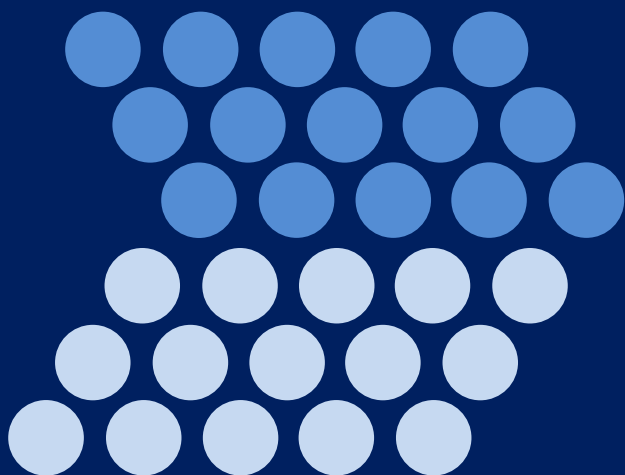


Presupuesto por Resultados

Diseño de programas una Guía Práctica

Flora Rojas

*Una contribución para Autoridades
políticas, Administradores, Técnicos de
Organismos y Entidades del Estado,
Organismos de Control y Sociedad Civil*



Esta publicación fue elaborada por el Equipo CEMAF.

El contenido de la presente publicación, las opiniones y comentarios son exclusiva responsabilidad de la autora.

La realización del presente material han intervenido las siguientes personas:

Autora

FLORA ROJAS

Coordinación General

FLORA ROJAS

Secretaría

CYNTHIA ESCURRA

Diagramación y diseño

RODRIGO REYNAL

Agradecimiento especial a los alumnos y alumnas del Curso de Postgrado Especialización en Administración Financiera y Gestión Pública para Resultados año 2010-2011 CEMAF-UNI, por sus aportes a través del desarrollo de las Matrices de Marco Lógico de algunos programas emblemáticos contenido en el Plan 2020 Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social. Paraguay para todos y todas. Elaborado por el Gabinete Social de la Presidencia de la República.

FLORA ROJAS



Licenciada en Matemáticas graduada en la Universidad Católica de Asunción. Postgrado en Administración Pública con Mención de Honor del INCADE-Universidad Americana. Cursó estudios en el Exterior sobre Finanzas Públicas y Administración Financiera. Ex Directora de Política Fiscal y de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Elaboró los Proyectos de Leyes de Sostenibilidad Fiscal, Responsabilidad y Transparencia (2005), la Derogación de la Ley N° 1636/2000 y se implementa la Presupuestación por Resultados (2010).

Consultora Nacional e Internacional desde el año 2004 hasta la fecha. Panelista invitada en Seminarios y Congresos Nacionales e Internacionales (Argentina, Chile, España, Honduras, Costa Rica y Colombia)

Elaboró el Plan de Acción para la Implementación de Gestión por Resultados para el Paraguay (2009) Ministerio de Hacienda/BID-Prodev.

Directora General del CEMAF (1997), especialista en la formación de profesionales de alto nivel académico a través de los Postgrados dictados en convenio con Universidades Nacionales.

Docente universitaria de la Universidad Nacional de Itapúa y Concepción, también de la Universidad Americana.

Miembro activo de la Asociación Paraguaya de Presupuesto Público (Apapp).

PRESENTACIÓN

El presente documento representa una guía práctica para el diseño de programas presupuestarios bajo el enfoque por “resultados”.

En el mismo se realiza una serie de comentarios y los ejemplos prácticos corresponden a programas que se encuentran dentro del Presupuesto General de Nación. La metodología es simple, esquematizada y homogénea que ayudará a la construcción de los programas utilizando la metodología de Marco Lógico.

La base documental del presente material fue la *Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, Basada en la experiencia de México, Año 2010, elaborada por la CONEVAL/SHCP del Gobierno Federal*. La experiencia de México está considerada por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo como uno de los más exitosos dentro de América Latina y el Caribe por la uniformidad en su aplicación metodológica en todos los Estados Unidos de México. La colaboración de expertos chilenos del ILPES-CEPAL fue un apoyo muy importante para el logro de los objetivos trazados por el Gobierno mexicano.

El Centro Superior de Estudios de Administración y Finanzas Públicas para el Desarrollo (CEMAF), como especialista en el tema, elaboró esta Guía como material de consulta para Autoridades, administradores, técnicos, académicos, ciudadanos y ciudadanas, de forma a difundir la terminología y apoyar toda acción del gobierno que conlleve a Gestionar por Resultados, por dos razones principales:

- Necesidad de hacer más con los mismos recursos, y
- Necesidad de rendir cuentas a los ciudadanos y ciudadanas, cada vez más exigentes con la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	2
I. Introducción.....	8
II. El proceso de Planeación, Programación y Presupuesto.....	11
III. Marco jurídico.....	31
IV. Presupuesto por Resultados	34
V. El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).....	36
VI. Metodología de Marco Lógico.....	37
¿En qué consiste la Metodología de Marco Lógico?	37
Etapas de la Metodología de Marco Lógico	38
VII. Cómo construir la Matriz de Indicadores para Resultados	45
Alineación de los Programas presupuestarios con el PND	45
1. ¿Qué es la Matriz de Indicadores para Resultados?.....	46
1.1 Contenido de la MIR.....	47
1.2 Secuencia de elaboración de la MIR	49
VIII. Diseño inverso de la Matriz del Marco Lógico de un programa existente	88
a) Primer paso: ¿Qué problema tratamos de resolver y a quién?.....	90
b) Segundo paso: ¿Cómo esperamos que se resuelva el problema?.....	91
c) Tercer paso: De la estrategia a la Matriz	93
d) Cuarto paso: Completar la Lógica Vertical de la Matriz.....	95
e) Quinto paso: Limpiar lo que sobra	97
f) Sexto paso y final: Agregar los indicadores.....	98
IX. Las Municipalidades y el Presupuesto por Resultados	99
X. La experiencia en la implementación del Presupuesto por Resultados en Municipios	100

Montaje del sistema de gestión y presupuestación por resultados	104
Desarrollo de instrumentos de planificación con enfoque de resultados: la formulación del Presupuesto por Resultados (PpRM).....	104
• Etapa 1: Definición de prioridades de política	105
• Etapa 2: Identificación de proyectos de inversión y ajuste a partir de la restricción fiscal.....	106
• Etapa 3: Asociación física y financiera	106
• Etapa 4: Preparación del anexo de PpRM.....	107
XI. DISEÑO DE PROGRAMA ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD - USF: Ejemplo práctico	108
Árbol de Problemas.....	108
Árbol de Objetivos	109
Selección de Alternativas	110
Matriz de indicadores de Resultados	111
Propuesta de programación.....	112
Matriz de resultado clave y dimensiones de los indicadores.....	113
Matriz de seguimiento de indicadores de desempeño	114
XII. Propuesta de una nueva forma de programación y gestión	115
XIII. Comentarios Finales	116
1. Experiencia en Paraguay.	116
2. Propuesta de programación y de ejecución	117
3. Manuales y Normas ajustados a los estándares internacionales.	118
4. Nuevo enfoque para mejorar la Calidad de la Gestión y Gasto Público.....	118
XIV. Abreviaturas y Siglas.....	120
XV. Bibliografía.....	122
XVI. Glosario	123

Resumen Ejecutivo

1. El Ministerio de Hacienda inició el tránsito hacia los nuevos paradigmas y la modernización del Presupuesto Público pero falta concienciar a los políticos de cambiar la práctica del “presupuesto incremental” y la ciudadanía debe impulsar, apoyar y exigir que los recursos públicos sean eficientemente aplicados.
2. Los programas presupuestarios contruídos bajo el enfoque por Resultados es una visión muy distinta, la planificación viene antes que el “presupuesto”, todavía subsiste en nuestra cultura el paralelismo entre la planificación y el presupuesto. (Presupuestemos primero luego vemos en qué y cómo gastar).
3. En el periodo 2002-2011 el presupuesto se triplicó en términos nominales y en términos reales (descontada la inflación) creció más del 60%. Sin embargo no hay evidencia de una correlación positiva entre incrementos de recursos presupuestarios y el bienestar de la población, particularmente en sectores prioritarios y sensibles. (Salud, Educación, Seguridad).
4. El Ministerio de Hacienda inicia el proceso de la presupuestación por Resultados a partir del año 2011, se desconoce respecto a la metodología y no cuenta con disposición legal de carácter permanente que asegure el proceso a futuro de forma que sea obligatorio a todos los Organismos y Entidades del Estado, incluidas las Municipalidades. En este punto se debería lograr la sostenibilidad a través de una ley.
5. En este sentido se elaboró¹ un Proyecto de ley, **“Que deroga la Ley N° 1636/2000 y se establece la presupuestación por Resultados”** que tuvo entrada como iniciativa parlamentaria por la Comisión de Cuentas y Control de la Ejecución presupuestaria de la Cámara de Diputados; ésta fue estudiada y aprobada en fecha 28 de octubre de 2010, es decir tuvo media sanción en la Cámara baja. Más adelante, el 14 de abril de 2011 la Cámara de Senadores lo rechazó por desconocimiento y desinformación, sin saber que el proceso ya inició y se halla establecida en el art. 112 de la Ley N° 4249/2010 que aprueba el Presupuesto General de la Nación del año 2011.

¹ Elaborado por Flora Rojas.

6. El citado Proyecto de Ley hace referencia a tres líneas básicas²:
 - Implementación gradual (actualmente se viene haciendo con los programas emblemáticos) y elaboración de un cronograma de acción que demuestre claramente las Entidades que serán alcanzadas en un lapso de tiempo, y se informará del mismo al Congreso Nacional,
 - Marco de Gestión de Largo Plazo que vincule las políticas públicas con los programas presupuestarios, y
 - Marco de Plurianualidad de Presupuesto que contenga los ingresos estimados y gastos programados para los 3 años siguientes, muy importante para prever el financiamiento de las políticas públicas en el mediano plazo y estimar la sostenibilidad de las finanzas públicas.
7. El cambio de cultura, la adopción de nuevos modelos y metodologías requiere de liderazgo para plantear sistemas y nuevas formas de contruir los programas presupuestarios. Todo proceso de Gestión para Resultados GpR serio, necesita contar con individuos comprometidos y dispuestos a invertir su capital político en reformar sistemas profundamente arraigados, moldear una visión de futuro y mejorar el desempeño del gobierno.
8. Como afirma el experto Norteamericano, Allen Schick “los gobiernos presupuestan de la misma forma en que administran, razón por la cual es necesario modernizar las prácticas administrativas a fin de reformar el proceso presupuestal”.
9. Nuestra cultura extremadamente reglamentarista con Decretos reglamentarios, Clasificadores de Ingresos, gastos y financiamiento, leyes anuales de presupuesto, que son exagerados en su contenido se dictan anualmente con el objetivo de optimizar el uso de los recursos públicos, lo que en realidad genera son confusiones a los Administradores de los Organismos y Entidades del Estado y a los Órganos de control, tampoco sirve para racionalizar el gasto, por tanto esta actitud del Ministerio de Hacienda de extremar con las normativas debería cambiarse hacia una cultura más simple y amigable.

² Elaboración del Plan de Acción para la Implementación de GpR en Paraguay, MH/BID Prodev. Consultora contratada Flora Rojas, Noviembre 2009.

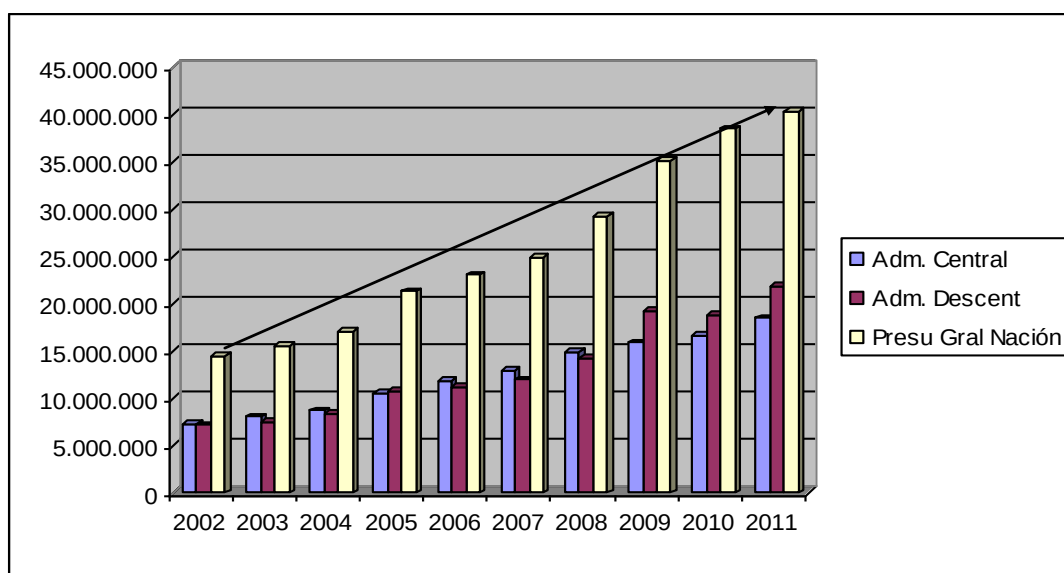
10. Se debe simplificar los procedimientos la burocracia no es buena, por esta razón por el lado del presupuesto la programación del gasto debería ser más acotada, con mayores informaciones para los legisladores y ciudadanía en general, presupuestar por grandes líneas de gastos, vincular los propósitos y componente en los programas e insertar en la matriz de seguimiento indicadores de “calidad”, éste debe estar considerado por lo menos “uno” por Programa, para el efecto, se deberá levantar encuestas de satisfacción a los usuarios de los bienes y/o servicios entregados por las instituciones públicas, y que sean los beneficiarios los que califiquen de manera cualitativa, ésta calificación servirá para conocer “qué tan bien estamos haciendo nuestra gestión”.
11. La modernización del presupuesto debe ser íntegra y completa, para el efecto, falta que los actuales Clasificadores presupuestarios ajustados al Manual de Estadísticas de la Finanzas Públicas (MEFP), FMI 1986 se innove, se actualice a los nuevos conceptos y terminología del nuevo Manual, FMI 2001.
12. Asimismo, también debemos adoptar Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) dictadas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSASB), de manera a permitir la transparencia e uniformar los conceptos a nivel nacional e internacional, para ello se deberá contar con el “*Plan de Cuentas Contables Único*” en un todo integrado con el Clasificador presupuestario actualizado de ingresos y egresos para uniformar los registros contables con sus correspondientes salidas.

