados en las reformas a la LOP como un paso hacia la articulación del plan-presupuesto.

#### 4.2.2 Flexibilidad en la Administración de los Recursos

En este tema los entrevistados expresan que uno de los requerimientos para el PoR es la flexibilización en la administración de los recursos, a continuación se muestran sus opiniones:

Marcos Makón – Consultor DGP

“Por un lado se está promoviendo el PoR y por otro lado hay una gran rigidez en la administración de los recursos”.

Por ejemplo la excesiva rigidez en la administración de los recursos ya que para pasar de un renglón a otro se tiene que hacer una modificación presupuestaria, hay toda una serie de entramamiento de la gestión.

En Chile una de las razones por las cuales ha avanzado es porque previo a todo esto tiene una administración muy descentralizada, bastante flexible, los ministerios administran sus propios recursos financieros entonces eso ayudó, pero hay una contradicción, en los países de A.L si estoy planteando un presupuesto que vinculado con la planificación y orientado a resultados, yo no puedo por otro lado decir que para pasar de la partida de viáticos a la partida de combustible tengo que hacer una modificación presupuestaria, pues no se tiene flexibilidad para poder administrar (administración financiera como requisito para flexibilizar la admón. de los recursos).

José Luis Ortega – Director General de Presupuesto

En el SIAFI existe una filosofía implícita llamada “Centralización normativa y descentralización operativa” donde el papel de los órganos rectores lo único que deben de ver es la ejecución de las normas de las instituciones, bajo actividades de coordinación y seguimiento y no la operatividad.

La mayoría de los elementos de descentralización fallan donde no existe la cultura del control interno que es uno de los elementos básicos que se deben aplicar en todos procesos de la administración pública.

## Análisis de los resultados obtenidos

La opinión de Marcos Makon se orienta hacia la descentralización en la administración de los recursos y la flexibilidad en las modificaciones presupuestarias como requisito fundamental para lograr el éxito en un presupuesto orientado a resultados, por su parte José Luis Ortega afirma que el presupuesto en Honduras a raíz de la implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) se ha descentralizado operativamente y centralizado normativamente, ejerciendo las instituciones rectoras solo actividades de coordinación y seguimiento de las normas, en cuanto a las modificaciones presupuestarias se han realizado cambios para flexibilizar aquellos traslados permitidos por la normativa y que antes las instituciones debían solicitar a SEFIN.

### 4.3 Seguimiento y Evaluación

Relacionado con el tema de presupuesto el proceso de seguimiento y evaluación permite la verificación periódica de lo que se está realizando, desde la perspectiva del experto se muestra importancia de su aplicación:

Marcos Makón – Consultor DGP

Antes de que existiera el tema de la Gestión Orientado a Resultados, todas las reformas en América Latina se concentraban en la formulación presupuestaria y la evaluación era el registro financiero de la ejecución, se ha hecho mucho énfasis en desarrollar los sistemas contables, el tema del registro de la información financiera es complejo.

El tema central, es participar en el diseño de sistemas de información propios para cada organismo, los errores en que se incurrieron siempre es que se diseñan una serie de formularios para recoger información física por parte de los órganos rectores de presupuesto (los formularios son para todos igual y los procesos productivos como se produce son diferentes en cada institución).

Entonces en lugar de estar decidiendo requerimientos de información comunes para todos lo que hay que hacer es analizar los sistemas de información propio de cada institución y de ahí capturar la información de avance físico, porque son diferentes; un ejemplo es el caso de salud que tiene información diaria de producción; en el caso de educación hay dos momentos claves

cuando se inician las clases y cuando se terminan (cantidad de alumnos matriculados y cantidad de alumnos egresados), en los proyectos esta por los avances de obras, en agricultura por las visitas y reportes de capacitación a los agricultores o la producción de semilla fortificada; cada organismo tiene su particularidad, entonces desarrollar sistemas de información física en cada organismo que puedan servir para vincularlo con la parte financiera, ese es el gran tema pendiente para el seguimiento.

En el seguimiento pasa lo mismo que en la formulación la UPEG informa la parte física y la GA la parte financiera y la relación ¿cómo se vincula?¿se da la relación?, en la ejecución si hay relación por qué digo lo que hice en función de los recursos que utiliza pero no se analiza esa vinculación.

#### Análisis de los resultados obtenidos

A criterio Marcos Makón considera que los esfuerzos de los órganos rectores del presupuesto se han concentrado en desarrollar sistemas informáticos para el registro y captura de la información, el problema con los sistemas de información comunes para todas las instituciones es que cada una de ellas produce productos diferentes y en distintos momentos, haciendo difícil el proceso de seguimiento y evaluación, recomienda fortalecer los sistemas de información de cada institución para el registro de la información física y su vínculo con la parte financiero, este vínculo es que serviría los órganos rectores para darle un adecuado seguimiento y evaluación a la producción pública.

##### 4.3.1 Indicadores

Continuando el análisis de los expertos se observa que son de la opinión que para la cuantificación de los resultados obtenidos se requiere la construcción de indicadores pertinentes, se detalla la a continuación:

Marcos Makón – Consultor DGP

Con las fallas en la definición de la producción pública, se inició en el trabajo de indicadores, una primera etapa de esta nueva corriente de GoR, que es nueva por el nombre pero

vinculado con la vieja historia, trae consigo el trabajar ahora con indicadores pero en su utilización empezaron a proliferar infinidad de indicadores y se ha convertido en una nueva enfermedad administrativa “indicadoritis” creer que todo funciona con indicadores.

Hay distintos tipos de indicadores, se debe distinguir la medición de la producción de indicadores es que produce el Estado a través de las instituciones públicas y cuáles son los recursos que utiliza, indicadores que puede ser en términos del Estado o indicadores que permitan ver qué relación hay entre la producción pública y los resultados o indicadores de eficiencia de cuantos recursos utilizo en función de unidad de producto, hay indicadores para medir la gestión interna, hay indicadores para medir la vinculación del plan con el presupuesto, es importante pero tiene que haber una adecuada selección de indicadores.

Cuando hay deformaciones en este tema de proliferar indicadores se pasa al otro extremo “cuotificar”, entonces hay una nueva corriente, cada programa debe tener una producción o dos producciones no pueden tener más, debe haber para una institución cinco indicadores y no puede haber más de cinco indicadores; no es tema de receta de pasar a “cuotificar” los indicadores, hay que realizar indicadores que sirvan para que los niveles administrativos mejoren su gestión y para que los niveles políticos tomen mejores decisiones. Entonces, hay que seleccionar los indicadores de acuerdo a la cantidad, el tamaño y la complejidad de cada organismo, los indicadores son relaciones entre variables físicas y financieras y entre producción pública y resultados, los indicadores no es solamente para realizar seguimiento también deben utilizarse al momento de la formulación presupuestaria.

Efraín Corea – Director de Planificación Estratégica

El monitoreo y evaluación nos debe llevar a la reasignación de recursos, privilegiando a las instituciones que cumplan con los objetivos pero en la práctica, el país utiliza indicadores en la plataforma de Gestión por Resultados que permiten darle seguimiento a las instituciones pero aislado del SIAFI en el cual no se tiene como un campo obligatorio; asimismo, otro tema pendiente es la calidad de la información ejerciendo un mayor control y orientación sobre el uso de indicadores en las instituciones

## Análisis de los resultados obtenidos

Los expertos coinciden en que los indicadores son clave para el proceso de seguimiento y monitoreo de la producción pública, siendo necesario su correcta selección de acuerdo a la cantidad, el tamaño y la complejidad de cada organismo, los indicadores son relaciones entre variables físicas y financieras y entre producción pública y resultados, Efraín Corea destaca que la utilización de indicadores fortalecen los procesos de seguimiento y evaluación lo que nos debe llevar a la reasignación de recursos haciendo más eficiente y eficaz las instituciones.

