

Reforma de la Gestión Financiera basada en Desempeño en la Pontificia Universidad Católica del Perú

Edmundo Beteta¹

1. Introducción

El objetivo del artículo es resumir la experiencia reciente de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) en el **mejoramiento del proceso de planeación estratégica y financiera**, mediante el enfoque de gestión financiera basada en desempeño. La PUCP está adoptando los principios del presupuesto por resultados (PpR), entendido como un “presupuesto basado en información de desempeño” (OECD, 2007; Robinson y Last, 2009) que permite una mayor relación entre la planeación, la asignación de recursos financieros y el logro de resultados.

El PpR va más allá de promover el equilibrio o superávit financiero de una institución de educación superior, y permite migrar desde la gestión presupuestal inercial o incrementalista (Hanover Research, 2012) hacia dos objetivos relevantes en la política presupuestal contemporánea: la eficiencia asignativa y la eficiencia operacional (o técnica). El primero consiste en la capacidad del presupuesto de representar las prioridades estratégicas institucionales (mayor vinculación entre planeamiento y presupuestación) y de orientar la asignación de recursos tomando en cuenta la efectividad de los programas, proyectos y actividades que realizan cerca de un centenar de unidades (de docencia, investigación y administrativas) que conforman la PUCP. El segundo alude a mejorar la gestión a nivel microeconómico, en la provisión de los bienes y servicios que estas unidades brindan a la comunidad universitaria y al país (Allen y Tommasi, 2001; Guzmán, 2005; Marcel, 2007; Robinson y Brumby, 2005). Así, el PpR contribuye a maximizar el desempeño organizacional en el logro de sus objetivos, más allá de lo estrictamente financiero.

Esta reforma es clave en una institución que destaca como la mejor universidad del Perú en los *rankings* internacionales² y que congrega a más de 18,000 estudiantes de pregrado en 44 carreras, cerca de 6,000 estudiantes de maestría y doctorado y de 50,000 alumnos en programas de formación continua o virtual; más de 2,000 docentes y 2,700 trabajadores administrativos y obreros³. Coincide con el Plan Estratégico Institucional 2011-2017 (PEI), que plantea la implementación gradual de la gestión por resultados. Esto implica orientar

¹ Profesor del Departamento de Economía y Director Ejecutivo del Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

² En 2012, la PUCP obtuvo, en América Latina, el puesto 23 en el prestigioso ranking *QS Top Universities*, escalando 8 puestos en comparación con el año anterior.

los recursos al cumplimiento de objetivos previamente acordados y que generan compromisos en cada estamento y unidad de la universidad (PUCP, 2011).

Las siguientes secciones resumen las buenas prácticas de los últimos años y los desafíos inmediatos para avanzar en la reforma.

2. Resumen de buenas prácticas de gestión financiera en el marco del PpR

Los principales avances consisten en la vinculación entre planeación y asignación presupuestal, en la construcción de sistemas de información de desempeño, en la integración de la información en las decisiones presupuestales y en la aplicación de incentivos y reconocimientos al desempeño.

2.1. Planeación y asignación presupuestal

El planeamiento estratégico corporativo concordado se tradujo en el PEI, en objetivos estratégicos en cuatro ejes (formación, investigación, relación con el entorno y gestión institucional), como muestra el cuadro siguiente:

Cuadro N° : Objetivos estratégicos institucionales

EJES	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
FORMACIÓN	<ol style="list-style-type: none">1. Ampliar y consolidar una buena formación flexible, integral, multi e interdisciplinar.2. Fomentar el desarrollo de los docentes en la PUCP3. Consolidar la presencia y reconocimiento de la formación que brinda la PUCP en el ámbito nacional e internacional.
INVESTIGACIÓN	<ol style="list-style-type: none">4. Fortalecer la producción y difusión de las investigaciones realizadas en la PUCP5. Poner el resultado de las investigaciones producidas por la PUCP al servicio de la comunidad6. Asegurar las condiciones que permitan promover una mayor producción de investigaciones de calidad
RELACIÓN CON EL ENTORNO	<ol style="list-style-type: none">7. Impulsar el intercambio y aprendizaje entre la PUCP y la sociedad.8. Incorporar en la universidad prácticas coherentes con el desarrollo humano.
GESTIÓN	<ol style="list-style-type: none">9. Implementar una gestión por resultados en la PUCP.