I Introducción

Porqué a la presupuestación por Resultados en Paraguay?

En el periodo 2002-2011 el presupuesto se triplicó en términos nominales y en términos reales (descontada la inflación) creció más del 60%.

Gráfico 1. Evolución histórica del Presupuesto General de la Nación 2002-2011



Fuente: Informe Financiero 2002-2010 y Ley N° 4249/2010

No hay evidencia de una correlación positiva entre incrementos de recursos presupuestarios y bienestar en la población, particularmente en sectores prioritarios:

- ❑ Entre el 2005-2010, el gasto en EDUCACIÓN se incrementó en 1,7 billones de guaraníes (189%), pero los logros educativos son pobres: En 6to grado de primaria los resultados de los exámenes de comunicación y matemática (datos UNESCO) ningún alumno o alumna alcanzó el 70% de rendimiento mínimo de la muestra tomada y el nivel de analfabetos suma casi el 9% en la población mayor de 15 años. La inequidad de la enseñanza persiste en Paraguay donde las destrezas y habilidades de un estudiante del área urbana no se comparan con el área rural.

- ❑ La mayoría de los docentes no están debidamente capacitados para impartir la enseñanza en aulas, tampoco se les exige actualizarse periódicamente. En concursos de oposición de docentes de casi 8.000 docentes solo el 13% aprobaron las evaluaciones.
- ❑ Entre los años 2005 y 2010, el gasto en SALUD se incrementó en 1,1 billones (229%), pero los logros y pese a que hubieron mejoras en los servicios, los índices de mortalidad materna e infantil siguen altos en relación al promedio latinoamericano. También persisten problemas de acceso al servicio de saneamiento y agua potable ya que aproximadamente el 40% de la población no cuenta con el suministro.
- ❑ Entre el 2005-2010, el gasto en SEGURIDAD INTERNA se incrementó en 613 mil millones de guaraníes (216%), pero aún persisten los problemas de inseguridad donde 1 de cada 4 habitantes sufrió algún tipo de asalto.
- ❑ El programa TEKOPORÁ de Transferencias con Corresponsabilidad creció significativamente de 2006 a 2010, de 4 mil millones de guaraníes a 1.200 mil millones, se entrega dinero en efectivo a familias que viven en extrema pobreza solo se mide “cobertura alcanzada” que no da cuenta de logros tales como: *si los niños y niñas han aumentado de estatura; disminuido su anemia; han aumentado su nivel cognitivo. Estas mediciones deberían efectuarse para conocer si las importantes erogaciones tuvieron sus efectos para continuar con la misma política.* Para el efecto, el levantamiento de la información debe estar registrada en la Ficha Hogar de forma que sirva para efectuar el monitoreo del programa.

Comparaciones entre técnicas:

Presupuesto financiero (tradicional e incremental) y Presupuesto por Resultados

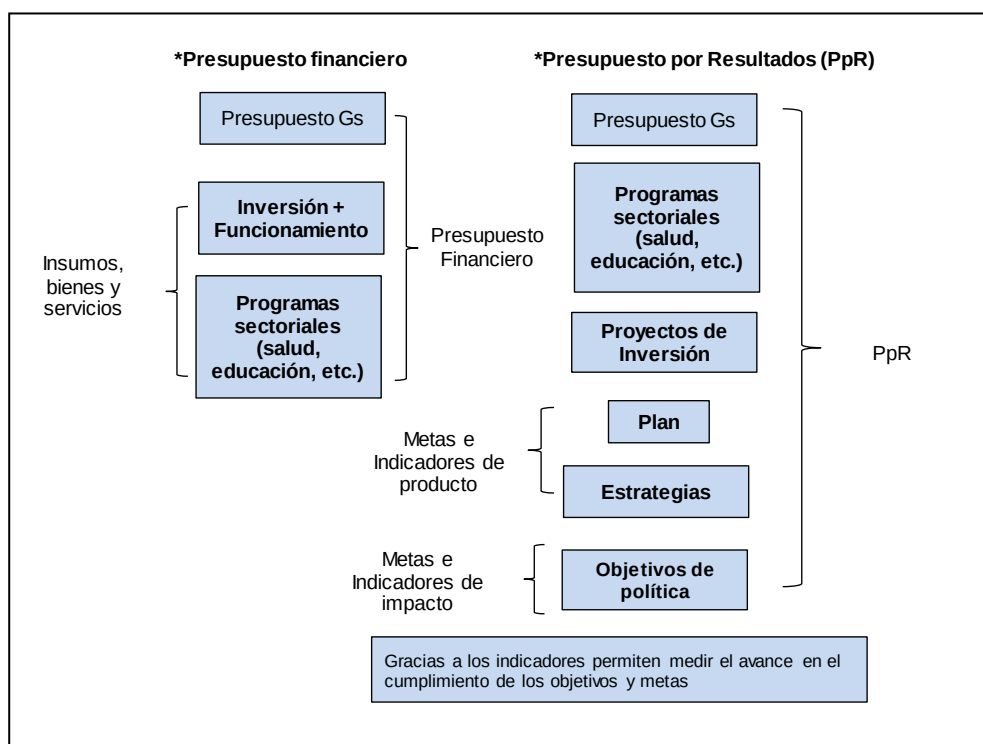


Figura 1. Comparaciones entre técnicas

BENEFICIOS Y DESAFÍOS

- 1) Mejora la discusión y aprobación del documento presupuestario en el legislativo por la riqueza de la información generada.
- 2) Desarrollo de una cultura "basada en resultados" más allá del ámbito presupuestario con una visión del mediano plazo.
- 3) Gerentes públicos y funcionarios capacitados.
- 4) Sistema de monitoreo de resultados intermedios y de impactos con información de indicadores relevantes y simples.
- 5) Información al Congreso y a la ciudadanía de los resultados de las evaluaciones de los programas y proyectos.
- 6) Permite el seguimiento y la rendición de cuentas, y
- 7) Lo más relevante: Sistema Nacional de Estadísticas para alimentar la Matriz de Indicadores de Desempeño.



El proceso de Planeación, Programación y Presupuesto

Gestión para Resultados

En los últimos treinta años, economías de diversos países, rompieron paradigmas en cuanto al enfoque de la administración de los recursos públicos, por dos razones principales:

- Necesidad de hacer más con los mismos recursos, y
- Necesidad de rendir cuentas a los ciudadanos, cada vez más exigentes con la eficiencia, en la asignación y uso de los recursos públicos.

Como resultado, surge el enfoque de Gestión para Resultados (GpR).

La GpR es un modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone más énfasis en los resultados que en los procedimientos. Aunque también interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público.

La Gestión para Resultados cobra sentido con el establecimiento de los objetivos (resultados esperados), a partir de los cuales se organiza la gestión pública para alcanzarlos.

La GpR se fundamenta en cinco principios. Dichos principios resultan cruciales en la determinación de la política pública, durante todo el proceso de gestión y en el arreglo institucional que las hace posibles.

En la siguiente figura se presentan los principios que fundamentan la GpR.

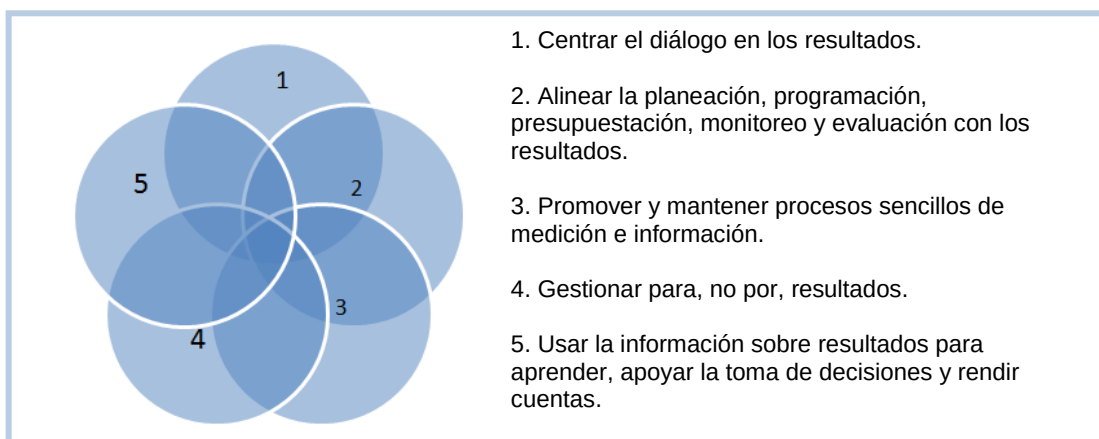
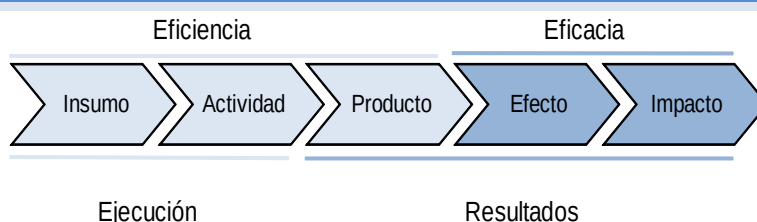


Figura 2. Etapas Principios que fundamentan la GpR

Cuadro 1 | La GpRD y la cadena de resultados

“La gestión basada en resultados se centra en una clara noción de la causalidad. La teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impacto). Estos cambios generalmente se muestran en una “cadena de resultados” o “marco de resultados” que ilustra claramente las relaciones de causa y efecto. Los resultados de desarrollo por lo general se comprenden como secuenciales y restringidos por el tiempo, y los cambios se vinculan a una serie de pasos de gestión dentro del ciclo de programación de cualquier iniciativa de desarrollo (proyecto o programa). La gestión basada en resultados les pide a los gerentes que analicen de forma regular el grado en que sus actividades de implementación y resultados tienen una probabilidad razonable de lograr los resultados deseados y hacer ajustes continuos según sea necesario para asegurar el logro de los resultados.”

Gráfico 2 | Cadena de resultados

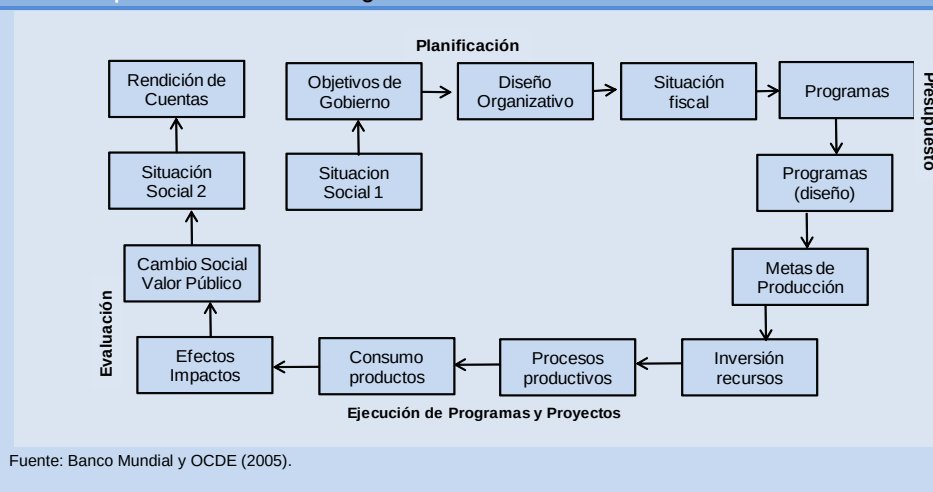


Fuente: Banco Mundial y OCDE (2005).

a) Modelo conceptual de la GpRD y metodología del estudio

El modelo integra los elementos del ciclo de gestión diferenciándose de otros instrumentos que analizan los sistemas nacionales de gestión pública desde una perspectiva parcial y que con frecuencia se usan para diagnosticar la capacidad institucional de un país. En efecto, los instrumentos se concentran solamente en algunos elementos, por ejemplo, los aspectos financieros y presupuestarios de la gestión pública; otros sólo consideran la función de adquisiciones, dejando de lado la planificación, el monitoreo y la evaluación de las políticas. Esta visión atomizada limita el uso de esos instrumentos a la hora de examinar la capacidad que los sistemas nacionales tienen para producir los resultados establecidos en los programas de gobierno y demandados por los ciudadanos.