### 4.3.2 Incentivos

Según las definiciones del PoR para alcanzar el apoyo y compromiso de los funcionarios e instituciones se requiere realizar incentivos, los expertos expresan lo siguiente:

Marcos Makón – Consultor DGP

Es un tema muy discutido, hay una corriente que dice, el funcionario público no tiene por qué tener incentivos porque su obligación es ser eficiente y prestar buenos servicios, teóricamente es relativo, en la práctica es necesario dar incentivos, un ejemplo claro es la ley de Grecia, que dice que la moneda mala desplaza a la moneda buena, si el empleado “X” trabajó mal y de 5 días de trabajo faltó 3, en cambio el empleado “Y” trabaja muy bien, es más eficiente y cumple con los resultados y al final de mes los dos cobran igual, ¿qué incentivo tiene el empleado “X” para trabajar bien?, al final la motivación se deteriora y se disminuye la eficiencia y eficacia del empleado “Y”

Existen dos tipos de incentivos:

1. Incentivo a las personas,
2. Incentivo organizacional - a las instituciones

Los incentivos a las instituciones es que aquella institución que es más eficiente tenga algún tipo de beneficio, por ejemplo; en el caso de Chile ellos tienen un sistema descentralizado, entregan el dinero a las instituciones y las instituciones son las que efectúan los pagos, aquella institución que cumple con sus objetivos y metas, si tiene saldo de caja al final del ejercicio se

queda con esos recursos para mejorar su gestión, para dar incentivos salariales, para equiparse, para remodelarse, para lo que sea, eso es incentivo;

El tema de cuotas, aquella institución que cumple y es más eficiente tiene mayor cuota, otro ejemplo de incentivo es flexibilizar el régimen de modificaciones presupuestarias, hay un régimen general, aquella institución que es más eficiente tiene mayor flexibilidad en las modificaciones presupuestarias.

Para lograr incentivos es necesario introducir previamente lo que se conoce como contrato por desempeño, son compromisos que asumen las instituciones con los órganos rectores, el compromiso de las instituciones es cumplir con determinados objetivos y metas eso es contrato por resultados, ¿Cuál es la responsabilidad de los órganos rectores? dar incentivos, es algo bastante interesante se realizó con la gente de planificación y hacienda, como pasa en muchos países de América Latina la norma legal la tenemos pero en la práctica es otra cosa.

Incentivo es un tema fundamental y central, pero hay que tener cuidado en la corriente que dice que tiene que haber incentivos y sanciones, el tema de sanciones es complicado porque, por ejemplo; si el ministerio de educación no cumple objetivos y políticas ¿lo voy a sancionar no dándole recursos? no porque ¿a quién afecto? afecto a la población, a los niños, hay que tener cuidado con el tema de sanción, en cambio el tema de incentivos, es a quien trabaja mejor, a quien logra mejor el objetivo incentivarlo no castigarlo, porque castigar a una institución no es castigar a la institución como tal, es castigar a la población usuaria. Es imprescindible y central en un modelo de gestión por resultados la insistencia de incentivos pero para exigir incentivo es fundamental el contrato por resultados que establezca las reglas.

Cesar Vargas – Consultor SCGG

El tema de incentivos es clave, pero en la visión de la SCGG no se debería de desarrollar en unas primeras fases, primero se deberían crear condiciones de igualdad, sistemas de planificaciones fuertes en cada institución para ponerlos a competir por incentivos, porque el principio es darle más presupuesto a aquellas instituciones que tengan mejor desempeño – más impacto.

Por tanto, se requiere una cultura institucional de la planificación donde las instituciones están en capacidad de hacer un plan institucional, alinearse a la planificación de país mediante cadenas de valor claras, sistemas de seguimiento robustos, hacen evaluaciones de las políticas públicas para saber si la producción institucional está obteniendo el desempeño e impacto planeado.

#### Análisis de los resultados obtenidos

El tema de los incentivos en una GpR se considera fundamental según Marcos Makon privilegiar al funcionario o institución (según el tipo de incentivo) que haya sido más eficiente y eficaz en el logro de los objetivos, debiendo formalizarse mediante un contrato de resultados o desempeño que establezca las reglas para su aplicación, por su parte Cesar Vargas es del mismo criterio sobre la importancia de los incentivos en el contexto de una GpR, sin embargo, considera que en la visión de SCGG aún no es momento oportuno, por estar en proceso de adopción de una nueva metodología de vinculación plan-presupuesto, debe realizarse hasta tener sistemas de planificación robustos que permitan poner a competir a las instituciones por incentivos.

#### 4.4 Planificación: Propuesta De La SCGG

La importancia de este tema radica en que se muestra cuáles serán los próximos pasos a adoptar por la SCGG en el tema de GpR, reflejando los cambios que se incorporarían en la técnica del PpP como propuesta de los expertos en planificación; asimismo se muestra la percepción de la dirección encargada de presupuesto.

#### Efraín Corea – Director de Planificación Estratégica

Cambiar la ley, es un primer paso para avanzar hacia un PoR; la estructura presupuestaria deben cambiarse basándose en la planificación en la metodología de árbol de problemas muy parecida al marco lógico, partiendo del problema que las instituciones deben resolver, determinar causas, definiendo la misión y visión institucional y de ahí se derivan los proyectos para resolver esos problemas, diferente a la metodología empleada por Presupuesto.

Actualmente en la SCGG se está desarrollando la propuesta del proyecto MADIGEP, el cual se fundamenta y describe brevemente los cambios en la lógica de planificar y vincular al presupuesto:

La planificación se basa en diagnósticos realizados de manera tradicional, sumatoria de indicadores, datos e información que no permite definir claramente una cadena de valor fácil y explícita desde el diagnóstico y el análisis situacional.

La propuesta busca desarrollar una forma distinta de hacer la planificación a partir de un análisis situacional, basado en la metodología de modelo lógico, que básicamente es un modelo de análisis explicativo que toma como referencia el análisis de causas-efectos y se construye a partir del árbol de problemas a partir de un problema central.

La llave entre la planificación orientada desde el modelo lógico y el presupuesto son las estructuras programáticas; no basta tener estructuras basadas en presupuesto por programas si no, lo importante es ¿Qué refleja el programa presupuestal?, el análisis de la planificación estratégica manifiesta el problema central o estructural de largo plazo que se traduce en un objetivo estratégico que a su vez debería ser un programa presupuestal; a partir de esta lógica, un modelo simplista se construiría de la siguiente forma:



El objetivo estratégico se convierte en un programa presupuestal que debería reflejar en el presupuesto resultados, pero actualmente los programas están vinculados a funciones institucionales o por unidades de gestión, no por estrategias, atado a producción institucional. En el modelo lógico se tiene un problema central, un objetivo estratégico, un resultado de ese objetivo, una meta, un indicador y una línea base.

Con el modelo lógico se rompe el paradigma, ya que el concepto actual es que el presupuesto refleja la producción institucional en cada categoría presupuestaria, este modelo plantea que los programas si se quiere que sean orientados a resultados deben reflejar resultados que son los impactos o cambios que se produce en el bienestar de la sociedad en un entorno económico y social; ejemplo en materia de educación un programa presupuestal, partiendo del árbol de problemas, seria “calidad de la educación” atado a indicadores de resultados para medir los cambios en la calidad educativa, hoy en día los programas no se miden de esa manera ya que la producción está orientada a ver docentes capacitados, aulas construidas y mejoradas; pero no refleja como esa producción institucional contribuye al resultado de calidad de la educación.

El presupuesto debe de leer la planificación, generando estructuras programáticas para asignar los recursos que requiere la planificación; por tanto el concepto de **programa** presupuestal debe cambiar ya que no es producción institucional, debiendo ser un programa estratégico de la planificación que refleja un problema central que permita medir resultados y cambios en las condiciones de las personas.