3 Las cifras corresponden al primer semestre de 2012.

INSTITUCIONAL 10. Garantizar que la comunicación institucional se consolide como uno de los pilares de la gestión en la PUCP

11. Fomentar el desarrollo del personal administrativo de la PUCP.

Fuente: Plan Estratégico Institucional (PEI) 2011-2017

En este contexto, la Dirección Académica de Planeamiento y Evaluación (DAPE) y la Dirección Académica de Economía (DAE) del gobierno central de la PUCP propiciaron una mayor vinculación entre la planeación y la formulación presupuestal de las unidades académicas y de investigación, mediante algunas acciones, como las siguientes:

- Elaboración y mejoramiento de Planes de Desarrollo (PDU) en 26 unidades académicas (Facultades y Departamentos) y de Planes de Desarrollo de la Investigación (PDI) en 12 centros e institutos de investigación.
- Formulación de la planificación operativa anual (actividades) en función de los correspondientes PDU y PDI, promoviendo mayor alineamiento con el PEI.
- Identificación, en el “presupuesto subvencionado” de las unidades académicas y de investigación para sus PDI y PDU, los “fondos de subvención” explícitamente vinculados a actividades y resultados de las unidades que se encuentran alineados con las metas y objetivos estratégicos del PEI. En el año 2012 el presupuesto de fondos de subvención ascendió a aproximadamente US\$ 1,063,258; mientras que en el 2013 fue de US\$ 1,163,187, lo que evidencia una variación positiva del 9%. Ello denota que las unidades están destinando un mayor presupuesto a aquellas actividades o resultados que se encuentran alineados con el PEI (PUCP, 2013).
- Construcción de una Plataforma de Registro y Seguimiento (PRS) ubicada en el *intranet* institucional, que contiene los planes de desarrollo (PDU y PDI), con sus actividades anuales planificadas y presupuestadas.

El cuadro N°2 reporta el número de resultados planificados y presupuestados por las unidades académicas, aquellos articulados a las metas estratégicas del PEI y los que son propios de la unidad, en el marco de su diversidad y autonomía. Se observa una significativa vinculación entre lo planificado por las unidades en 2013 y el PEI. El eje de formación concentra el mayor número de actividades y/o resultados planificados concordantes con el PEI (278 de 470) en 2013, mientras los ejes de investigación, gestión y relación con el entorno presentan un alto porcentaje de alineamiento con el PEI (74%, 70% y 65%, respectivamente). Una situación análoga ocurre en los centros e institutos de investigación (cuadro N° 3).

Los cuadros N° 4 y N° 5 muestran los avances en la ejecución presupuestal del año 2012 en cada uno de los ejes del PEI, para los PDU de las unidades académicas y los PDI de los centros e institutos de investigación. Toda la información proviene de bases de datos disponibles para la toma de decisiones en las unidades y en el gobierno central de la PUCP.

Cuadro N° : Resultados de PDU articulados a metas estratégicas PEI 2013

Fuente: Campus virtual, Plataforma de Registro y Seguimiento a los Planes de Desarrollo (4 de febrero de 2013).

Cuadro N° : Actividades/ Resultados de PDI planificados 2013, articulados a metas estratégicas PEI

Fuente: Campus virtual, Plataforma de Registro y Seguimiento a los Planes de Desarrollo (4 de febrero de 2013).