Gráfico 3 | Elementos del ciclo de gestión



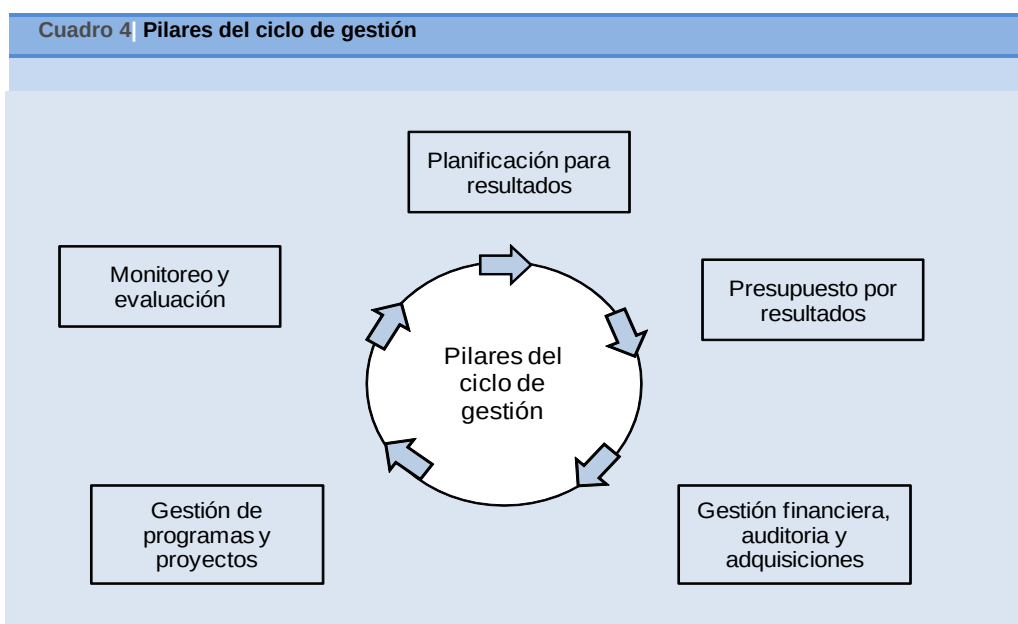
Cuadro 2 | Los elementos del ciclo de gestión y su relación con la cadena de resultados

Elementos del ciclo de gestión		Cadena de resultados	
	Definición		
Situación socioeconómica	Análisis de la realidad socioeconómica del país que justifica las prioridades y estrategias del plan.	Análisis de situación y situación deseada	
Objetivos y metas de gobierno	Plan de gobierno que establece los objetivos y metas consensuadas del país a largo y mediano plazo		
Estructura organizativa	Estructura organizativa (ministerios y entidades) alineada con los objetivos del plan de gobierno		
Situación fiscal	Análisis de las perspectivas de ingresos y egresos del país en el mediano plazo		
Programas	Estrategias a través de las que se logran los objetivos del plan de gobierno		
Productos	Bienes y servicios que ofrecen los programas y que contribuyen a lograr los objetivos del plan		
Metas de producción	Volumen de bienes y servicios a entregarse en un tiempo determinado		
Recursos	Asignación de recursos para los programas	Insumos	
Procesos productivos	Procesos de producción de los bienes y servicios que se entregan a los ciudadanos	Actividades	
Consumo de productos	Distribución, consumo y uso de bienes y servicios por parte de la población	Productos	Resultados
Consecuencias para los beneficiarios	Cambios a corto y mediano plazo en el comportamiento o estado de los beneficiarios después de recibir los bienes y servicios	Efectos	
Cambio social	Impacto o cambio a mediano y largo plazo en las condiciones de vida de la población objetivo	Impacto	
Rendición de cuentas	Informe de las autoridades a los ciudadanos sobre los resultados obtenidos		

Cuadro 3 Instrumentos básicos de la GpRD

Instrumento	Definición relativa a la GpRD
Plan estratégico de mediano plazo	Análisis de la situación del país y definición de objetivos prioritarios a mediano plazo con sus correspondientes programas, metas e indicadores. Los programas deben contar con un marco de resultados, es decir, con una lógica que explique la forma en que deberá lograrse el objetivo de desarrollo, que incluye las relaciones causales y los supuestos subyacentes
Presupuesto por resultados	Proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo a los programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo. El análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y evaluaciones.
Marco fiscal de mediano plazo	Instrumento orientado a extender el horizonte de la política fiscal más allá del calendario presupuestal anual, mediante una proyección de ingresos y gastos para un periodo de tres años o más que se actualiza anualmente. Durante el primer año, las proyecciones del marco fiscal guarden estricta correspondencia con el presupuesto.
Gestión financiera y de riesgos integrada	Sistema integrado de información de las siguientes áreas de la administración del Estado: contabilidad, ejecución del presupuesto (incluye riesgo fiscal), administración tributaria, crédito público, tesorería
Sistema de adquisiciones públicas	Marco institucional y normativo que promueve la competencia y la transparencia de las adquisiciones públicas y que se ejecuta mediante un sistema electrónico transaccional en Internet
Contratos de gestión	Convenios entre instituciones en los que se establecen los compromisos de obtención de resultados, los ámbitos de competencia en la ejecución, las condiciones de su cumplimiento y los montos de los recursos asignados.
Incentivos	Conjunto de norma de gestión que tienen el propósito de estimular, a través de recompensas, la consecución de los objetivos y metas por parte de los equipos de trabajo de las unidades institucionales.
Estándares de calidad	Atributos básicos que deben tener los bienes y servicios
Indicadores de desempeño	Sistema de información con variables que permiten verificar los resultados de la intervención para el desarrollo, o que muestran resultados en relación con lo planificado.
Evaluaciones	Estudios que permiten la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo.
Rendición de cuentas	Informes periódicos de las autoridades sobre los resultados obtenidos respecto a lo programado. Incluyen los exámenes de auditoría interna y externa. Esta información debe estar a disposición de los ciudadanos a través de Internet

Pilares del Ciclo de Gestión³



El ciclo de gestión en cinco pilares:

- i) planificación orientada a resultados,
- ii) presupuesto por resultados (PpR),
- iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones,
- iv) gestión de programas y proyectos y
- v) monitoreo y evaluación.

³ Modelo conceptual en una primera etapa fue del CLAD, en la segunda etapa Prodev/BID.

I. Planificación orientada a resultados

¿Qué es la planificación orientada a resultados?

La planificación es el instrumento que el gobierno utiliza para definir la *carta de navegación* del país, es decir, su rumbo y su destino. Para ello, un país debe responder a tres preguntas básicas:

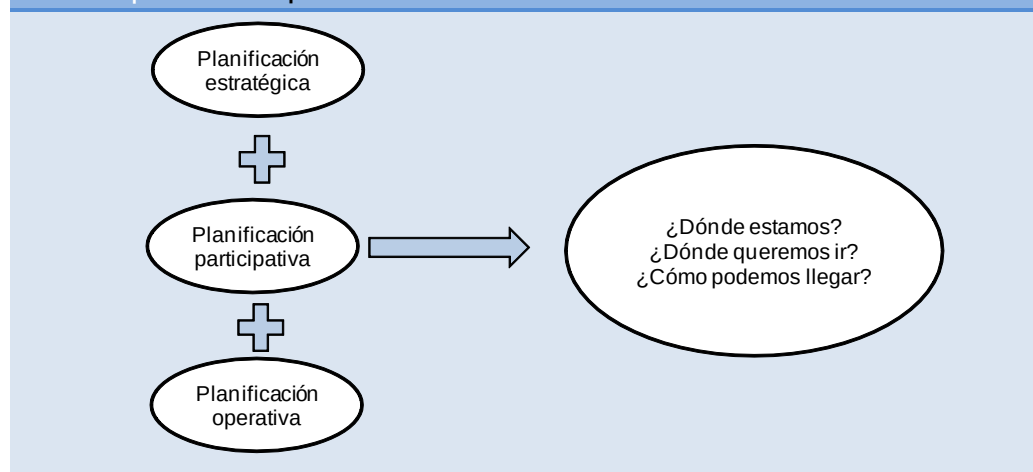
¿Dónde estamos?,

¿A dónde queremos ir?

¿Cómo podemos llegar?

Para contestar a la **primera pregunta** se realiza un análisis de la situación social y económica del país mediante el uso de información estadística confiable. La respuesta a la **segunda pregunta** se relaciona con los objetivos del gobierno vigente, convenientemente respaldados por el Poder Legislativo y las organizaciones de la sociedad civil. Contestar a la **tercera pregunta** conlleva analizar distintas opciones para lograr los objetivos y elegir aquellas que se muestren más pertinentes y eficientes.

Gráfico 4 Elementos de planificación orientada a resultados



Por tanto, la planificación orientada a resultados debe tener un carácter estratégico, uno operativo y otro participativo. **Estratégico** porque las respuestas a la pregunta ¿a dónde queremos ir? deben partir de una visión clara del futuro, por lo menos a mediano plazo, y plantear un conjunto de objetivos que han sido priorizados y jerarquizados mediante un análisis riguroso de los factores políticos, económicos y sociales del entorno. No se pueden considerar estratégicos aquellos planes formulados con innumerables objetivos y metas, pues no permiten focalizar los esfuerzos y recursos gubernamentales en las áreas o

aspectos más importantes. Un ejercicio que contribuye significativamente a responder a la pregunta ¿a dónde queremos ir? es la formulación de una visión de largo plazo, pues permite que los países establezcan un consenso nacional en torno a los desafíos que los gobiernos debieran emprender durante los próximos 20 o 25 años. Aunque las visiones de largo plazo no establecen objetivos ni estrategias detalladas, parten de un pronóstico bien documentado sobre las tendencias socioeconómicas del país y su entorno y presentan metas a lograr en cada una de las áreas estratégicas.

Por otro lado, la planificación debe ser operativa y responder a la pregunta ¿cómo podemos llegar? mediante el diseño de los productos y los procesos, y el cálculo de los insumos que se necesitarán para concretar los objetivos propuestos en el ejercicio estratégico. El uso de la metodología del marco lógico o de la cadena de resultados permite ordenar adecuadamente las relaciones causa-efecto que deben existir entre un objetivo estratégico, el programa que se llevará a cabo para lograrlo, los productos que las instituciones deberán desarrollar para ponerlo en marcha y los procesos e insumos que se requerirán.

En resumen, la planificación orientada a resultados tiene que ser al mismo tiempo estratégica, operativa y participativa. El producto de un proceso de planificación debe plasmarse en un plan nacional de mediano plazo, con sus respectivos objetivos, programas, metas e indicadores, este plan debe estar integrado al presupuesto y a disposición del público a través de Internet.

a) Instrumentos de planificación

Los instrumentos con que cuentan actualmente los países de la región para responder a las preguntas ¿dónde estamos?, ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar? son cuatro: a) las visiones de largo plazo, b) los planes nacionales de mediano plazo (PNMP), c) las agendas presidenciales y d) las estrategias de lucha contra la pobreza. Las visiones de largo plazo son instrumentos que contienen un acuerdo nacional en torno a objetivos prioritarios de largo plazo que se espera actúen como referente para el ejercicio de la planificación gubernamental de mediano plazo.

Por otra parte, los PNMP establecen los objetivos prioritarios y las estrategias correspondientes para el conjunto del sector público en un determinado período gubernamental; se elaboran mediante un proceso formal conducido por el ente central

encargado de la planificación y deben contar con programas, indicadores y metas sólidamente justificados. Por su parte, las agendas presidenciales trazan los objetivos de gestión del Ejecutivo a partir de su oferta electoral y son menos estructuradas que los planes de mediano plazo.

b) Articulación de la planificación con el presupuesto

Uno de los factores que obstaculiza la buena articulación entre la planificación y el presupuesto es la desigual importancia política que se otorgan a ambas funciones. En muchos países, la discusión real sobre la asignación de recursos no se hace en el plan sino en el presupuesto, pues está vigente de manera inercial el modelo de décadas anteriores centrado en el manejo del corto plazo. Muestra de ello es que, en la mayoría de los países, los Congresos discuten el presupuesto pero no el plan.

II. Presupuesto por resultados

¿Qué es el presupuesto por resultados?

La búsqueda de mayor eficiencia y efectividad en la asignación de los recursos públicos motivó el interés por el presupuesto por resultados o presupuesto basado en resultados (PpR o PBR). Cuanto más escasos son los recursos, más importante es aumentar la efectividad de su uso. El PpR cumple ese propósito, pues es 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.

La información sobre los resultados obtenidos en la ejecución de los recursos del presupuesto debe provenir de los indicadores de desempeño elaborados para dar seguimiento a los programas. Estos indicadores deben considerar no sólo los productos (bienes y servicios) que generan los programas, sino también los efectos que tienen en la población. Los análisis provenientes de las evaluaciones de las políticas, los programas y los proyectos también son un insumo importante para el proceso presupuestario, pues complementan los datos del sistema de seguimiento aportando criterios sobre los efectos y los impactos de la acción gubernamental.

Cuadro 5 Presupuesto tradicional y presupuesto por resultados

El presupuesto tradicional asigna recursos a un organismo para gastarlo en ciertos insumos. El presupuesto tradicional informa sobre qué insumos utilizan los organismos públicos y cuánto gastan en insumos los organismos públicos. El control presupuestario tradicional vigila que los actos sean legales y que el gasto se encuentre dentro de los límites autorizados.

Insumos $\Rightarrow$ Productos

El presupuesto por resultados otorga recursos a los organismos para que los gasten en insumos con el fin de generar un cierto volumen de productos previsto. Esos productos, a su vez, generarán ciertos resultados en la sociedad. El presupuesto por resultados brinda información adicional sobre qué se produce en los organismos públicos, quién produce los bienes públicos, cuántos bienes se producen, qué resultados se planea lograr con esos bienes y cuánto cuesta lograr dichos resultados.

Insumos $\Rightarrow$ Productos $\Rightarrow$ Resultados

Fuente: Tabares y Berretta (2006).

Cuadro 6 Las reformas presupuestarias y el entorno gerencial

“Las reformas a los sistemas de presupuesto pueden fallar por muchas razones, pero nunca tendrán éxito si las condiciones del entorno gerencial y gubernamental no son propicias a las mejoras. En particular, los gobiernos no pueden presupuestar por resultados si no gestionan para resultados. El presupuesto está incrustado en las normas, tradiciones, culturas, prácticas y relaciones de la gestión pública. Los gobiernos presupuestan de la misma forma en que administran, razón por la cual es necesario modernizar las prácticas administrativas a fin de reformar el proceso presupuestal.”

Fuente: Schick (2008).

Los incentivos constituyen un elemento central del PpR, pues permiten crear sinergia entre los intereses de las personas e instituciones y los intereses del país expresados en los objetivos estratégicos gubernamentales. Los incentivos que se aplican en el sector público pueden ser monetarios o no monetarios, e incluyen: i) acreditación de la calidad de una institución, lo que conlleva reconocimiento social y estimula su pertenencia institucional de los funcionarios, ii) premios a la excelencia, individual o institucional, otorgados por las autoridades públicas u organizaciones no gubernamentales (ONG), iii) empoderamiento o traspaso de responsabilidades de niveles superiores a inferiores, iv) difusión de los resultados de la gestión institucional y v) reconocimientos económicos individuales (salarios diferenciales o bonos anuales) o institucionales (fondos concursables) (Marcel, 2007).

Para implementar un presupuesto por resultados es necesario contar con algunas condiciones previas básicas en el proceso de gestión del presupuesto.

Estas condiciones son las siguientes:

1. *Elaborar el presupuesto en base a 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 los planes sectoriales. De aquí que uno de los retos principales para implantar un PpR consiste en articular la planificación con el presupuesto.

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. Para ello se utiliza el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), que permite que el presupuesto anual sea elaborado con una visión más estratégica de mediano plazo.⁴

3. *Contar con reglas que fomenten la estabilidad fiscal*: otro elemento que contribuye a sentar las bases para la implementación de un PpR son las reglas de estabilidad fiscal, pues fijan límites, expresados en forma cuantitativa o cualitativa, que se imponen a ciertas variables que se desea controlar, como el endeudamiento, el déficit fiscal o el gasto público. Por lo general, esas reglas consisten en leyes especiales, conocidas como *leyes de responsabilidad fiscal*⁵. La estabilidad fiscal es una condición importante para la implementación del PpR porque genera previsibilidad en los recursos y gastos.