A partir del árbol de problemas se identifica el problema central o estructural que demanda la sociedad, sus causas (directas e indirectas) y consecuencias; que se traducen a un árbol de soluciones que se derivan en el objetivo estratégico, sus ejes estratégicos, resultados intermedios (indicadores); que deriva a la cadena de valor (efectos, impactos) del modelo lógico el cual es distinto al marco lógico.

En el enfoque del Modelo Lógico las causas directas se vuelven *subprogramas* que reflejan un eje estratégico de actuación para resolver el problema central, asimismo, deben resolver el financiamiento en materia de cobertura y calidad, los *proyectos* deben reflejar la producción institucional incremental que se necesita para producir determinados cambios, debido a que las condiciones institucionales actuales no han permitido resolver el problema central, por lo cual se debe generar una producción distinta para que el problema se mejore que es lo que se conoce como proyecto trazados desde las causas indirectas, que se conecta con la inversión pública que va al presupuesto y las *actividades* deberán reflejar la producción institucional que actualmente está a nivel de programa.

El modelo lógico permitirá una mejor definición de la cadena de valor y una relación más directa con el presupuesto; porque los productos están definidos desde la planificación.

La SEFIN debe de cumplir un rol de presupuestar y cuidar la sostenibilidad de las finanzas, un tema fiscalista; y la planificación la calidad del gasto público como asignar y priorizar el presupuesto público. No se puede tener un presupuesto por resultados, sin un sistema nacional de planificación.

El presupuesto por resultados y la planificación no tiene sentido si no se realiza evaluación ex post que muestra, si la producción institucional está generando impactos a través de los programas según la visión tradicional. El presupuesto debe ser dinámico para reflejar lo que las evaluaciones ex post están diciendo.

El seguimiento actualmente verifica la ejecución de la producción institucional, pero no dice si se lograron los efectos e impactos esperados, estos solo se muestran a través de la evaluación en toda la cadena de valor para determinar si la producción institucional sirve o no, genero los cambios en esperados en la población, en cada nivel de la cadena de valor se deberían de determinar indicadores para saber dónde se está fallando en el caso de que los resultados no se cumplan.

Otra de las propuestas es orientada a que el sistema de administración financiera sea parte del sistema de planificación de GpR y se ajuste para incorporar elementos de este segundo; los principios del SIAFI deberían continuar que son la sostenibilidad fiscal, mejorar los procedimientos y procesos de la administración del Estado y el sistema nacional de planificación a la calidad del gasto.

José Luis Ortega – Director General de Presupuesto

En la visión de los presupuestarios se sabe que nada es permanente, lo único permanente es el cambio, el cual representa esfuerzos continuados en el largo plazo y la metodología del presupuesto por programas y la del presupuesto por resultados según la propuesta de la SCGG han estado siendo aplicados de acuerdo a la realidad y condiciones de los países.

Por tanto, para que el cambio se pueda realizar, se puede planificar un cambio de sistema, un cambio de metodología, un cambio de mentalidad que es lo que se tiene que hacer y vender esas ideas y no imponerlas contar con el elemento político, pero si se quiere tener un cambio en la técnica y en la metodología del PoR se tiene que varios elementos:

- Preparar al personal técnico que va a liderar el proceso, para poderlo vender a las personas involucradas en este tema; si se hace un proceso gradual no debería haber tanta resistencia como cuando se hace el cambio en forma brusca, porque se tiene toda una estructura que se ha construido durante mucho tiempo, no es algo que se implantó en uno o dos años.
- El tema de cambio de sistemas informáticos porque no solo es cambiar metodología y conceptos, no solo es cambiar la mentalidad y visión de las personas sino también las herramientas con la que voy trabajar y todo esto implica tiempo y costos.
- Se debe contar con una planificación que no vaya a venir a generar problemas en la formulación y en la ejecución del presupuesto que puede significar que se paralice el andamiaje y la estructura publica porque no se tomaron en cuenta todos los elementos de juicio necesarios para poder hacer un ajuste de este tipo,

Realizar una medición que genere cual es valor agregado cambiar de una metodología a otra (la forma de presupuestar) tener el conocimiento pleno como para poder hacer el cambio teniendo en cuenta la complejidad de cada instituciones y el contexto de país antes de adoptar una metodología.

#### Análisis de los resultados obtenidos

A criterio de los entrevistados el reto de la vinculación está en que presupuesto debe de leer la planificación, generando estructuras programáticas para asignar los recursos que requiere la planificación; por tanto el concepto de programa presupuestal debe cambiar ya que no es producción institucional, debiendo ser un programa estratégico de la planificación que refleja un problema central que permita medir resultados y cambios en las condiciones de las personas.

A partir del árbol de problemas se identifica el problema central o estructural que demanda la sociedad, sus causas (directas e indirectas) y consecuencias; que se traducen a un árbol de soluciones que se derivan en el objetivo estratégico, sus ejes estratégicos, resultados intermedios (indicadores); que deriva a la cadena de valor (efectos, impactos) del modelo lógico el cual es distinto al marco lógico.

#### 4.5 Retos o Dificultades (análisis prospectivo)

Un último tema de análisis presenta los desafíos que se visualizan en la integración del plan-presupuesto, interesante fue notar la variabilidad de conceptos, razonamientos y aportes de los expertos.

Marcos Makón – Consultor DGP

La planificación es una concepción del deber ser donde la lógica de los planificadores es una lógica diferente a los presupuestarios donde estos últimos tienen un esquema racional causal (si se programa tanto, y se necesita tantos recursos se va a lograr lo que se está programando en términos de producción) y se tienen tiempos, ejemplo la fecha en que se entrega el presupuesto.

Por tanto el principal reto es un cambio de mentalidad, porque tenemos administraciones públicas y funcionarios públicos que están acostumbrados a que se tienen que cumplir normas y procedimientos para gastos y que si no cumple son castigados, un ejemplo es en el caso del Ministerio de Salud se puede decir que es ineficiente cuando gasta un 70 % de su presupuesto, ¿Por qué ineficiente? Si se evalúa de esa manera el Ministerio de Salud en los próximos periodos el gasto será del 100 %, el tema no es que gaste sino que hace con los recursos, siendo un tema de responsabilidad de los órganos centrales de presupuesto, ¿Cuál es el parámetro que se toma en cuenta para asignar recursos en el presupuesto? cuanto gasta el año anterior, entonces, quien gasta el año anterior aunque no cumplió su objetivo previsto, tiene garantizado el piso, aquel organismo que cumplió con las metas y gasta menos de lo provisto es castigado, es cambiar la lógica, es decir, la asignación de recurso está en base a lo que se produce y no en base al nivel del gasto, entonces, es un cambio de mentalidad, que es lo que pasa con los organismos que saben que el presupuesto toma como base para asignar techos, el gasto del año anterior tratan de gastar lo más posible para garantizar el mismo presupuesto.