Cuadro N° : Ejecución de presupuesto subvencionado 2012-PDU de facultades y departamentos

Ejes del PEI	Número de actividades planificadas	Presupuesto inicial aprobado (en \$)	Avance de ejecución presupuestal (en \$)	% Avance ejecución presupuestal
Formación	152	-788,411	-531,645	67%
Investigación	64	-306,652	-224,384	73%
Relación con el entorno	90	-389,974	-269,617	69%
Gestión	21	-84,573	-56,934	67%
Total general	327	-1,569,611	-1,082,580	69%

Fuente: Campus virtual, Plataforma de Registro y Seguimiento a los Planes de Desarrollo (consultado el 4 de febrero del 2013, datos de ejecución presupuestal exportados de sistema ERP/Centuria).

Cuadro N° : Ejecución de presupuesto subvencionado 2012-PDI de centros e institutos de investigación

Ejes del PEI	Número de actividades planificadas	Presupuesto inicial aprobado (en \$)	Avance ejecución presupuestal (en \$.)	% Avance ejecución presupuestal
Formación	7	-21,773	-7,672	35%
Investigación	25	-184,414	-127,415	69%
Total general	32	-206,187	-135,087	66%

Fuente: Campus virtual, Plataforma de Registro y Seguimiento a los Planes de Desarrollo (consultado el 4 de febrero del 2013, datos de ejecución presupuestal exportados de sistema ERP/Centuria).

La ejecución de las actividades y del presupuesto asignado a las mismas, en función de la instancia ejecutora (facultades o departamentos), revela un avance de 90% en cumplimiento de actividades y de 69% en los recursos gastados en las unidades académicas (cuadros N° 6 y N° 7).

Cuadro N° : Seguimiento a actividades subvencionadas planificadas en PDU 2012, por Eje

Unidades/Ejes	Número de Actividades	Formación	Investigación	Relación con el entorno	Gestión	Total general
Facultades	191	87%	81%	87%	79%	86%
Departamentos	136	97%	92%	103%	89%	97%
Total	327	89%	90%	95%	81%	90%

Fuente: Campus virtual, Plataforma de Registro y Seguimiento a los Planes de Desarrollo (con fecha de corte 15 de diciembre del 2012, consultada el 4 de febrero del 2013).

Cuadro N° : Niveles de avance de actividades subvencionadas y de ejecución presupuestal 2012 - PDU

Unidades	% promedio de avance de actividades	% de avance de ejecución presupuestal
Facultades	86%	67%
Departamentos	97%	72%
Total	90%	69%

Fuente: Campus virtual, Plataforma de Registro y Seguimiento a los Planes de Desarrollo (con fecha de corte 15 de diciembre del 2012, consultada el 4 de febrero del 2013).

Análogamente, las unidades de investigación presentaron, en promedio, un 94% de actividades desarrolladas y una ejecución presupuestal del 66% (cuadros N° 8 y N° 9).

Cuadro N° : Seguimiento de avance de actividades subvencionadas de PDI 2012

Ejes del PEI	Número de actividades planificadas	% promedio de avance de actividades
Formación	7	67%
Investigación	25	97%
Total	32	94%

Fuente: Campus virtual, Plataforma de Registro y Seguimiento a los Planes de Desarrollo (con fecha de corte 15 de diciembre del 2012, consultada el 4 de febrero del 2013).

Cuadro N° : Avance de actividades subvencionadas PDI 2012 y de ejecución presupuestal

Ejes del PEI	% promedio de avance de actividades	% de avance de ejecución presupuestal
Formación	67%	35%

Investigación	97%	69%
Total	94%	66%

Fuente: Campus virtual, Plataforma de Registro y Seguimiento a los Planes de Desarrollo (con fecha de corte 15 de diciembre del 2012, consultada el 4 de febrero del 2013).