Entre estas condiciones se pueden citar las siguientes (Schick, 2008):

- Contar con un presupuesto creíble y realista que se ejecute sin desviaciones significativas de los montos autorizados.
- Gastar los fondos públicos solamente para los propósitos autorizados.
- Correspondencia entre los gastos reportados y los gastos reales.
- Certidumbre sobre los fondos que dispondrán los ejecutores del gasto durante el año fiscal.
- Alto nivel de transparencia en las finanzas públicas.
- Bajo nivel de corrupción en las erogaciones públicas.

⁴ Hay tres tipos de MMP: 1) el más elemental de ellos es el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), que incluye proyecciones agregadas de ingresos y egresos, 2) el Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP), que incluye proyecciones de ingresos y gastos más desagregados y 3) el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), que incluye proyecciones de gasto por programa y sectores. Este último es el que permite mayor articulación con la planificación.

⁵ En el Congreso Nacional obra un Proyecto de Ley de Sostenibilidad fiscal, responsabilidad y transparencia ingresado en fecha 30 de junio de 2005 elaborado por Flora Rojas e ingresado al Congreso como iniciativa parlamentaria por la Senadora Lilian Samaniego.

- Cultura gerencial que promueva la observancia de las reglas formales.
- Servicio civil profesional.

a) Clasificación del presupuesto en base a programas

Un presupuesto clasificado en base a programas es un buen apoyo para avanzar en un PpR; sin embargo, esta no es una única condición para desarrollarlo.

Por ejemplo, una alternativa es realizar asignaciones en base a la clasificación funcional (educación, salud, etc.) y establecer metas de desempeño para cada función. No obstante, la ventaja de la clasificación por programas es que permite realizar el seguimiento y la evaluación de los programas estratégicos y, además, facilita la articulación del presupuesto con el PNMP y el logro de los resultados esperados. Si ambos instrumentos contienen la misma estructura de programas es más fácil analizar sus resultados y relacionarlos con los recursos.

b) Evaluación de la efectividad del gasto

La evaluación del gasto es el corazón del PpR y lo que lo diferencia del presupuesto tradicional.

Consiste en analizar el desempeño en el uso de los recursos públicos, es decir, el logro o el resultado de las actividades realizadas para proveer bienes y servicios a la población. Esto supone analizar la cadena de resultados de la gestión gubernamental, para lo cual se requiere disponer de un sistema de seguimiento y de evaluación. El eje de este sistema es un conjunto de indicadores y estudios evaluativos que valoran el progreso y el logro de los objetivos estratégicos del país realizados con los recursos públicos. La mayor parte de estos indicadores son producidos por las mismas entidades que ejecutan los programas y los proyectos, por ello su desarrollo exige coordinación y cooperación interinstitucional. Las evaluaciones pueden ser de distintos tipos y apuntan a explicar de qué manera y por qué las acciones han afectado la realidad social.

Por tanto, la evaluación de la efectividad del gasto se realiza en base al sistema de seguimiento y evaluación de los objetivos, las estrategias y los programas.

Además, incorpora información sobre los costos de los bienes y servicios producidos, con el fin de examinar las distintas alternativas de acción. El sistema se usa tanto para asignar adecuadamente los recursos como para mejorar la gestión de los programas.

c) Incentivos para la efectividad de la gestión

Los incentivos son una parte importante no sólo del PpR, sino también de la GpRD pues contribuyen a la creación de una cultura basada en la obtención de resultados. Esa nueva cultura se crea mediante reglas de juego que guían a las personas y las instituciones a actuar en función del logro de los objetivos institucionales. Para que tales reglas funcionen adecuadamente, se requiere información confiable y oportuna sobre el desempeño de las instituciones y del personal. Sin tal información, no es posible implantar las nuevas reglas, ya que no habría puntos de referencia para aplicarlas.

III. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

¿Qué son la gestión financiera, la auditoría y las adquisiciones?

Gestión financiera pública

Este pilar está formado por tres componentes interrelacionados: la gestión financiera pública (GFP), la auditoría y las adquisiciones. La GFP es el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación para la concreción de los objetivos y las metas del sector público.

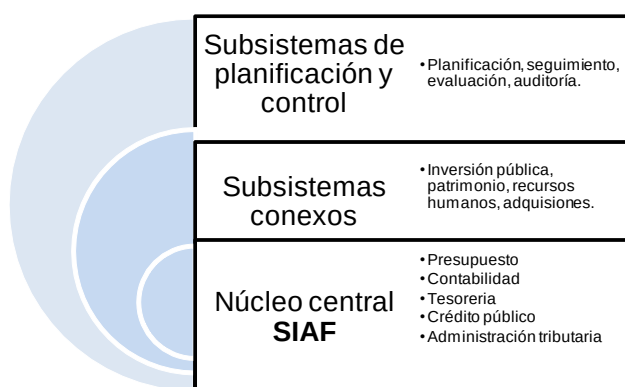
La GFP está integrada por los siguientes componentes: i) administración del presupuesto,⁶ ii) contabilidad, iii) administración de la deuda (crédito público), iv) administración del efectivo (tesorería) y v) administración tributaria. Para ser efectivos, estos componentes deben estar integrados, lo que supone dos condiciones: i) deben actuar de forma interrelacionada, bajo la dirección de un órgano coordinador con competencia para su reglamentación y ii) sus principios, normas y procedimientos deben ser coherentes entre sí e interrelacionarse automáticamente a través de medios electrónicos. La falta de integración en materia de administración financiera provoca, entre otros problemas, información fragmentada y duplicada, dificultad para usar los datos en los procesos de planificación y de

⁶ El presupuesto desempeña un doble rol: por un lado, es un instrumento para la ejecución de las políticas públicas y, por otro, es uno de los sistemas de la administración financiera. En este apartado se lo analiza en cuanto a su segundo rol, mientras que en el apartado de presupuesto por resultados se lo considera en cuanto instrumento de ejecución de políticas públicas.

administración del presupuesto y transacciones fiscales ocultas, todo lo cual resta transparencia a los procesos y propicia los actos de corrupción (Transparencia Internacional, 2000). Por ello, la integración de los sistemas de la administración financiera es un requisito importante para la GpRD.

Además de estos componentes que forman el núcleo principal de la administración financiera, conviene que los sistemas electrónicos de administración financiera (SIAF) estén conectados con otros subsistemas conexos, como los de inversión pública, adquisiciones, recursos humanos y patrimonio. También es importante que estén integrados otros sistemas del ciclo de gestión, como la planificación, el control, el seguimiento y la evaluación (Seco, 2010).

Gráfico 5 Indicadores de presupuesto por resultados según grado de desarrollo de la GpRD en los países



Fuente: Seco (2010)

Es importante resaltar que el subsistema de contabilidad es una pieza importante de la GFP pues provee de información útil, oportuna y confiable a los otros subsistemas. Así, hace posible la realización de los informes financieros y permite calcular los costos de los productos que ejecutan los programas, ambos insumos importantes para el PpR. También se requiere que la clasificación contable sea un espejo de la clasificación programática del presupuesto, de manera tal que haya unidad taxonómica entre el plan, el presupuesto y la contabilidad.

Cuadro 7 Características de las auditorías según su tipo

Elementos de las auditorías	Auditoría financiera	Auditoría legal o de cumplimiento	Auditoría de gestión o desempeño
Objetivos	Asegurar la calidad de la información sobre la ejecución presupuestal.	Asegurar el cumplimiento de las normas y las regulaciones	•Asegurar la calidad de los informes sobre desempeño. •Asegurar la calidad de los sistemas de medición de desempeño •Evaluar el desempeño
Objetivos de análisis	Informes de ejecución presupuestal consolidados e individuales	•Transacciones con motivo de revisiones del control interno o de las auditorías financieras. •Contratos u operaciones específicas de interés	•Operaciones y proceso de una institución •Calidad de los sistemas utilizados para evaluar el desempeño •Informes sobre el desempeño •Desempeño de programas de gobierno
Grado de complejidad	Menor por disponer de referentes como el presupuesto aprobado y las normas de contabilidad	Menor por disponer de un marco legal con reglas específicas o de los contratos u otros referentes	•Mayor por las dificultades de medición y, en algunos casos, la ausencia de parámetros
Beneficios	Proporciona confiabilidad a los usuarios y contribuye a mejorar la calidad de la rendición de cuentas en el ámbito financiero	Proporciona confiabilidad a los usuarios y contribuye a prevenir o tomar acciones legales	•Contribuye a mejorar los métodos de medición y los informes sobre el desempeño •Contribuye a mejorar las decisiones para alcanzar resultados •Contribuye a ahorrar y a encauzar los recursos.

Fuentes: Guardiola (2009)

a) Adquisiciones públicas

Los contratos y las adquisiciones están presentes en un sinnúmero de actividades relativas al complejo proceso de creación de valor público e involucran una cantidad considerable de recursos públicos, ya que el Estado es uno de los principales compradores en los países de la región. Si estos recursos, que siempre son escasos, se emplean en contratos mal concebidos y administrados, los ciudadanos resultarán perjudicados. Además, puesto que los procesos de adquisiciones públicas suelen ser proclives a la corrupción, son objeto constante de escrutinio por parte de la opinión pública. El uso de sistemas electrónicos modernos, regulados por un marco normativo adecuado, permite transparentar estos procesos, reduce la corrupción y estimula la competencia.

IV. Gestión de programas y proyectos

¿Qué es la gestión de programas y proyectos?

La gestión de programas y proyectos está en el centro de creación de valor público y, por tanto, de la GpRD, pues es el medio a través del cual el Estado produce los bienes y servicios que permiten alcanzar los objetivos establecidos en el plan de gobierno. Así, el objetivo de mejorar la calidad de vida de los niños se logra mediante la entrega de servicios de salud, la provisión de una educación adecuada y el acceso a mecanismos administrativos o jurídicos que protejan sus derechos cuando sean vulnerados. Sin atención hospitalaria, servicios educativos, administración de justicia o seguridad ciudadana, la sociedad no podría funcionar y el Estado no justificaría su existencia. A ello se destina la mayor parte de los recursos del Estado, y los procesos de planificación, gestión presupuestaria y financiera, adquisiciones, auditoría, y seguimiento y evaluación se concretan en la gestión de programas y proyectos.

Desde la perspectiva de la GpRD, es importante que los ministerios que tienen a cargo la gestión de programas y proyectos posean un plan sectorial de mediano plazo alineado con los objetivos y las estrategias del plan nacional.

Asimismo, se requiere que los planes establezcan metas plurianuales y anuales de provisión de bienes y servicios, y que indiquen quienes son los funcionarios responsables de cumplirlas.

Además de revisar la factibilidad social, económica y ambiental de las propuestas, este examen debe establecer si contribuirán al logro de los objetivos establecidos en el plan de gobierno y si son congruentes con las estrategias que allí se plantean. Solamente los proyectos con una evaluación positiva deberían obtener el financiamiento para su ejecución.

Finalmente, una buena gestión de la producción de bienes y servicios descansa en sistemas de información que den cuenta de la cantidad, la calidad y los costos de lo que se produce. Este instrumento permite a los directivos y a los funcionarios públicos tomar decisiones basadas en información sobre la marcha institucional. Además, los datos que producen estos sistemas son la fuente principal que nutre el sistema de monitoreo y evaluación y, por tanto, la que retroalimenta los sistemas de planificación y de presupuesto por resultados.

1) Gestión de la producción de bienes y servicios

Una de las herramientas más eficaces de la GpRD es el contrato de gestión, es decir, el acuerdo entre dos partes por medio del cual se establecen compromisos sobre los resultados que se obtendrán, las condiciones para su cumplimiento y el monto de los recursos que se asignarán. Los contratos de gestión permiten establecer las características del bien público que se desea proveer, y asignar las responsabilidades correspondientes a las unidades o las entidades respectivas. A su vez, el contrato de gestión fomenta la participación de la sociedad civil en el control social de la acción pública, mediante la cogestión en la producción de bienes y servicios (Baralt y otros, 2003).

Otro instrumento valioso para estimular la obtención de resultados es la adopción de esquemas de remuneración de personal ligados a la obtención de resultados institucionales. Salvo Chile, ningún otro país cuenta con un instrumento de este tipo. Hay que tener presente que la implementación de mecanismos de remuneración ligada al desempeño institucional requiere disponer de sistemas avanzados de gestión para resultados, pues conlleva la capacidad de establecer y de medir los resultados de manera sólida.

COMENTARIO:

Contrato de Gestión

Hace un trienio el Sector Público en Paraguay está implementando con mayor fuerza el pago de gratificaciones ligadas a la gestión, pero se desconocen los instrumentos y parámetros que indiquen los mecanismos de los montos pagados, pareciera ser que basta contar con créditos presupuestarios suficientes y un alto nivel de ejecución presupuestaria que no entrega información respecto a la eficiencia de la gestión ni la efectividad del gasto utilizado, en este punto, deberían ser los “usuarios de los servicios” quienes deben calificar la gestión de los administradores públicos.

En este sentido el Órgano rector debería ser el Organismo que implemente los contratos de gestión uno para cada caso, que contenga indicadores de desempeño por Organismo y Entidad del Estado.

El contrato debería expresar los compromisos que deben asumir las organizaciones con relación a su producción institucional.

Está compuesto por:

- 1. **Convenio de Desempeño Institucional.** Lo firma el organismo, a través de su titular, con la instancia inmediata superior. El organismo se compromete a instrumentar el Sistema de Gestión por Resultados.*
- 2. **Compromiso de Resultados de Gestión.** Lo firma la alta dirección con las gerencias o direcciones operativas, en el seno de cada Entidad, Programa, Unidad, Dirección. Los responsables se comprometen a alcanzar los resultados o productos necesarios para obtener los objetivos consignados en el Plan.*
- 3. **Compromiso con el Ciudadano.** Lo firma el organismo a través de su titular. El organismo asume ante sus usuarios compromisos de calidad de servicios y estándares de prestación.*

Bajo este enfoque se elabora un Contrato o Compromiso de Resultados de Gestión, que tiene algunas cláusulas a cumplir de entre ambas partes: Alta Dirección y Directores Generales, Directores o Jefes vinculados directamente con la estrategia Institucional.

Ejemplo de parámetros para el sector SALUD:

- **Del Cálculo de incentivos:**

Se determinaron 4 (cuatro) ejes para ponderación del cálculo de los incentivos al personal médico.

Ejes	Ponderación
% de disminución de patologías preventivas.	20
% de uso eficiente del tiempo	20
% de aumento de atención diaria	30
% satisfacción de los usuarios de los servicios de salud	30

2) Satisfacción de los usuarios

La satisfacción de los usuarios es un aspecto importante para lograr una buena gestión. Por ello, los gerentes públicos deben recoger periódicamente las opiniones de los usuarios y emplearla para identificar los elementos que requieran correcciones o perfeccionamientos. Se debe disponer de mecanismos de consulta a las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de incorporar la voz de los ciudadanos al momento de diseñar o ajustar las estrategias y los productos de la gestión.