El tema de las sanciones, un ejemplo si se tiene una partida para semovientes (es una partida para compra de animales) asignado a un hospital y cumpliendo con las reglas de compras y contrataciones, compro un elefante, el mejor calificado, al mejor precio, cumplí con las normas no fui sancionado, ¿para qué se quiere un elefante en un hospital? por ejemplo compro vacunas, se compran al mejor precio, se cumple con las normas de compras por lo tanto se es un buen funcionario y si esa vacuna después se guarda y no se utiliza para vacunar a la gente no hay

ningún castigo, entonces hay un cambio, por eso el tema de incentivo y el tema de flexibilidad es un tema que hay que instrumentarlo con criterio prioritario y significa un cambio de mentalidad de los funcionarios, el funcionario público esta, así como el derecho común toda persona es inocente hasta que demuestre lo contrario, en el caso del derecho administrativo aparecería todo funcionario público es corrupto hasta que se demuestre lo contrario, entonces todas las normas están orientadas a controlar la corrupción, está bien hay que controlar la corrupción, obviamente, pero hay tanta corrupción en malversar fondos como en no prestar servicios a los ciudadanos, eso también es corrupción, es lo mismo que la malversación de fondos pero no es castigado, a ese funcionario que compro las vacunas y no las utilizó, debe ser la misma sanción, pero este es un tema normativo y de largo plazo,

El PoR en el marco de una GpR es un tema de muy largo plazo, no se va a lograr si no se cambian los sistemas de compras y contrataciones, los sistemas de administración financiera, los sistemas de recursos humanos, si no se desarrolla la planificación, si no hay un cambio de la cultura organizacional el PoR le va a pasar lo que al presupuesto por programas va a ser un ejercicio más, se tiene que ir desarrollando poco a poco con instituciones piloto. *Hay un documento que se publicó por CEPAL “las reflexiones de la GpR” donde planteo todos los requisitos de la GpR mas que aprenderlo hay que saberse los requisitos*, el tema de los requisitos es necesario para que el PoR funcione, pero si no partimos de la base de que tenemos que presupuestar en base a producción publica no se va a ningún lado.

Cesar Vargas – Consultor SCGG

La planificación necesita un sistema de planificación fuerte, no necesariamente se deba convertir el sistema de administración financiera en un sistema de planificación, una propuesta en la reforma de la LOP es que planificación tenga un sistema paralelo al financiero y ambos sistemas se articulen, donde el sistema de planificación alimente el financiero a partir de la planificación derivada de las cadenas de valor para llevar las estructuras programáticas y una inversión que surja del proceso de planificación, al presupuesto; y en ejecución el financiero daría la información al sistema de planificación.

Definir los roles de cada una de las secretarías y que el sistema lea estos roles, fortalecer el recurso humano, crear instrumentos, normativas, estándares, articular los planes institucionales a los niveles más altos (políticas públicas, plan sectorial, plan de gobierno, plan de nación).

La evaluación ex post es otro de los retos para retroalimentar en cada nivel de la cadena de valor para identificar posibles fallas y determinar cuáles son los resultados que mejor se adecuan a las políticas de país, como insumo para asignar recursos y dejar la forma incrementalista de asignación presupuestaria.

José Luis Ortega – Director General de Presupuesto

Dentro de los controles internos debe estar la mística del trabajo buscando hacer el trabajo para entregar un bien o servicio de la mejor manera – cambio de la cultura y de la actitud de las personas – que en las instituciones se formule, se ejecute y se midan los resultados.

Análisis de los resultados obtenidos

Por tanto, los participantes coinciden en que se requiere un cambio de mentalidad donde la lógica de los planificadores y presupuestarios deben caminar de la mano hacia el cumplimiento de metas, es decir, la asignación de recurso deberá estar en base a lo que se produce y no en base al nivel del gasto, ya que los organismos que saben que el presupuesto toma como base para asignar techos el gasto del año anterior, tratan de gastar lo más posible para garantizar el mismo presupuesto. El PoR es un tema de muy largo plazo, se requiere fortalecer los sistemas de planificación, administración financiera, recursos humanos, un cambio de la cultura organizacional, se tiene que ir desarrollando poco a poco con instituciones piloto.

## CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 5.1 Conclusiones

1. La planificación en el Sector Público de Honduras es volátil y frágil, en el transcurso del tiempo no ha existido una metodología continua que se vaya afianzando con la práctica, es por ello que no se ha obtenido los resultados esperados con el plan de desarrollo de país y en la vinculación con el presupuesto. En el presupuesto los recursos son asignados de manera incremental y obedeciendo a presiones de gasto, en el cual la información sobre producción y resultados no influye en la determinación del presupuesto.
2. La técnica del presupuesto por programas permite la relación con los resultados e impactos que se desean obtener a nivel de la planificación; no obstante la propuesta del Modelo Lógico es innovadora e incorpora elementos como la definición de problemas que parte desde la sociedad como fin último del Estado permitiendo así la vinculación del plan-presupuesto.
3. Los programas presupuestarios definidos actualmente en Honduras han sido fruto de revisiones a través de instituciones piloto, pero existe aún mucho camino que recorrer porque no todos reflejan los productos y servicios ofrecidos por las instituciones, en algunos casos no cumplen el principio de relevancia y por lo tanto no muestra el quehacer de la institución, otra debilidad es la falta de comprensión y capacitación sobre la técnica del PpP confundiendo los programas con unidades organizacionales o administrativas.
4. El seguimiento y evaluación es un proceso que no ha sido suficientemente desarrollado ya que no se tienen una correcta definición de indicadores en cada nivel de la cadena de valor por lo cual limita el proceso de formulación a un análisis financiero de corto plazo y sin mostrar los logros obtenidos que permitan su utilización para la toma de decisión.
5. No se puede tener presupuesto por resultados sin un sistema de planificación que defina prioridades, con una metodología conjunta y estableciendo roles en cada proceso, ya que no puede estar desligada la parte física y la financiera.

## 5.2 Recomendaciones

1. Para implementar un Presupuesto orientado a Resultados (PoR) no es necesario reemplazar la técnica del Presupuesto por Programas (PpP); todo lo contrario, se debe afinar ya que esta permite reflejar la relación de insumo-producto-resultado.
2. La metodología de fijación de techos presupuestarios es necesario revisarla, ya que propicia una asignación en base al presupuesto del año anterior y presiones de gasto, siendo un incentivo para gastar mal, ya que el organismo que gastó todo su presupuesto no tiene por qué tener garantizado eso como techo, y el organismo que gastó menos y cumplió con todas sus metas no tienen por qué ser castigado reduciéndole el presupuesto.
3. La asignación de recursos debe ser en base a resultados y no en base al nivel del gasto empleado en la producción, entonces, es necesario un cambio de mentalidad un cambio en la lógica, para ello se debe fortalecer el recurso humano, crear instrumentos, normativas, estándares, articular los planes institucionales a los niveles más altos (políticas públicas, plan sectorial, plan de gobierno, plan de nación) y posteriormente aplicar en las instituciones por medio de pilotos (1 o 2 instituciones/programas) que permitan un ejercicio consistente y la experiencia para que este sea replicado al resto.
4. Una práctica a fortalecer es el seguimiento y la evaluación para retroalimentar en cada nivel de la cadena de valor e identificar posibles fallas, determinar cuáles son los resultados que mejor se adecuan a las políticas de país como insumo para asignar recursos; dentro de las posibles herramientas que pueden permitir la medición del desempeño institucional es el Cuadro de Mando Integral que cambia la manera en que se mide y se maneja una institución, concepto desarrollado por Kaplan y Norton, con el propósito de alinear los objetivos individuales con los objetivos estratégicos de la organización. Esta herramienta cambia la manera en que se mide y se maneja una institución.
5. La reforma a Ley Orgánica de Presupuesto debe normar la definición de las competencias de la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Coordinación General de Gobierno en cuanto

vinculación de la planificación y el presupuesto y permitir así la consistencia en el tiempo, es decir “una camisa de fuerza” para su cumplimiento independientemente de los actores.

## **CAPÍTULO VI. APLICABILIDAD**

### **6.1 Introducción**

El presente capítulo complementa la estructura metodológica de la investigación y busca desarrollar el objetivo específico número tres de este trabajo, mediante el análisis de los procesos, situación y aspectos claves en la definición de categorías programáticas y la expresión de los productos de la Secretaría de Salud (SESAL) como base esencial para la vinculación con la planificación; se toma como principal fuente la información obtenida mediante la entrevista con el Dr. Lenin Quezada.

### **6.2 Teoría**

Dentro de la cadena de valor público se tiene el proceso productivo que es un tema estrictamente presupuestario y las políticas, normas y regulaciones que es el ámbito de la planificación; el presupuesto es una parte de la planificación pero la planificación incluye aspectos que van más allá del presupuesto, el tema es como se vincula la planificación con el presupuesto.