2.2. Sistemas de información del desempeño

El vínculo entre la formulación presupuestal y la gestión de las unidades es un proceso de mejora continua, en el cual se está avanzando desde categorías detalladas de “actividades” hacia agregaciones mayores que permiten asociar grupos de actividades con metas. Además, en la PRS se desarrollaron aplicativos de seguimiento y reportes que permiten, para cada unidad académica y de investigación: i) contar con información de apoyo a la gestión financiera durante el ejercicio presupuestal, ii) reportar el avance en el logro de actividades, metas, y su correspondiente ejecución presupuestal, como insumo para procesos de evaluación anual de la gestión financiera y iii) incorporar dicha información en los procesos de elaboración del presupuesto y en el plan de funcionamiento institucional del año siguiente.

2.3. Uso de información sobre desempeño en la asignación presupuestal

Conforme se avanza en PpR, las unidades generan mayor información, lo cual mejora los procesos de asignación de recursos. La Comisión Central de Presupuesto, en la asignación presupuestal 2013 para actividades subvencionadas de las unidades académicas y de investigación, adoptó los criterios descritos en el cuadro N° 10, que complementan el enfoque tradicional de presupuestos históricos.

Cuadro N° : Asignación presupuestal 2013 en la PUCP y Gestión por Resultados

N°	Criterio	Estrategia	Unidad responsable de proporcionar la información
1.	Formulación de presupuesto subvencionado tomando como referencia la asignación 2012	Presupuesto histórico	DAE /Oficina de Presupuesto DAF
2.	Vinculación con las prioridades establecidas en el PEI	Alineamiento PEI – PDU/PDI	DAPE
3.	Nivel de avance de metas de las actividades subvencionadas programadas para el 2012-1	Evaluación de <i>performance</i> de la unidad en el logro de resultados	DAPE
4.	Nivel de ejecución presupuestal anual 2011–2012 (proyectado)	Análisis de avance de resultados de actividades y presupuesto ejecutado	DAE / Oficina de Presupuesto

Fuente: Dirección Académica de Planeamiento y Evaluación (DAPE), Plan de Funcionamiento 2013

Esta buena práctica implica un proceso de asignación que modifica la lógica incrementalista e inercial, al considerar criterios explícitos de desempeño (el grado de vinculación entre la planificación de la unidad y el PEI, el cumplimiento de metas de actividades y ejecución presupuestal, entre otros), la información de sustento de las unidades y los aspectos cualitativos que explican los logros en la gestión del año anterior. Esta información mejora la calidad del análisis financiero y de las decisiones presupuestales de la alta dirección de la PUCP.

2.4. Incentivos y reconocimientos al desempeño

En el PpR es clave diseñar instrumentos explícitos de asignación de recursos hacia las unidades y personas que muestran mayor identificación con los objetivos institucionales (Swiss, 2005; Bourgon, 2008). En paralelo al mejoramiento de la información sobre desempeño de las unidades académicas y de investigación, la PUCP destina aproximadamente 2% de su presupuesto anual en diversas modalidades de incentivos individuales y colectivos, como las siguientes:

Cuadro N° : Bonos y reconocimiento del desempeño en presupuesto de 2012

EGRESOS	US\$	% de egresos institucionales
PREMIO DE INVESTIGACIÓN DGI *	999,222	0.50%
BONO DE PRODUCTIVIDAD POR INVESTIGACIÓN	314,074	0.16%
OTRAS ACTIVIDADES DEL FONDO DE INVESTIGACIÓN *	667,444	0.33%
BONO DOCENTE **	499,453	0.25%
ACTIVIDADES DEL FONDO CONCURSABLE PUCP	215,960	0.11%
PREMIO DOCENTE DARS	48,169	0.02%
BONO POR CUMPLIMIENTO DE META ECONÓMICA	209,468	0.10%
TOTAL	2,953,790	1.47%

** Estimación, incluye beneficios laborales.

* Monto aprobado. DGI es la Dirección General de Investigación

Más allá de la magnitud de los montos asignados, su contribución al rendimiento del personal mejora la calidad del gasto para el resto del presupuesto. Asimismo, la PUCP reconoce la importancia de los incentivos no monetarios, como los que surgen del diseño institucional de la carrera docente, que establece criterios objetivos basados en el mérito y

en el desempeño para la incorporación, la evaluación y la promoción hacia niveles superiores, los que se aplican de manera continua.