Conocer la satisfacción de los usuarios es una práctica importante en la GpRD, pues permite adecuar los bienes y servicios a las expectativas de quienes los usan y los consumen, y también es un medio para evaluar la gestión institucional.

V. Monitoreo y evaluación

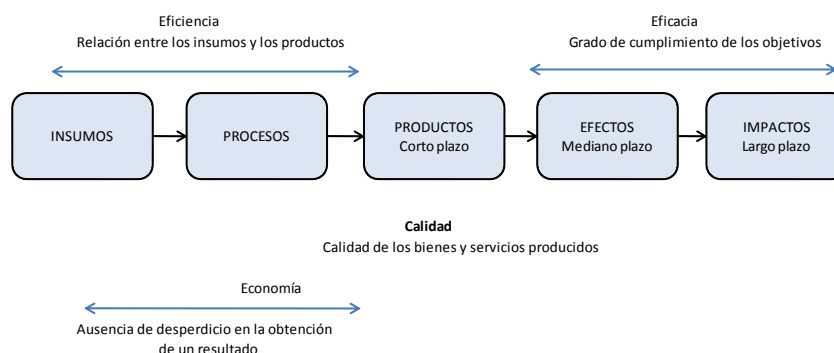
¿Qué son el monitoreo y la evaluación?

El monitoreo es la “función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores predefinidos para proporcionar a los administradores y a las principales partes interesadas de una intervención para el desarrollo indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos así como de la utilización de los fondos asignados” (OCDE, 2002).

La función de monitoreo está estrechamente ligada a las de planificación y de presupuesto, y analiza tanto la consecución de los objetivos como los recursos que se invierten para lograrlos. En el marco de la GpRD, el sistema de monitoreo es un instrumento para gestionar el sector público mediante un conjunto de indicadores que permiten verificar el cumplimiento de los objetivos y de sus expresiones cuantitativas: las metas.

El sistema de monitoreo se ocupa de informar sobre los distintos niveles en los que se ejecutan las políticas públicas: los servicios, los programas, las instituciones y las políticas. Las características de transversalidad y de integralidad imponen retos muy exigentes a la construcción del sistema de monitoreo, retos que sólo pueden enfrentarse mediante una labor continua de perfeccionamiento y de mejora que necesariamente trasciende varios períodos gubernamentales.

Gráfico 6 Dimensiones del desempeño

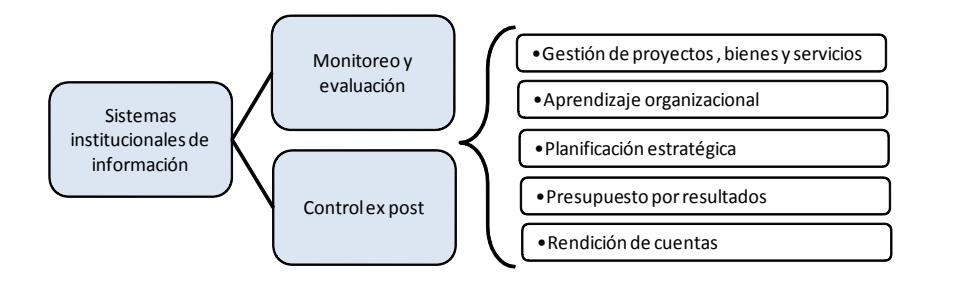


La evaluación es la “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados”. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones” (OCDE, 2002).

La diferencia fundamental entre el monitoreo y la evaluación radica en que el **monitoreo** ofrece información sobre la situación relativa al cumplimiento de los objetivos y los efectos de una política, programa o proyecto. En cambio, la **evaluación** explica por qué esos objetivos o efectos se están logrando (o se han logrado) o no, y expone los cambios que se han producido en los beneficiarios y en la sociedad. La evaluación, mediante un proceso sistemático de recolección y de análisis de información relevante, emite juicios sobre las

causas y las razones de los resultados, examina resultados no buscados, estudia el proceso que se ha seguido para obtenerlos y proporciona recomendaciones para acciones futuras.

Gráfico 7 Relación del sistema de M&E con otros componentes del ciclo de gestión



Cabe señalar que los datos que nutren el sistema de monitoreo y evaluación provienen, en gran parte, de los sistemas institucionales de información que disponen los ministerios sectoriales.



Marco jurídico

El marco legal y normativo incluye disposiciones para implantar un presupuesto con enfoque en el logro de resultados en los tres órdenes (Central, Regional o Departamental y Municipal o Local). Conforme a lo anterior, las principales disposiciones consisten en:

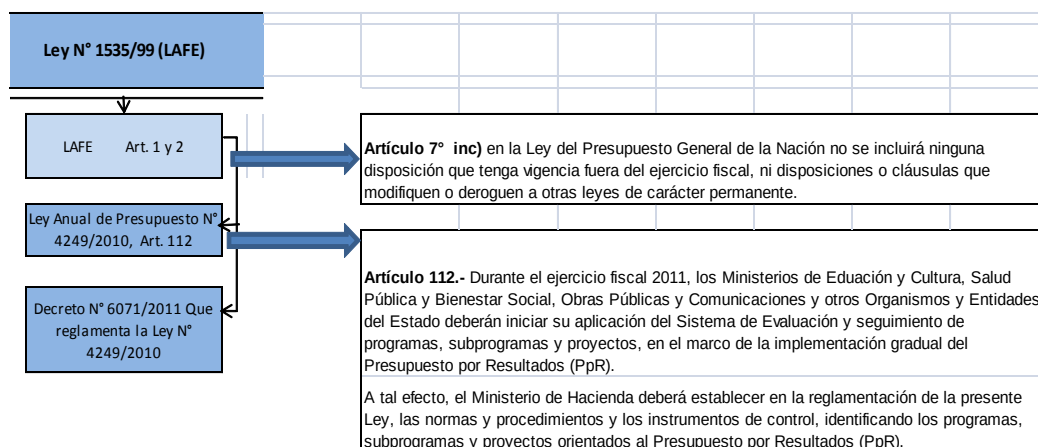


Figura 3. Marco Jurídico

COMENTARIO:

Paraguay necesita contar con una disposición legal de carácter permanente de forma que la obligatoriedad alcance a todos los Organismos y Entidades del Estado, entendido a todos los niveles de Gobierno (Gobierno Central, Gobierno Departamental y Local). Nuestra LAFE dispone en el artículo 7° que las leyes anuales de presupuesto son de carácter transitoria lo que haría repetitiva mencionar todos los años la presupuestación por resultados y su alcance.

Nuestra clase política podría ser una amenaza a la creatividad y la modernización del presupuesto público muy importante para transitar hacia los nuevos paradigmas de la Nueva Gestión Pública, donde la ciudadanía tiene un rol transcendental al exigir a sus gobernantes más y mejores servicios públicos.

Por la importancia que radica contar con el ropaje de legalidad a los instrumentos de la Gestión para Resultados donde uno de los pilares es el Presupuesto por Resultados se elaboró un Proyecto de Ley: Que deroga la Ley N° 1636/2000 “Que regula la aplicación del artículo 88 de la Ley N° 1535/99 del 31 de diciembre de 1999 de Administración Financiera del Estado y establece la presupuestación por Resultados”, que cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados y el rechazo de parte de la Cámara de Senadores lamentablemente, por desconocimiento y desinformación.

Conforme a la Separata de fecha 14 de abril de 2011, la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuentas de la Cámara de Senadores, entendió que un cambio de la técnica de base cero a “resultados” era una modificación a la Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado, sin embargo, han sancionado la Ley N° 4249/2010, que aprueba el Presupuesto General de la Nación ejercicio fiscal 2011, art 112, donde dice que se aplica Presupuesto por Resultados de manera gradual, tal como plantea el Proyecto de Ley que aprobó la Cámara de Diputados.

Además, sigue diciendo el documento de Senadores que se posponga el cambio por bueno que sea, no es utilizado, aludiéndose una incapacidad del Estado en llevar adelante esa tarea por las dificultades que implican.

Sin embargo el Ministerio de Hacienda ha iniciado el proceso de implementación de Presupuesto por Resultados de forma gradual⁷ a partir del año 2010 con algunos programas seleccionados que corresponden a algunas Entidades y otros considerados emblemáticos que se encuentran en el Plan 2020.

⁷ Plan de Acción para la implementación de Gestión por Resultados en Paraguay. Ministerio de Hacienda/BID-Prodev, año 2009 elaborado por la Consultora FLORA ROJAS.

"Bicentenario de la Independencia Nacional: 1811 – 2011"



Congreso Nacional
Honorable Cámara de Diputados

LEY N°

QUE DEROGA LA LEY N° 1636/00 "QUE REGULA LA APLICACION DEL ARTICULO 88 DE LA LEY N° 1535 DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1999 'DE ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO' Y ESTABLECE LA PRESUPUESTACION POR RESULTADOS"

EL CONGRESO DE LA NACION PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE
LEY

Artículo 1°.- Derógase la Ley N° 1636/00 "QUE REGULA LA APLICACION DEL ARTICULO 88 DE LA LEY N° 1535 DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1999 'DE ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO' y establécese la aplicación de la técnica de Presupuesto por Resultados (PRR), a partir de la presentación del Proyecto de Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2012, incorporando instrumentos de programación presupuestaria estratégica, metas físicas, indicadores de desempeño y su implementación será gradual a iniciarse con programas que contribuyen a los objetivos del milenio. A tal efecto el Ministerio de Hacienda podrá establecer entidades modelos integrados a los sistemas informáticos vigentes.

Artículo 2°.- La Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República deberá coordinar y dar asistencia al Ministerio de Hacienda y a los Organismos y Entidades del Estado, en la elaboración de planes estratégicos nacionales, sectoriales e institucionales que incorpore el Marco de Gestión de Largo Plazo (MGLP) que contribuya a vincular las políticas públicas en los programas del Presupuesto General de la Nación y de Gobierno Locales, mediante Planes Operativos que contengan línea de base, indicadores, metas, objetivos estratégicos generales y específicos, debiendo remitir el consolidado de los planes estratégicos al Ministerio de Hacienda a más tardar el 30 de junio de cada año.

Artículo 3°.- Dispóngase al Ministerio de Hacienda como entidad responsable de elaborar el Plan de acción de la instrumentación por resultados, en coordinación con la Secretaría Técnica de Planificación y la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Dicho plan deberá ser remitido al Congreso Nacional dentro del plazo de 180 (ciento ochenta) días posteriores a la promulgación de la presente Ley.

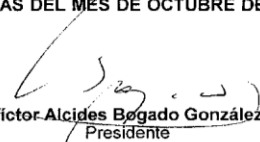
Artículo 4°.- Establécese el Marco de Plurianualidad del Presupuesto (MPP) que deberá contener las estimaciones de ingresos públicos, los gastos proyectados, indicadores y los resultados fiscales para los 3 (tres) años siguientes, tomándose como referencia el presupuesto vigente aprobado. El Marco de Plurianualidad del Presupuesto deberá presentarse al Congreso Nacional junto al Proyecto de Presupuesto General de la Nación del año 2012 con la debida fundamentación. El Marco de Plurianualidad del Presupuesto, será sometido a estudio, análisis, autorización, monitoreo y control por el Congreso Nacional.

Artículo 5°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DE LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION, A VEINTIOCHO DIAS DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL DIEZ.


Jorge Ramón Avalos Mariño
Secretario Parlamentario




Víctor Alcides Bogado González
Presidente
H. Cámara de Diputados

NCR

IV Presupuesto por Resultados

En la figura siguiente se presenta de manera simplificada el proceso de Planeación, al cual debe alinearse la Iniciativa de Presupuesto por Resultados.

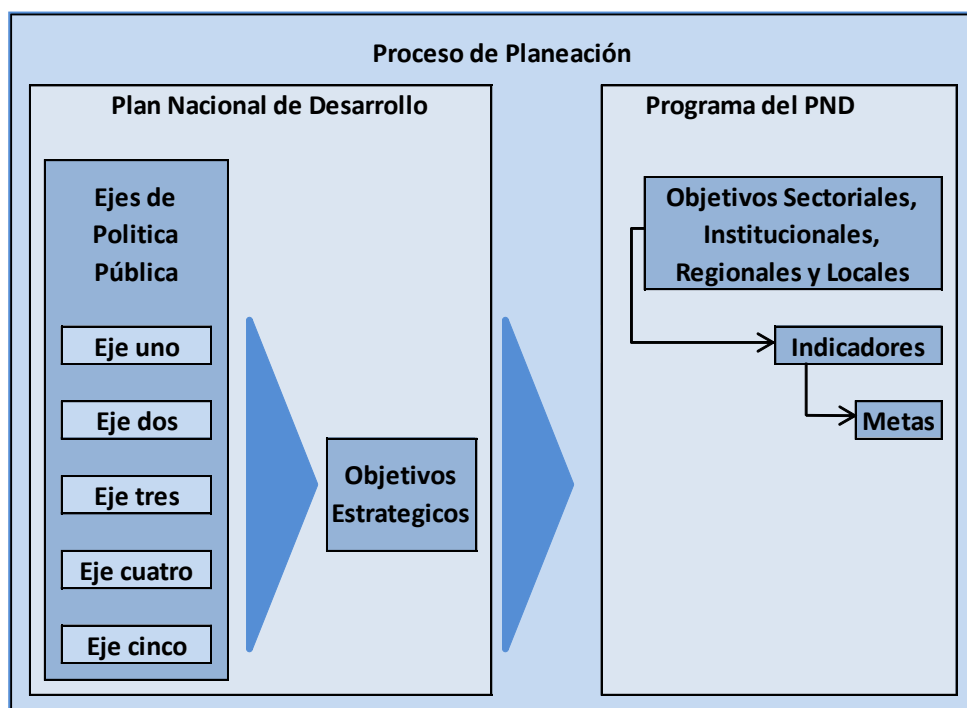


Figura 4. Proceso de Planeación Nacional

El PpR es el proceso que integra de forma sistemática en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los Programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos.