A riesgo de hacer una simplificación metodológica hay un punto de unión entre la planificación y el presupuesto, tomando la cadena de valor público, se tienen recursos, productos, resultados e impactos en una forma simplificada; el producto es lo que define en el presupuesto que recursos se requiere entonces la producción pública es la culminación del proceso presupuestario y es la base de la planificación porque el producto es lo que permite obtener resultados – impactos en el ámbito estrictamente de la planificación.

### **6.3 Descripción de la Propuesta – Situación Actual**

Los servicios de salud se definen como todas aquellas acciones e intervenciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a la promoción, recuperación y rehabilitación de la salud y prevención de riesgos, daños y enfermedades, de la persona y de la

colectividad. Ejemplo: detección de mujer gestante, detección embarazo de alto riesgo, cirugía ambulatoria, etc.

La SESAL, dispone de 28 hospitales, 428 Centros de Salud con Médico y Odontólogo (CESAMO) y 1,035 Centros de Salud Rural (CESAR) que proporcionan atención ambulatoria, 66 Clínicas Materno Infantil (CMI) y 4 Clínicas Periféricas de Emergencia (CLIPER); que se estructura como los centros de gestión productiva en:

- a) Nivel Central: desarrolla las fusiones rectoras del sector salud.
- b) Nivel Regional: 18 regiones sanitarias departamentales (límites administrativos) y 2 regiones sanitarias metropolitanas (las dos grandes ciudades Tegucigalpa y San Pedro Sula)

Centros de producción: son las unidades organizacionales productivas básicas de gestión (micro gestión) constituidas por el conjunto de recursos humanos, físicos y tecnológicos, organizados para desarrollar funciones homogéneas y producir determinados servicios específicos de salud (generales, intermedios o finales), en relación directa con su nivel de complejidad. Ejemplo: consulta ambulatoria, hospitalización, emergencia, quirófano, laboratorio, imagenología, cuidados intensivos, etc.

Los establecimientos de salud categorizados de acuerdo a su complejidad, a su capacidad resolutoria, recursos humanos y tecnológicos disponibles, se clasifican en:

- Primer nivel de atención: es el de mayor cobertura, menor complejidad y más cercano a la población o del primer contacto mediante atención ambulatoria, promoción de la salud y prevención de enfermedades.
- Segundo nivel de atención: ofrece servicios de emergencia, de hospitalización, atención quirúrgica y en la provisión de servicios de atención especializada ambulatoria. Adicionalmente, este nivel incluye las actividades docencia y la propuesta de normas y procedimientos de atención.

### 6.3.1 Limitantes

En el SIAFI se han definido varios limitantes entre ellos se puede mencionar los siguientes:

- Un solo *producto final-terminal o intermedio* primario al cual se pueden asignar programación de cantidades físicas (metas) y costos, varios productos secundarios a los cuales solamente se puede asignar metas.
- Se ha limitado el uso de subprogramas, casi hasta el punto de desaparecer esta categoría en la mayoría de las instituciones públicas; ya que los requerimientos para conformar esta categoría implican que la producción terminal sea sumable en unidades físicas a nivel de programa.
- El seguimiento y evaluación se realiza a los productos terminales (a nivel de programa) que cuenten con una programación financiera.

### 6.3.2 Fortalezas

El nuevo enfoque de gestión de los servicios de salud es descentralizada y por resultados.

Las reformas aplicadas en los últimos años en la SESAL se han orientado a la descentralización con el propósito de lograr un sistema nacional con mayor capacidad de respuesta eficaz, eficiente, oportuno y organizado; siendo este uno de los requisitos para la implementación de PoR.

Se han delegado instancias responsables de la gestión de la provisión de los bienes y servicios de salud, de la rectoría y de la gestión de los procesos y recursos claves.

## 6.4 Desarrollo de la Propuesta

Las funciones realizadas por la SESAL, expresan los diferentes tipos de servicios que prestan los proveedores de bienes y servicios, los cuales se categorizan de la siguiente manera:

- Servicios de atención curativa: integra los servicios hospitalarios generales, especializados, atención médica general y atención médica especializada prestada en un establecimiento hospitalario.
- Atención curativa ambulatoria: integra los servicios médicos generales prestados en centros ambulatorios o de primer nivel atención y otros servicios que se prestan en dichos establecimientos (odontológicos, centros de maternidad) y servicios paramédicos.
- Servicios auxiliares de atención de la salud: incluye laboratorio clínico e imagenología.
- Productos médicos dispensados a los pacientes: incluye los medicamentos de prescripción ambulatoria, medicamentos de prescripción hospitalaria y medicamentos de venta libre
- Servicios de prevención y de salud pública: son los servicios que se prestan a la población general.
- Administración de la salud y los seguros médicos: comprende los servicios de la administración pública, la administración de la seguridad social y los seguros médicos privados.
- Funciones relacionadas con la salud: integra otras funciones relacionadas con la generación de capital, inversión en infraestructura, inversión en equipo, aparatos y equipos terapéuticos, formación de personal de salud e investigación y desarrollo de la salud.

Para efectos del presente análisis, se consideraran solamente aquellos productos terminales reflejados en los programas de la SESAL, en vista de que solo a ellos se les da seguimiento y evaluación, y según la teoría del PpP la producción terminal refleja los bienes servicios entregados a la ciudadanía que “salen” de la institución y permiten la consecución de los resultados necesarios para la instrumentación de las políticas de desarrollo económico y social., expresados en la categoría de mayor nivel (programa).

La producción es el vínculo entre el plan y el presupuesto, el siguiente cuadro muestra la producción terminal de la SESAL, reflejada en los programas productivos de la institución:

**Tabla 2. Relación programas-productos de la Secretaría de Salud**

Código	Descripción del Programa	Producto Final	Tipo de Producto
1	ACTIVIDADES CENTRALES	<i>Incluye las actividades de dirección y de apoyo a la gestión productiva, por tanto no refleja producción.</i>	
18	RECTORIA DE SALUD	Intervenciones de Rectoría dirigidas al Sistema Nacional de Salud a nivel Nacional.	Primario
19	PROVISION DE SERVICIOS DE SALUD DEL PRIMER NIVEL DE ATENCION	Intervenciones de Provisión de Servicios de Salud del Primer Nivel de Atención a Nivel Nacional	Primario
		Brindadas las intervenciones integrales a la mujer en condición de embarazo en el primer nivel de atención.	Secundario
		Brindadas las intervenciones integrales a menores de cinco años en el primer nivel de atención..	Secundario
		Brindadas las intervenciones integrales a la población no priorizada en el primer nivel de atención.	Secundario
		Brindadas las intervenciones integrales a la población y al ambiente por Dengue en el primer nivel de atención.	Secundario
		Brindadas las intervenciones integrales a la población y al ambiente por Malaria en el primer nivel de atención.	Secundario
		Brindada las intervenciones integrales a la población por VIH/Sida en el primer nivel de atención.	Secundario
		Brindadas las intervenciones integrales a la población por Tuberculosis en el primer nivel de atención.	Secundario
		Brindadas las intervenciones integrales a la población por hipertension arterial en el primer nivel de atención.	Secundario
		Brindadas las intervenciones integrales a la población por Diabetes Mellitus en el primer nivel de atención.	Secundario
		Brindadas las intervenciones integrales a la población por enfermedad oncológica priorizada en el primer nivel de atención.	Secundario
20	PROVISION DE SERVICIOS DE SALUD DEL SEGUNDO NIVEL DE ATENCION (SERVICIOS HOSPITALARIOS)	Intervenciones de Provisión de Servicios de Salud del Segundo Nivel de Atención a Nivel Nacional.	Primario
		Brindadas las intervenciones integrales a la mujer en condición de embarazo en el segundo nivel de atención.	Secundario
		Brindadas las intervenciones integrales a menores de cinco años en el segundo nivel de atención	Secundario
		Brindada las intervenciones integrales a la población no priorizada en el segundo nivel de atención.	Secundario
		Brindadas las intervenciones integrales a la población por dengue en el segundo nivel de atención.	Secundario
		Brindadas las intervenciones integrales a la población por Malaria en el segundo nivel de atención.	Secundario
		Brindada las intervenciones integrales a la población por VIH/Sida en el segundo nivel de atención.	Secundario
		Brindadas las intervenciones integrales a la población por Tuberculosis en el segundo nivel de atención.	Secundario
		Brindadas las intervenciones integrales a la población por hipertension arterial en el segundo nivel de atención.	Secundario
		Brindadas las intervenciones integrales por Diabetes Mellitus a la población en el segundo nivel de atención.	Secundario
		Brindada las intervenciones integrales a la población por enfermedad oncológica priorizada en el segundo nivel de atención.	Secundario
99	TRANSFERENCIAS Y ASIGNACIONES GLOBALES	<i>Transferencias realizadas a Instituciones sin Fines de Lucro (ISFL) y otras unidades del Sector Público que ofrecen bienes y servicios de salud - este programa no refleja producción.</i>	