3. A modo de conclusión: los próximos pasos

El PpR contiene metodologías, procesos, y herramientas para incorporar la información de desempeño en la toma de decisiones presupuestarias y para motivar a las unidades que conforman la PUCP en el logro de resultados. Al ser una reforma gradual, en las primeras etapas conviene poner énfasis en la elaboración de información relevante sobre desempeño y aumentar su vinculación con la gestión financiera. Resumimos los próximos pasos a seguir en los siguientes:

- Mejorar la pertinencia y calidad de las mediciones, desde el registro de actividades hacia el reporte de productos y resultados (Hatry, 2006).
- Identificar los indicadores de desempeño prioritarios de gestión institucional y financiera. Un riesgo típico en los inicios del PpR es el exceso de mediciones e indicadores (Bonney, 2003).
- Extender la cobertura de los sistemas de planificación y gestión financiera basada en desempeño a otras unidades de la PUCP.
- Propiciar la mejora continua en los procesos de coordinación entre el gobierno central y las unidades para un mayor uso de la información en las decisiones presupuestales y en el diseño de incentivos (contratos de desempeño⁴).
- Sistematizar y evaluar las prácticas de reconocimiento del desempeño e incentivos existentes, y realizar los ajustes pertinentes para profundizar la gestión financiera basada en PpR.
- Revisar la adecuación de la institucionalidad de la administración financiera, en términos de los procesos, métodos y asignación de responsabilidades del gobierno central y de las unidades.
- Fortalecer las capacidades del personal y las políticas de gestión de recursos humanos de manera consistente con el PpR.

Referencias

⁴ Al respecto, véase Ellis y Mitchell (2002).

Allen, R. y Tommasi, D. (2001). “Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries”. Organisation for Economic – Cooperation and Development.

Bonnefoy, J. (2003). “Los Indicadores de Evaluación Del Desempeño: Una Herramienta para la Gestión por Resultados en América Latina”. Boletín del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), N° 13.

Bourgon, J. (2008). “Performance Management: It’s the Results that Count”. Workshop on Government Performance and Results Management, APEC, Taipei, 27-28 March.

Ellis, K. y Mitchell, S. (2002), “Outcome-Focused Management in the United Kingdom”. Organisation for Economic – Cooperation and Development (OECD). Journal on Budgeting. Volume 1 N° 4, 2002

Guzmán, M. (2005). “Aplicación de instrumentos de evaluación de desempeño. La experiencia chilena”. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile y Banco Interamericano de Desarrollo.

Hanover Research (2012). “Six Alternative Budget Models for Colleges and Universities”.

Hatry, H. (2006). “Performance Measurement”. The Urban Institute. Washington D.C. 2nd Edition.

Marcel, M. (2008). “Presupuesto por Resultados” ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública?”. En Presupuesto basado en resultados: conferencia internacional, Ciudad de México, México, Junio 9-10 de 2008, Auspiciada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (SHCP), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

OECD - Organisation for Economic Co-Operation and Development (2007) “Performance budgeting in OECD countries”. Organisation for Economic Co-Operation and Development.

PUCP- Pontificia Universidad Católica del Perú (2011). “Hacia el Centenario. Plan Estratégico Institucional PUCP 2011-2017”.

PUCP- Pontificia Universidad Católica del Perú (2013). “Plan de Funcionamiento 2013”. Dirección Académica de Planeamiento y Evaluación.

Robinson, M. y Last, D. (2009). “Basic Model of Performance-Based Budgeting”. Technical Notes and Manuals. International Monetary Fund.

Robinson, M. y Brumby, J. (2005). “Does performance budgeting work? An analytical review of the empirical literature”. *IMF Working Paper, WP(05/210)*.

Swiss, J. (2005). “A Framework for Assessing Incentives in Results-Based Management”. *Public Administration Review*, vol. 65, N° 5.