El PpR es un proceso basado en consideraciones objetivas sobre los resultados esperados y alcanzados para la asignación de recursos, con la finalidad de fortalecer la calidad del diseño y gestión de las políticas, programas públicos y desempeño institucional, cuyo aporte sea decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional sustentable; en otras palabras, el PpR busca elevar la cobertura y la calidad de los bienes y servicios públicos, cuidando la asignación de recursos particularmente a los que sean prioritarios y estratégicos para obtener los resultados esperados.

La siguiente figura esquematiza el proceso presupuestario.



Figura 5. Etapas del Proceso Presupuestario

A partir de este nuevo enfoque, las estructuras programáticas se deben elaborar y autorizar con base en la información del desempeño.

COMENTARIO:

El Plan 2020 impulsado por el actual Gobierno Nacional es un documento valioso para articular Plan-Presupuesto. Paraguay en sus 200 años de historia no ha podido aún implantar políticas de Estado que sirvan de guía para los gobernantes actuales y los siguientes. Las nuevas autoridades legalmente constituidas desean cambios de rumbos no porque están mal diseñados sino porque existe una cultura de que todo lo que hicieron los anteriores no están bien aunque estén correctos, lo que trae consigo costos altísimos para las finanzas públicas.

Todavía falta innovar en el tema de la planificación, nuestra Secretaría Técnica de Planificación mantiene activa un Plan Operativo Anual que es de mero cumplimiento también los planes estratégicos son expresiones de deseos que no sirven para articular una presupuestación, en ese sentido, el Plan 2020 contiene línea de base aunque le falta la cuantificación para el final de periodo pero es válida para la construcción de programas por Resultados.

V El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se define como el **conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión** que permitan conocer el impacto social y económico de los programas y de los proyectos, esto para:

1. Conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social y económico de los programas.
- b) Identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto.
- c) Mejorar la calidad del gasto mediante una mayor productividad y eficiencia de los procesos gubernamentales.

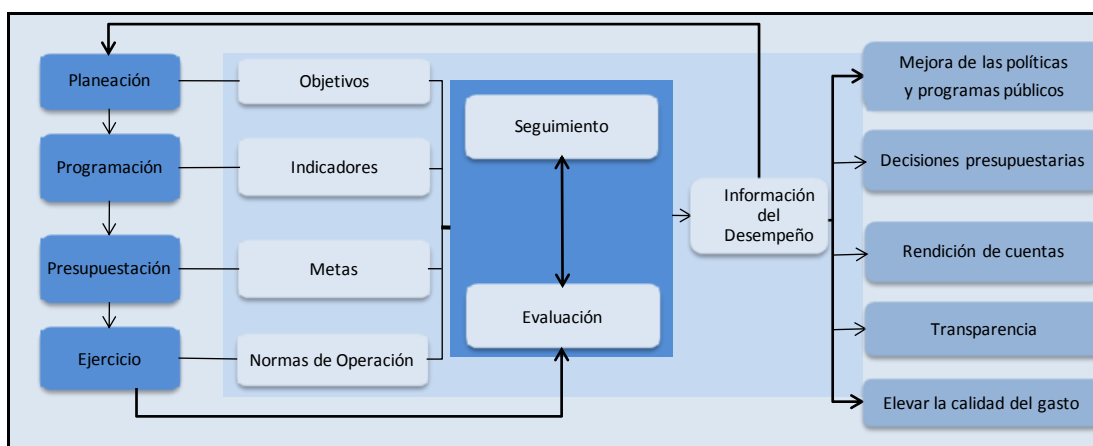


Figura 6. Elementos y objetivos del SED

VI Metodología de Marco Lógico

¿En qué consiste la Metodología de Marco Lógico?

La Metodología de Marco Lógico (MML) es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos. Su uso permite:

- a) presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad;
- b) identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos;
- c) evaluar el avance en la consecución de los objetivos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas.

Las **principales ventajas** de la MML se muestran a continuación:

1. Propicia una expresión clara y sencilla de la lógica interna de los programas, proyectos y de los resultados esperados con su ejercicio, y con ello, el destino del gasto público asignado a dichos programas y proyectos.
2. Propicia que los involucrados en la ejecución del programa trabajen de manera coordinada para establecer los objetivos, indicadores, metas y riesgos del programa.
3. Facilita la alineación de los objetivos de los programas o proyectos entre sí, y con la planeación nacional.
4. Estandariza el diseño y sistematización de los Programas presupuestarios, por ejemplo, una terminología homogénea que facilita la comunicación.
5. Genera información necesaria para la ejecución, monitoreo y evaluación del Programa presupuestario, así como para la rendición de cuentas.
6. Proporciona una estructura para sintetizar, en un solo cuadro, la información más importante sobre un programa o proyecto: MIR.

Los **principales usos** de la MML se mencionan a continuación:

1. Apoya la toma de decisiones sobre los programas y la asignación de recursos.
2. Propicia la planeación participativa y estimula el logro de acuerdos y su instrumentación.
3. Apoya al monitoreo/seguimiento y a la evaluación.

Cuando se trata de programas, es importante **considerar entre los involucrados que deben participar en las distintas etapas de la MML y sobre todo, en la elaboración de la MIR.**

Responsables de la ejecución del programa, a personal de las áreas de planeación, evaluación, programación y presupuestación, cuando menos.



Figura 7. Principales involucrados en la aplicación de la MML

Etapas de la Metodología de Marco Lógico

Para la adecuada aplicación de la MML deben seguirse las siguientes etapas:

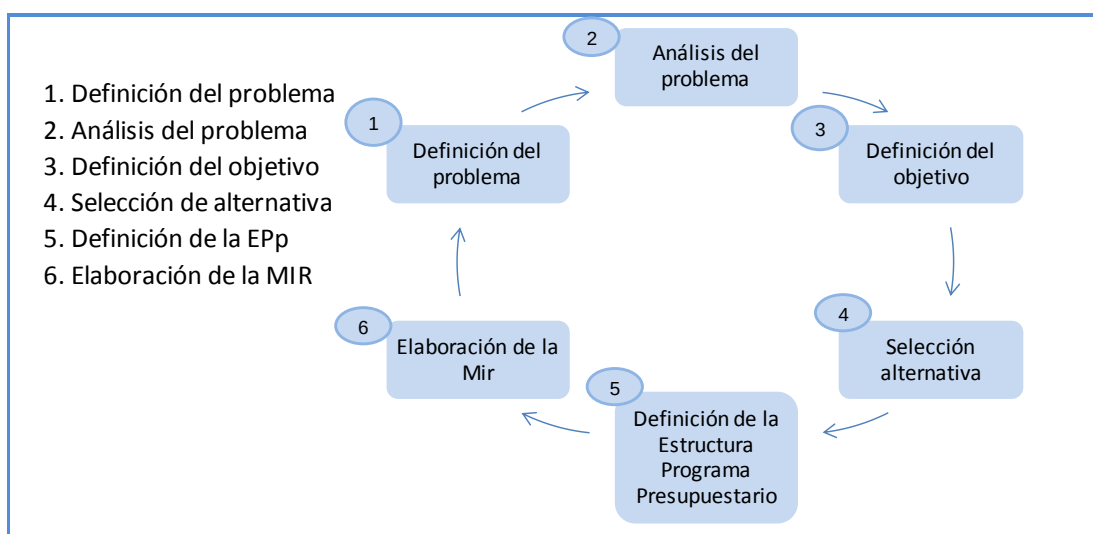
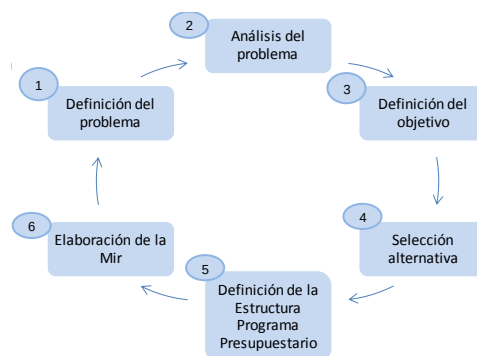


Figura 8. Etapas de la MML

A continuación se comentan dichas etapas.

Definición del problema



¿Cuál es su objetivo?

Establecer de manera clara, objetiva y concreta cuál es el problema que origina o motiva la necesidad de la intervención gubernamental

Establecer:

- la necesidad a satisfacer ;
- el problema principal a solventar;
- el problema potencial;
- la oportunidad por aprovechar;
- la amenaza por superar.

Establecer cuál es la población o área de enfoque que enfrenta el problema o necesidad y en qué magnitud lo hace.

¿En qué consiste?

- En identificar de entre las demandas sociales u oportunidades de desarrollo, la prioritaria que tiene posibilidades de ser resuelta a través de la acción gubernamental, y que está alineada con los objetivos del PND y sus programas derivados.
- Este estudio debe incluir el análisis de los involucrados en el problema.
- Este análisis y definición debe partir de un diagnóstico de la problemática identificada.

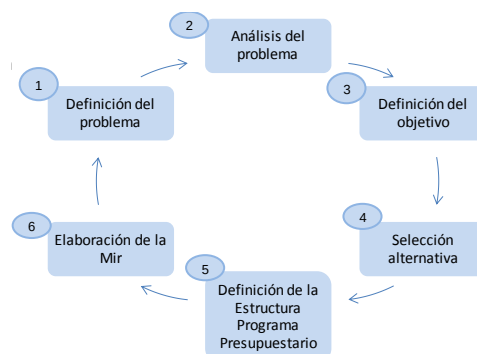
¿Para qué se utiliza?

- Para orientar la acción gubernamental a resultados específicos y concretos que entreguen más y mejores bienes y servicios a la población o área de enfoque, o bien que representen oportunidades de bienestar y progreso.

Preguntas Clave

- ¿Qué problema es el que originó el programa que se está desarrollando?
- ¿Qué demanda social u oportunidad de desarrollo tiene mayor prioridad de atención?
- ¿Cuál es la población o área de enfoque que lo enfrenta?
- ¿Cuál es la situación que da origen a las demandas u oportunidades?
- ¿Cómo puedo beneficiar a una mayor cantidad de personas o a un área de enfoque prioritaria?

Análisis del problema



¿Cuál es su objetivo?

- Analizar el origen, comportamiento y consecuencias del problema definido, a fin de establecer las diversas causas y su dinámica, así como sus efectos, y tendencias de cambio.

¿En qué consiste?

- Una de las alternativas para el análisis del problema consiste en el ordenamiento de las causas y los efectos (Árbol del Problema), donde el problema definido es el punto de partida, el tronco, las causas son las raíces y los efectos la copa. Deben relacionarse entre sí estableciendo causas directas e indirectas. Se expresan en sentido negativo.
- El análisis del problema se realiza con base en los hallazgos de un diagnóstico previo, que contenga evidencia cuantitativa y cualitativa sobre el problema y sus orígenes y consecuencias (causas que justifiquen un programa o proyecto).

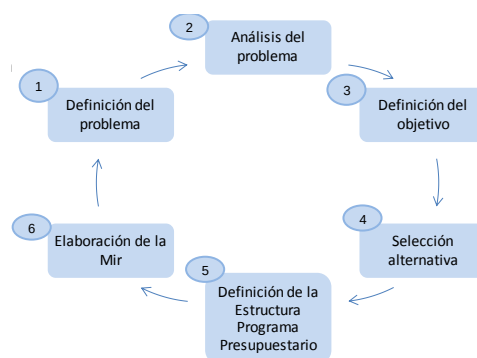
¿Para qué se utiliza?

- Para conocer la naturaleza y el entorno del problema, lo que permitirá resolverlo (establecer las acciones para solventar cada una de las causas que lo originan).

Preguntas Clave

- ¿Qué causa el problema?
- ¿Cuál es la naturaleza de las causas?
- ¿Cuál es la relación entre las diversas causas?
- ¿Qué efectos tiene el problema?

Definición del objetivo



¿Cuál es su objetivo?

- Definir la situación futura a lograr que solventará las necesidades o problemas identificados en el análisis del problema.

¿En qué consiste?

- En la traducción de causas-efectos en medios-fines.
- El análisis de problemas se convierte en la definición de objetivos.
- Los problemas enunciados como situaciones negativas se convierten en condiciones positivas de futuro o estados alcanzados.

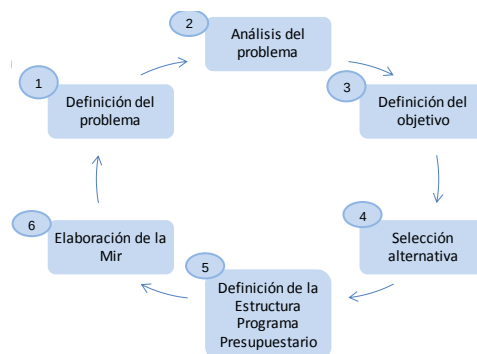
¿Para qué se utiliza?

- Para identificar medios de solución a la problemática detectada.
- Para identificar los impactos que se alcanzarán de lograrse el objetivo central.
- Para fortalecer la vinculación entre los medios y fines.
- Para ordenar la secuencia de esta vinculación lo que permitirá estructurar la intervención gubernamental.

Preguntas Clave

- ¿Los escenarios positivos de futuro o estados alcanzados solventan completamente la situación que se pretende transformar?
- ¿Los medios garantizan alcanzar la solución del objetivo central?

Selección de alternativa



¿Cuál es su objetivo?

- Determinar las medidas que constituirán la intervención gubernamental.

¿En qué consiste?

- En analizar y valorar cuidadosamente las opciones de acción más efectivas para lograr los objetivos deseados.
- En seleccionar, dentro del árbol de objetivos, las opciones de medios que pueden llevarse a cabo con mayores posibilidades de éxito, considerando las restricciones que apliquen en cada caso, particularmente su factibilidad técnica y presupuestaria.
- Corresponde a la última fase de la identificación de la solución del problema planteado.

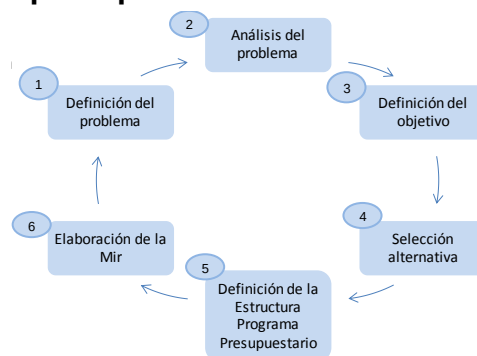
¿Para qué se utiliza?

- Para determinar las actividades y medios que integran la estructura del programa.