Fuente: elaboración propia con datos de SIAFI.

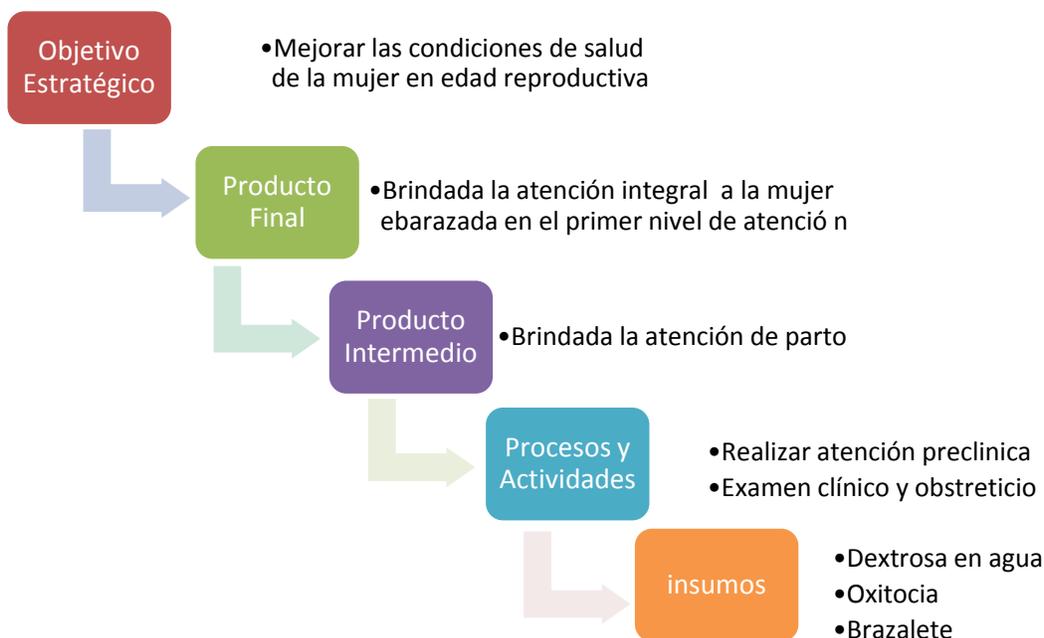
Como se puede observar en el cuadro anterior la producción institucional de la SESAL cuenta con una variedad de servicios, pero que las limitaciones de la técnica del PpP (aplicada en Honduras) solo permite un producto final primario por programa, al cual se le asignan los recursos financieros, dejando los productos secundarios aislados de control y seguimiento de las instituciones rectoras de la planeación y presupuestación.

Uno de los retos de la SESAL es dejar de ver las unidades administrativas o institucionalidad y empezar a ver lo entregable como lo ve la planificación en la transversalidad de las acciones públicas y los servicios finales ofrecidos.

Líneas de acción y establecer la mejor forma o ruta de avanzar hacia un presupuesto por resultados:

- Los procesos de planificación, seguimiento y evaluación deberían dirigirse, no a asegurar que se realicen todas las actividades y productos tal y como estaba planeado, sino a asegurar que se logren los resultados.

A continuación, se muestra un ejemplo de la vinculación de un producto de la SESAL:



**Figura 6. Vinculación planificación – ejemplo Secretaría de Salud**

Fuente: elaboración propia

Los problemas identificados se pueden priorizar utilizando criterios, tales como:

- Tiempo para alcanzar los resultados
- Recursos e insumos requeridos
- Valor político del problema
- Interés de los actores en la solución del problema
- Conflictividad que pueda generar el problema en el ámbito interno y externo
- Impacto sobre el logro de los objetivos

### 6.5 Cronograma de Ejecución y su Financiamiento

El siguiente plan de trabajo para procesos de planificación, se realiza con un enfoque especialmente pertinente para la planificación de programas, en base a la metodología propuesta en el Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo del PNUD (2009):

**Tabla 3. Cronograma de actividades - Aplicabilidad**

Pasos principales	¿Quién es responsable de la organización?	Tiempo estimado	Notas
Contratación de un consultor para recolectar datos	SESAL	1 mes	Elaboración de los términos de referencia.
Ejercicio de intercambio de ideas inicial "lluvia de ideas"	SESAL - SCGG - SEFIN	1 semana	La SESAL por medio del coordinador convocará una reunión inicial con las principales contrapartes para preparar un análisis
Análisis de las partes interesadas	SESAL - SCGG - SEFIN	1 semana	En conjunto con las contrapartes, se realizara el intercambio de ideas para identificar: riesgos potenciales, oportunidades y alianzas y grupos vulnerables o marginados.
<b>Taller(es) de planificación</b>			
1 - Sesión de orientación y formación para las partes interesadas	SCGG - Consultor	1 día	La SCGG ofrecerá el apoyo logístico para el inicio del taller a cada unidad ejecutora, otorgando copia del borrador del documento conceptual y del plan de trabajo.

<b>Pasos principales</b>	<b>¿Quién es responsable de la organización?</b>	<b>Tiempo estimado</b>	<b>Notas</b>
2 - Taller de análisis de problemas	SCGG - Consultor	1 día	Ídem. La sesión incluirá la utilización de modelos como el árbol de problemas para el estudio de las causas y efectos.
3- Taller para completar el análisis de problemas y finalizar el marco de resultados	SCGG - Consultor	1 día	Un proceso de formulación de soluciones, y se definan resultados a alcanzar.
4- Reunión para finalizar los planes para el seguimiento y la evaluación	SCGG - Consultor	1 día	Los planes deberán contener los indicadores identificados en la cadena de valor
<b>Revisión del borrado del marco de Resultados</b>			
1- Revisión por la sede de los productos entregables por la consultoría.	SCGG - Consultor	1 semana	
Preparación del plan para comunicar el marco de resultados	coordinador de la SESAL	2 semana	Lidera la oficina de comunicaciones de la SESAL
<b>Recursos</b>	<b>Financiación</b>	<b>Costo</b>	<b>Notas</b>
Lugar de reunión	SCGG / SEFIN	L. 0.00	Salón de reuniones de la SCGG
Facilitadores	Consultor	L. 1,000,000.00	En los términos de referencia se especifica que la consultoría deberá ser participativa en el cual las UE puedan se capacitadas en el mejor uso de la técnica.
Comunicaciones	Oficina de comunicaciones SESAL	L. 50,000.00	Se realizaran documentos metodológicos para compartir y se diseñara una estrategia de comunicación en la aplicación de la técnica.
Especialistas en seguimiento y evaluación.	Consultor	L. 0.00	Dentro de los productos de la consultoría estará la creación de indicadores alineados a la planificación estratégica del país, y la capacitación en su utilización dentro del S y E.
Equipamiento y material	coordinador de la SESAL	L. 100,000.00	Material impreso, lápices, alquiler de computadoras, alimento y bebidas.
<b>Total</b>		<b>L. 1,150,000.00</b>	