Preguntas Clave

- ¿Qué medios-fines tienen un vínculo directo con el resultado esperado?
- ¿Qué medios pueden alcanzarse con la intervención gubernamental, en qué plazo y a qué costo?
- ¿Cuáles serían los bienes y servicios que la intervención gubernamental debe producir para alcanzar su objetivo?
- ¿Qué acciones deben realizarse para generarlos?
- ¿El marco normativo aplicable permite la ejecución de la alternativa seleccionada?

Definición de la Estructura del Programa presupuestario



¿Cuál es su objetivo?

- Asegurar la coherencia interna del programa, así como la definición de los indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental, y con ello, el éxito o fracaso de su instrumentación.

¿En qué consiste?

- En analizar y relacionar la coherencia entre el problema, necesidad u oportunidad identificada (incluyendo sus causas y efectos) y los objetivos y medios para su solución, así como la secuencia lógica (vertical) entre los mismos.
- Para ello se compara la cadena de medios-objetivos-fines seleccionada, con la cadena de causas-problema-efectos que le corresponde.

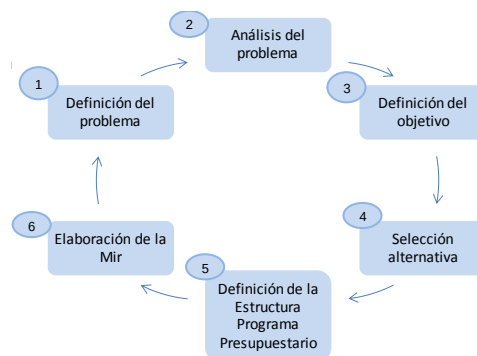
¿Para qué se utiliza?

- Para perfilar los niveles del resumen narrativo de la MIR.
- Para definir la línea base del programa y el horizonte de los resultados esperados durante la vida útil del mismo.
- Para construir los indicadores.

Preguntas Clave

- ¿El objetivo identificado equivale a la solución del problema que origina la acción pública?
- ¿Los medios identificados son precisos tanto para la solución de cada una de las causas del problema como para el logro del objetivo?

Elaboración de la MIR



¿Cuál es su objetivo?

- Sintetizar en un diagrama muy sencillo y homogéneo, la alternativa de solución seleccionada, lo que permite darle sentido a la intervención gubernamental.
- Establecer con claridad los objetivos y resultados esperados de los programas a los que se asignan recursos presupuestarios.
- Definir los indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental, y con ello, el éxito o fracaso de su instrumentación.

¿En qué consiste?

- En establecer y estructurar el problema central, ordenar los medios y fines del árbol de objetivos, en un programa.
- Generar indicadores para medir sus resultados.
- Definir los medios que permitirán verificar esos resultados.
- Describir los riesgos que podrían afectar la ejecución del mismo o las condiciones externas

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Figura 9. Formato elaboración de la MIR

La siguiente sección presenta el proceso a seguir para la construcción de las Matrices de Indicadores para Resultados.

VII

Cómo construir la Matriz de Indicadores para Resultados

Alineación de los Programas presupuestarios con el PND

El **Plan Nacional de Desarrollo (PND)** establece los **ejes de política pública**, a partir de los cuales se determinan **los objetivos nacionales, las metas y las estrategias que rigen la acción del gobierno**. Tomaremos el Plan 2020 como el PND ante la inexistencia del mismo.

A través de la alineación entre el PND y los programas que de éste emanan, se busca coordinar el trabajo de las dependencias y entidades, y enfocarlo a la consecución de los objetivos y metas nacionales.

Cada dependencia y entidad dentro de la Administración Pública debe tener claridad acerca de cómo contribuye al logro de lo planteado en el PND, de manera que todos los programas constituyan un esfuerzo coordinado en torno a prioridades claras y estratégicas.

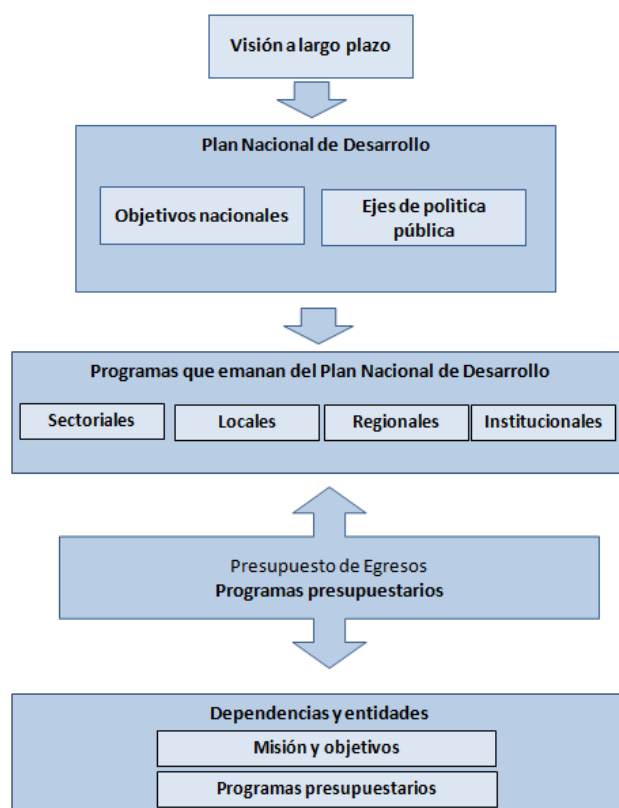


Figura 10. Alineación de los Programas presupuestarios con el PND

La siguiente figura presenta la vinculación de los objetivos con la planeación estratégica del PpR:

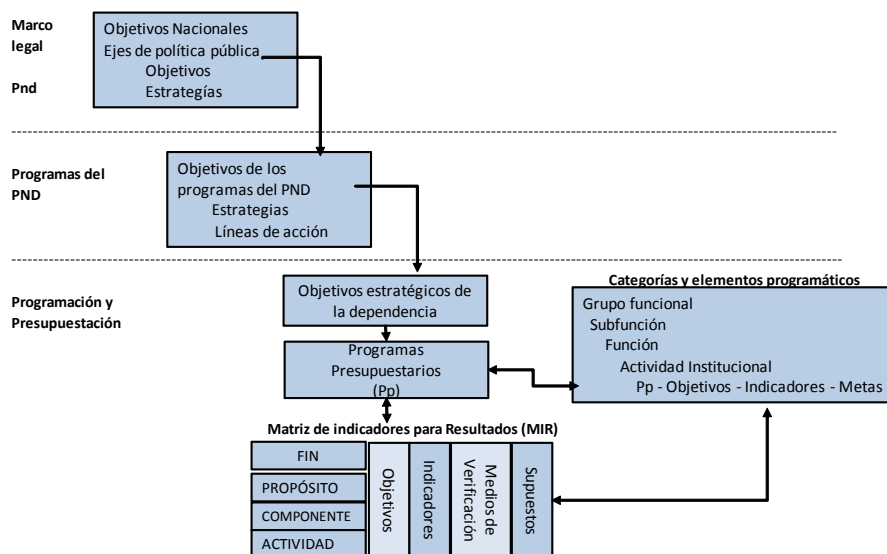


Figura 11. Planificación Estratégica del PpR

1. ¿Qué es la Matriz de Indicadores para Resultados?

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología de Marco Lógico.

Es una **herramienta de planeación estratégica** que en forma resumida y sencilla:

- Establece con claridad los objetivos del Pp y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial;
- Incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados, y que son también un referente para el seguimiento y la evaluación;
- Identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores;
- Describe los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad, para cumplir su objetivo, así como las actividades e insumos para producirlos; e
- Incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

La MIR organiza los **objetivos, indicadores y metas** en la estructura programática, vinculados al Programa presupuestario (Pp). Con base en ello, sólo deberá existir una MIR por Programa Presupuestario.

1.1 Contenido de la MIR

La siguiente figura muestra los elementos a considerar en la Matriz de Indicadores para Resultados:

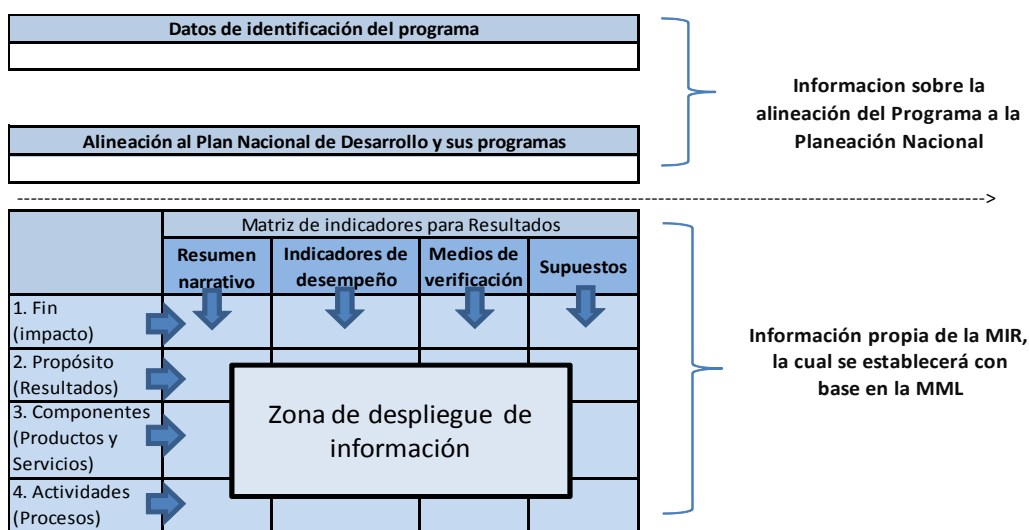


Figura 12. Elementos de la MIR

La información que debe ser integrada en el formato de la MIR se desglosa a continuación:

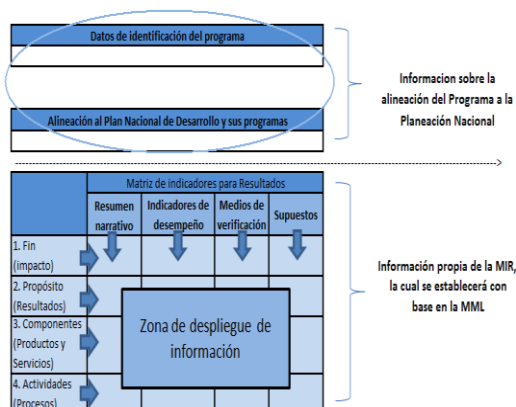
Datos de identificación del Programa

Este apartado contiene los datos generales del Programa presupuestario.

Alineación al PND y sus Programas

En este apartado se deberá informar lo siguiente:

- Eje de la política pública del PND al cual está vinculado el Pp.
- Objetivo del eje de política pública del PND al cual está vinculado el Programa presupuestario.
- Programa derivado del PND.
- Objetivo sectorial, institucional o regional al cual está vinculado el Programa presupuestario.
- Objetivo estratégico de la dependencia o entidad al cual está vinculado el Programa presupuestario.



Filas

Fin: Indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado (Objetivo de la Institución del Sector o del PND).

Propósito: Es el objetivo del programa, la razón de ser del mismo. Indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque.

Componentes: Son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa, para el logro de su propósito.

Actividades: Son las principales acciones y recursos asignados para producir cada uno de los componentes.

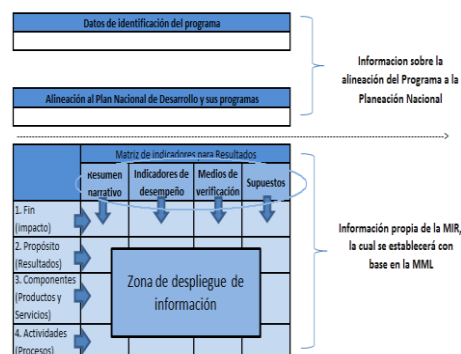
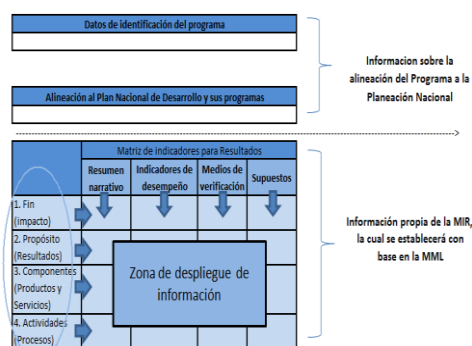
Columnas

Resumen narrativo u objetivo: En la primera columna se registran los objetivos por cada nivel de la Matriz. El resumen narrativo u objetivos pueden ser usados de manera indistinta.

Indicadores: En la segunda columna se registran los indicadores, que son un instrumento para medir el logro de los objetivos de los programas y un referente para el seguimiento de los avances y para la evaluación de los resultados alcanzados.

Medios de verificación: En la tercera columna, se registran las fuentes de información para el cálculo de los indicadores. Dan confianza sobre la calidad y veracidad de la información reportada.

Supuestos: En la cuarta columna se registran los supuestos, que son los factores externos, cuya ocurrencia es importante corroborar para el logro de los objetivos del programa y, en caso de no cumplirse, implican riesgos y contingencias que se deben solventar.



1.2 Secuencia de elaboración de la MIR

La elaboración de una Matriz de Indicadores para Resultados implica realizar ordenadamente cada una de las etapas de la metodología de marco lógico para lograr un mejor proceso de planeación:

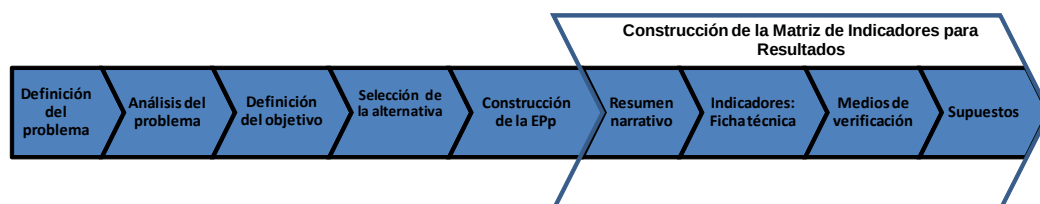
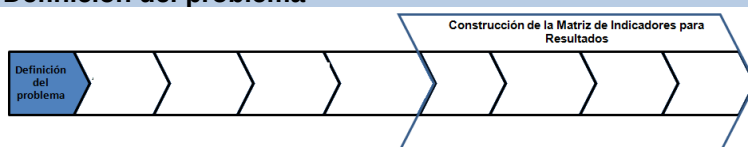


Figura 13. Secuencia de actividades para la elaboración de la MIR

A continuación se detalla cada una de ellas.