Fuente: elaboración propia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aranda Hernandez, C., & Riera Estorch, M. (2011). El presupuesto como herramienta de modernización de la gestión pública. 99.
- Arellano Gault, D. (Ed.). (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina* (1. ed). México: Centro de Investigación y Docencia Económica : Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión : Miguel Angel Porrúa.
- Bamberger, M., Sartorius, R., & Clark, M. (2004). *Seguimiento y evaluacion : instrumentos, metodos y enfoques* (No. 24614) (pp. 1-26). The World Bank. Recuperado a partir de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/240521468336082184/Seguimiento-y-evaluacion-instrumentos-metodos-y-enfoques>
- CEPAL, C. E. para A. L. y el. (2003). Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. Recuperado a partir de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/7284-planificacion-estrategica-y-gestion-publica-por-objetivos>
- Decreto Ejecutivo Numero PCM-001-2014. (2014). La Gaceta.
- García López, R., & García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- IICA, I. I. de C. A. (1968). *Organizacion Administrativa del Sector Agropecuario de Honduras*. IICA Biblioteca Venezuela.
- Instituto de Desarrollo Regional, F. U. (s. f.). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. Andalucía, España.

Kaufmann, J., Sanginés, M., & García, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (2.<sup>a</sup> ed.). Washington, D.C.

Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2004). *Manual para gestores del desarrollo : diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados* (No. 29672) (pp. 1-286). The World Bank. Recuperado a partir de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/254101468183894894/Manual-para-gestores-del-desarrollo-diez-pasos-hacia-un-sistema-de-seguimiento-y-evaluacion-basado-en-resultados>

Ley 25.152. (1999). República de Argentina.

Ley de Responsabilidad Fiscal Decreto No. 25-2016. (2016). La Gaceta.

Ley General de la Administración Pública. (1996). La Gaceta.

Ley General de la Administración Pública. (2013). La Gaceta.

Ley Orgánica del Presupuesto. (2004). La Gaceta.

Ley para el establecimiento de una Visión de País y la adopción de un Plan de Nación para Honduras. (2010). La Gaceta.

Makón, M. (2012). Algunas Reflexiones sobre la Gestión para Resultados.

Makón, M. (2014). Metodología básica para la elaboración de estructuras programáticas del presupuesto vinculadas con las categorías establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del Gobierno de Costa Rica.

Máttar, J., Perrotti, D. E., & Ocampo, J. A. (Eds.). (2014). *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

- Matus, C., Makón, M., & Arrieche, V. (1979). Bases teóricas del presupuesto por programas. Asociación Venezolana de Presupuesto Público.
- Nelson Shack Yalta - YouTube. (s. f.). Recuperado 17 de septiembre de 2016, a partir de <https://www.youtube.com/watch?v=lqN0mp2iO7Q>
- OCDE. (2008). *Buenas prácticas emergentes en la Gestión para Resultados en el Desarrollo* (3.<sup>a</sup> ed.). Washington, D.C.
- OECD, & IDB. (2014). *Panorama de las Administraciones Públicas*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Recuperado a partir de <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264211636-es>
- PNUD, P. de las N. U. para el D. (2009). Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo. A.K. Office Supplies (NY).
- Rivera, G. (2013). Las Funciones Económicas del Estado y los Sistemas de Presupuesto.
- Robinson, M. (2013). *Program classification for performance-based budgeting : how to structure budgets to enable the use of evidence* (No. 95938) (pp. 1-64). The World Bank. Recuperado a partir de <http://documents.worldbank.org/curated/en/627581468322141749/Program-classification-for-performance-based-budgeting-how-to-structure-budgets-to-enable-the-use-of-evidence>
- Robinson, M. (s. f.). Manual. sobre la elaboración de presupuestos basados en resultados. Materiales de Capacitación de CLEAR. Recuperado 12 de septiembre de 2016, a partir de <http://docplayer.es/5464519-Manual-sobre-la-elaboracion-de-presupuestos-basados-en-resultados-materiales-de-capacitacion-de-clear.html>
- Robinson, M., & Last, D. (2009). Un modelo básico de presupuestación por resultados. Fondo Monetario Internacional.
- Sanz Mulas, A. (2015). *Vinculación Plan Presupuesto en América Latina*. CEPAL, IPEA.

Sistema de Cuentas Nacionales. (1993). Comisión de las Comunidades Europeas, Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Naciones Unidas, Banco Mundial.

Smith, A. (1794). *Investigacion de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*.

Sotelo, J. (2010). Propuesta normativa y marco conceptual de la gestión basada en resultados en Honduras. Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN).

Sotelo, J. (2011). La Planificación Institucional: Guía Metodológica para la Planificación Institucional del Sector Público de la República Dominicana. Recuperado a partir de <http://economia.gob.do/mepyd/publicacion/la-planificacion-institucional-guia-metodologica-para-la-planificacion-institucional-del-sector-publico-de-la-republica-dominicana/>

## ANEXOS

### **Anexo 1. Cuestionario Semi-Estructurado Aplicado en Entrevistas**

¿Cuál es su percepción sobre los avances que ha tenido la planificación en Honduras?

¿Se ha logrado avances en la vinculación de la planificación – presupuesto?

¿Cuáles son las tareas pendientes o áreas en las que se puede avanzar en la definición de presupuesto por programas como base para un PpR?

¿La metodología utilizada para el seguimiento y evaluación ha incidido en la toma de decisiones y en las asignaciones presupuestarias?

La formulación actualmente se realiza en base a criterios incrementalistas y/o presiones de gasto que toma como base el presupuesto de la gestión anterior, partiendo de esta realidad ¿qué cambios se pueden suscitar para realizar una asignación presupuestaria orientada a resultados?

¿Cree usted que los factores políticos podrían afectar la asignación presupuestaria y limitar los alcances del PpR?

La gestión por resultados, trae consigo el tema de incentivos ¿Qué tipo de incentivos se pueden otorgar a las instituciones para alcanzar la eficiencia en el gasto? ¿Se podrían aplicar este tipo de alicientes según su criterio?

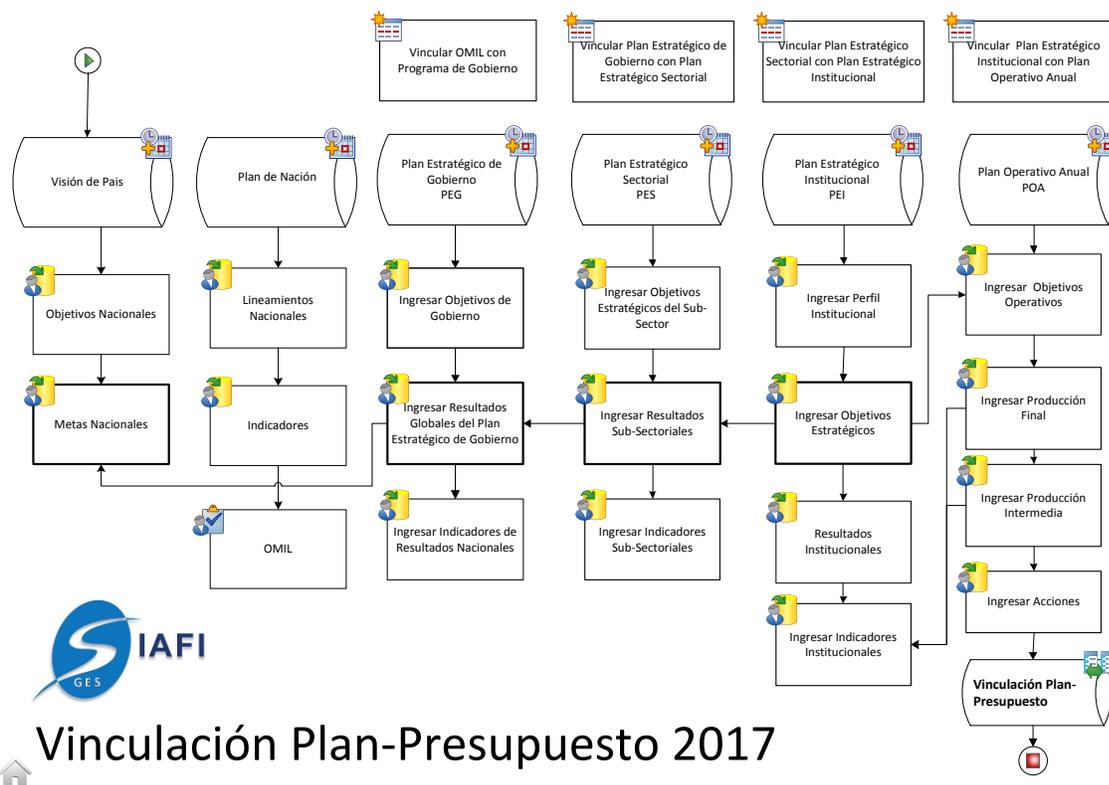
¿Considera usted que la técnica de presupuesto por resultados requiera la instrumentación legal para su implementación? ¿Cuáles serían los principales elementos que caracterizarían dicha ley, acorde a la realidad nacional?

¿Qué cambios implicaría en la administración pública la instrumentalización de la ley de presupuesto por resultados?

¿Cuáles son los principales retos o dificultades en la definición y aplicación de un PpR?

¿En qué nivel y como se establecen las relaciones o correspondencias entre los indicadores de productos o de resultados de las categorías programáticas y los planes nacionales?

## Anexo 2. Vinculación Plan – Presupuesto Realizado En SIAFI Ges



### Anexo 3. Estructura Programática de la Secretaría de Salud - Gestión 2017

Programa	Sub Programa	Proyecto	Actividad / Obra	Descripción
<b>1</b>				<b>ACTIVIDADES CENTRALES</b>
	<b>0</b>	<b>0</b>		-
			1	DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN DE LA ULMIE
			2	SERVICIOS DE SECRETARÍA GENERAL
			4	SERVICIOS DE AUDITORÍA Y CONTROL INTERNO
			5	SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y CONTABLES
			7	CIUDAD MUJER
			12	DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN DE LA UAFCE
<b>18</b>				<b>RECTORIA DE SALUD</b>
	<b>0</b>	<b>0</b>		-
			1	DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN SUPERIOR
			2	SERVICIOS DE NORMALIZACIÓN
			3	DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN DE LA UTGP
			4	ARTICULACIÓN, ARMONIZACIÓN Y COBERTURA DE SERVICIOS DE SALUD
			5	PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA Y EVALUACIÓN INSTITUCIONAL
			6	GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN
			7	VIGILANCIA DE LA SALUD
			8	RECTORÍA DE SALUD EN LAS REGIONES SANITARIAS
			9	VIGILANCIA DEL MARCO NORMATIVO
			10	DESARROLLO DE RECURSO HUMANO
			11	COORDINACIÓN SUPERIOR DE REGULACIÓN
			12	COORDINACIÓN SUPERIOR DE REDES INTEGRADAS DE SERVICIOS DE SALUD
			13	COORDINACIÓN SUPERIOR DE PROYECTOS E INVERSIONES
<b>19</b>				<b>PROVISIÓN DE SERVICIOS DE SALUD DEL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN</b>
	<b>0</b>	<b>0</b>		-
			1	DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN
			2	INTERVENCIONES DE PROMOCIÓN DE LA SALUD

Programa	Sub Programa	Proyecto	Actividad / Obra	Descripción
			3	INTERVENCIONES DE PREVENCIÓN DE SALUD
			4	ATENCIÓN A GRUPOS PRIORIZADOS
			5	ATENCIÓN A ENFERMEDADES TRANSMISIBLES PRIORIZADAS
			6	ATENCIÓN A ENFERMEDADES NO TRANSMISIBLES PRIORIZADAS
			7	ATENCIÓN A GRUPOS Y ENFERMEDADES NO PRIORIZADAS
	<b>0</b>	<b>18</b>		<b>PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA ENFERMEDAD DE CHAGAS Y LEISHMANIASIS (PENCHALE)</b>
			1	Fortalecer la capacidad institucional y comunitaria de monitorear y analizar la situación de Chagas y Leishmaniosis.
			2	Mejorar de la capacidad para prevenir otras formas de la enfermedad de Chagas
			3	Fortalecer Subsistemas de información
			5	Incrementar la Capacidad del Diagnóstico de los laboratorios
			6	Fortalecer los mecanismo de Dirección y Coordinación
	<b>0</b>	<b>19</b>		<b>PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL ACCESO Y CALIDAD DE SERVICIOS Y REDES DE SALUD</b>
			1	Mejora de la cobertura de Servicios de Salud bajo la modalidad de gestión descentralizada
			2	Fortalecimiento institucional
			3	Gestión del proyecto, auditorías y evaluación operativa de gestores
			6	AUDITORIA FINANCIERA
	<b>0</b>	<b>23</b>		<b>HONDURAS SALUD MESOAMÉRICA 2015 (HO-G1003) FASE II</b>
			1	Fortalecimiento de la prestación de servicios de salud en PF, cuidados obstétricos y neonatales, AINC y AIEPI a través de gestores descentralizados de primer nivel
			2	Fortalecimiento de la prestación de servicios de salud en PF, atención del parto y complicaciones obstétricas y neonatales a través de gestores descentralizados del segundo nivel
			3	Fortalecimiento de la SESAL, Gestores y del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Convenios de Gestión
			4	Auditoría del Programa
			5	Gestión del Programa
<b>20</b>				<b>PROVISIÓN DE SERVICIOS DE SALUD DEL SEGUNDO NIVEL DE ATENCIÓN (SERVICIOS HOSPITALARIOS)</b>
	<b>0</b>	<b>0</b>		-
			1	DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN

Programa	Sub Programa	Proyecto	Actividad / Obra	Descripción
			2	SERVICIOS DE HOSPITALIZACIÓN PRIORIZADA
			3	SERVICIOS DE HOSPITALIZACIÓN NO PRIORIZADA
			4	SERVICIOS DE CONSULTA EXTERNA PRIORIZADA
			5	SERVICIOS DE CONSULTA EXTERNA NO PRIORIZADA
			6	SERVICIOS DE SALUD EMERGENCIA
	<b>0</b>	<b>18</b>		<b>PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA RED HOSPITALARIA MATERNO INFANTIL</b>
			1	Fortalecimiento de la Red Hospitalaria Materno Infantil
			2	Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la SESAL
			3	Gestión al Programa
			5	AUDITORIAS FINANCIERAS
	<b>0</b>	<b>19</b>		<b>REEQUIPAMIENTO BIOMEDICO HOSPITAL MARIA ESPECIALIDADES PEDIATRICAS (HMEP)</b>
			1	EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL MARIA
	<b>0</b>	<b>20</b>		<b>CONSTRUCCIONES ADICIONES Y MEJORAS EN HOSPITALES.</b>
			1	CONSTRUCCIONES ADICIONES Y MEJORAS EN HOSPITALES Y REGIONES DEPARTAMENTALES
<b>99</b>				<b>TRANSFERENCIAS Y ASIGNACIONES GLOBALES</b>
	<b>0</b>	<b>0</b>		-
			1	APOYO FINANCIERO AL SECTOR PUBLICO, PRIVADO Y EXTERNO
			2	APOYO FINANCIERO A INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS Y OTROS APORTES