Definición del problema



La razón de ser de un programa de gobierno es atender:

- una necesidad o problema de una población o área de enfoque específica o
- aprovechar un potencial o una oportunidad estratégica de desarrollo.

El problema es la respuesta a una pregunta analítica. La respuesta (o definición del problema) **resume la situación problemática de forma clara y breve.**

Ejemplo

Pregunta: ¿Qué suceden con los jóvenes y adultos que no saben leer y escribir?

Esa respuesta es la definición del problema.

Características en la definición del problema

- Resume la situación problemática de forma clara y breve.
- Se formula como un hecho negativo, o como una situación que debe ser revertida.
- Define la población afectada o área de enfoque (p.e.: *jóvenes y adultos que no saben leer y escribir*).
- Describe la situación de la problemática central (p.e.: *elevado nivel de analfabetismo*).
- Hace una referencia cuantitativa que permite una verificación empírica. (p.e.: *5,9% de la población es analfabeta*).

El adecuado planteamiento de un problema es un eficaz detonador de soluciones.

¿Qué es la población o área de enfoque?

Los beneficiarios de un Pp pueden ser **poblaciones o áreas de enfoque**; en el caso concreto de áreas de enfoque se hace referencia a beneficiarios que no pueden ser referidos como poblaciones.

La dependencia o entidad deberá describir la población o área de enfoque que presenta el problema, necesidad u oportunidad que justifica al programa es decir, la que se ha elegido o pudiera ser elegible para ser beneficiaria del mismo.

Se considerarán las siguientes definiciones:

Cuadro 8. Definiciones de población o área de enfoque

Población o área de enfoque potencial	Población o área de enfoque objetivo	Población o área de enfoque atendida
Se refiere al universo global de la población o área referida.	Se refiere a la población o área que el programa pretende atender en un periodo dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella	Se refiere a la población o área que ya fue atendida por el PP

Así pues los **elementos mínimos** que debemos establecer en la **expresión del problema** son:

- 1. Población o área de enfoque.**
- 2. Descripción** de la situación o **problemática central** (identificar el problema real no los síntomas).
- 3. Magnitud del problema:** línea base.

Preguntas Clave:

- ¿Qué demanda social tiene mayor prioridad de atención?
- ¿Cuál es la situación que da origen a las demandas?
- ¿Cómo puedo beneficiar a una mayor cantidad de personas o a un área de enfoque prioritaria?

Errores frecuentes en la definición del problema:

- Identificarlo como ausencia de solución (*p.e.: es incontrolable la asistencia de jóvenes y adultos a los centros educativos*).
- Definirlo como la falta de un servicio (*p.e.: hay que procurar transporte de los jóvenes y adultos a los centros Educativos*).
- Verlo como falta de un bien (*p.e.: hay que hacer centros Educativos más allegados a las poblaciones*).

A continuación se presenta un ejemplo que será continuado durante el resto de la Guía para ilustrar los conceptos teóricos que se vayan introduciendo:

Programa presupuestario: Alfabetización de personas Jóvenes y adultos

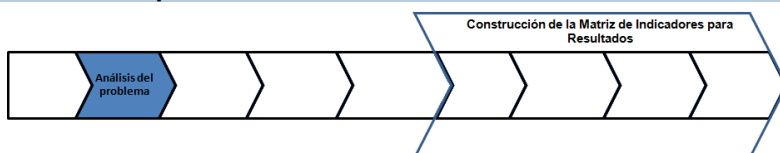
- En Paraguay, 5,9% no saben leer ni escribir de conformidad a la Encuesta de Hogares 2007-2008, que aplicado a la población actual suman unas 384.000 personas.
- Una de las causales es el bajo nivel económico de la mayoría de las familias lo que los obliga a incorporarse al mercado de trabajo a edades tempranas para colaborar con los gastos de la familia. Pero son trabajos que no requieren mano de obra calificada, lo que trae por consecuencia ingresos magros que poco colaboran al gasto familiar.
- Otra problemática detectada como causa del analfabetismo es la pérdida de identidad y valores, la baja autoestima, y la imposibilidad de expresarse y comunicarse produce frustración representando un grave problema a las personas alcanzadas. La drogadicción y el alcoholismo también ocurren en esta población objetivo.

Cuadro 9. Definición del problema para el ejemplo: Alfabetización de personas Jóvenes y Adultas

Elementos para la definición del problema	
¿Cuál es la población o área de enfoque?	Jóvenes y adultos que no saben leer ni escribir
Problemática central	Elevado nivel de analfabetismo
Magnitud del problema	5,9% de la población (384.000 personas)

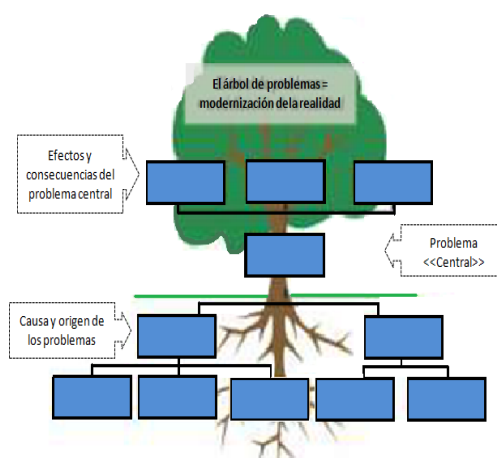
Ejemplo de definición del problema
Jóvenes y adultos no saben leer ni escribir

Análisis del problema



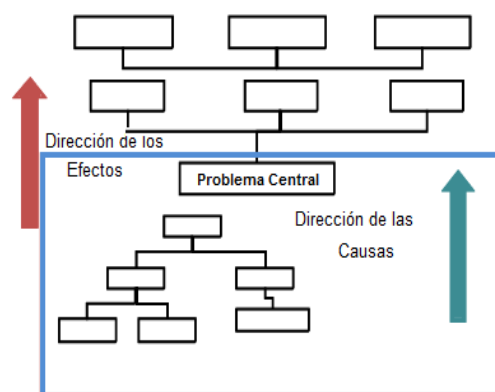
El ejemplo a continuación se realiza con base en el diseño del denominado **árbol del problema**, el cual nos **permite identificar a partir del problema definido, su origen, comportamiento y consecuencias**, con el objeto de establecer las diversas causas que lo originaron y los efectos que genera.

- El árbol del problema se utiliza para conocer la naturaleza y el entorno del problema, lo que permitirá resolverlo, es decir, establecer las acciones para solventar cada una de las causas que lo originan.
- El problema definido se ubica en el tronco del árbol.
- Las causas, se desprenden del tronco hacia abajo, es decir, son las raíces del árbol.
- Los efectos, se desprenden del tronco hacia arriba, es decir, son las ramas del árbol o la copa.



Resulta relevante:

- Ubicar en el nivel adecuado, causas y efectos.
- Identificar qué causas pueden ser atendidas por el programa.
- Tener a la vista los problemas vinculados al problema central, que pueden generar sinergias con otros programas.
- Evitar definir los problemas, las causas y efectos a partir de la estructura ya establecida de un programa (objetivos, componentes y actividades).



A continuación se presenta un ejemplo de Árbol del problema para el Pp: Alfabetización de personas Jóvenes y Adultos

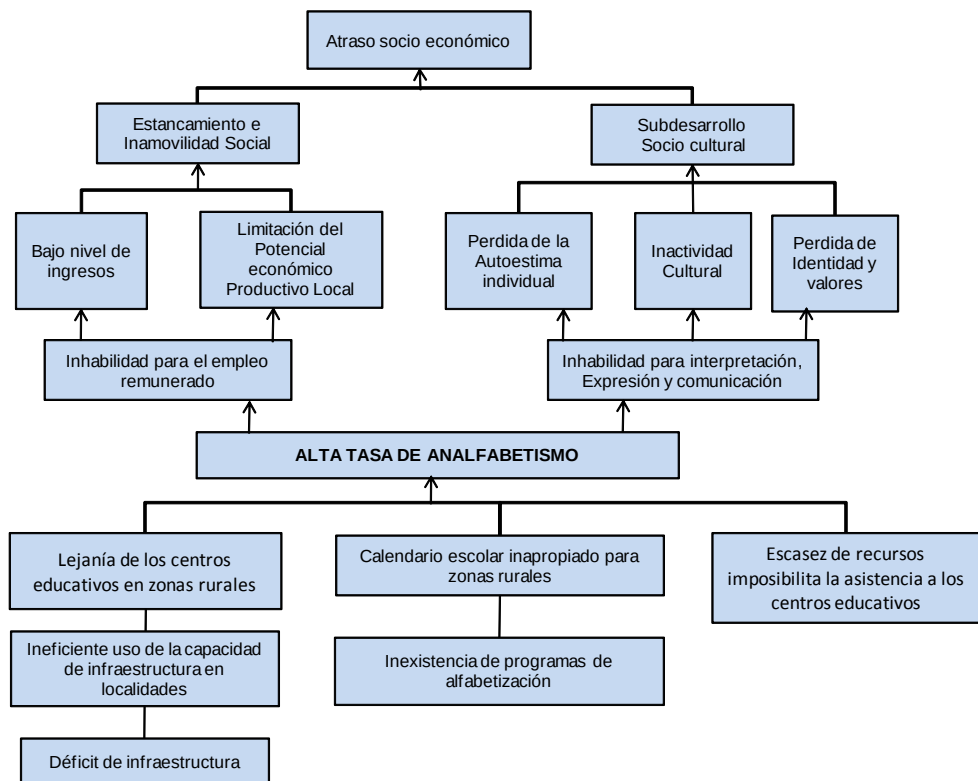


Figura 14. Árbol del Problema

Definición del objetivo



- El objetivo se define a partir del problema central identificado anteriormente.
- La solución de este problema, expresado en el objetivo y el resultado esperado que comprenderá el programa, se convierte en la razón de ser del programa.

Un objetivo se define para:

- Fijar claramente el resultado esperado o solución precisa a la que se debe llegar;
- Movilizar y hacer converger los diversos esfuerzos hacia dicho resultado esperado; y
- Servir de referencia para monitorear los avances y evaluar el logro alcanzado.

Los **elementos mínimos** que debemos establecer en la **expresión del objetivo** son:

- Población o área de enfoque.**
- Descripción del **resultado esperado o de la solución precisa** del problema a la cual se debe llegar.
- Magnitud de la nueva situación:** meta.

El análisis del objetivo se realiza con base en el diseño de un **árbol del objetivo**, el cual nos **permite describir la situación que se alcanzará cuando se solucionen los problemas detectados en el árbol del problema.**

Se construye un árbol de objetivos partiendo del árbol del problema, buscando una solución para cada uno de los recuadros de dicho árbol y redactándolo de una manera positiva.

Al realizar este cambio, **las causas** que provocaban la existencia del problema **y los efectos** que se generaban con éste, **pasarán a ser los medios de solución y los fines que perseguimos con el logro del objetivo.**

- El objetivo definido se constituye en el propósito del programa.
- Los medios a definir serán aquéllos que permitan alcanzar dicho objetivo.
- Estos medios deben formularse para solucionar las causas del problema.

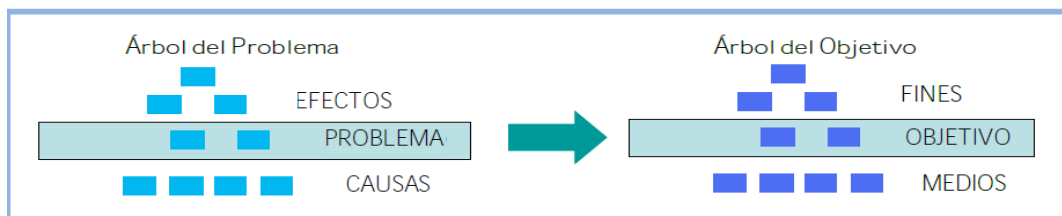


Figura 15. Relación Árbol del Problema-Árbol del Objetivo

A continuación se presenta un ejemplo de Árbol del objetivo para el Pp: Alfabetización de personas Jóvenes y Adultas.

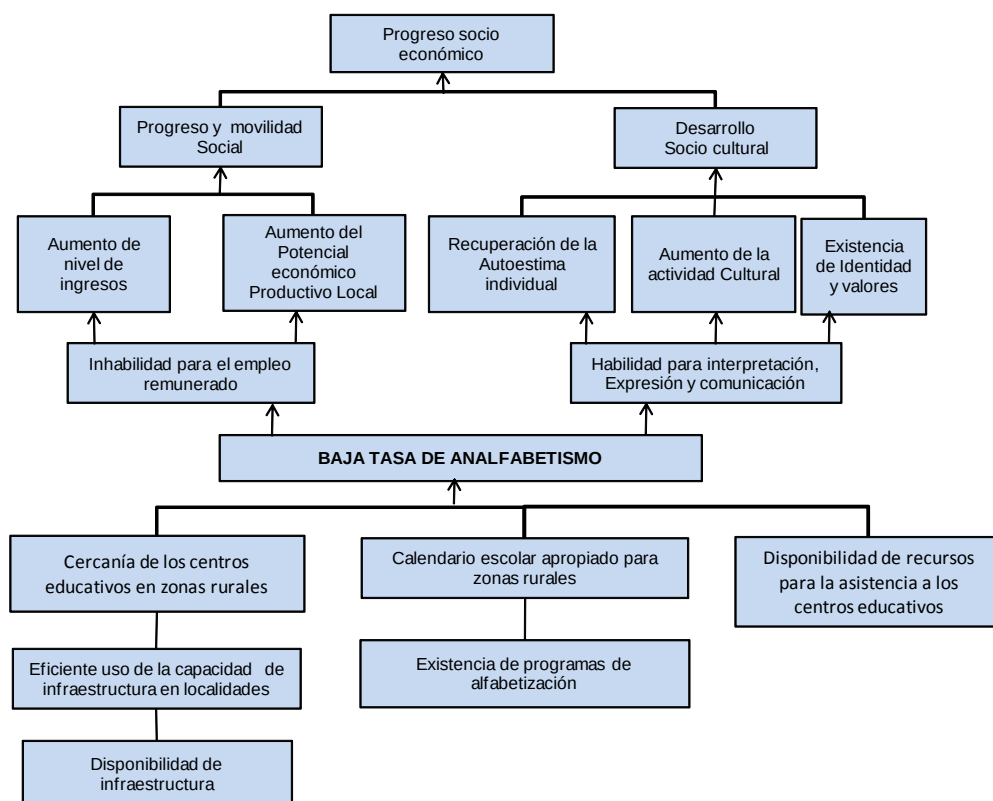
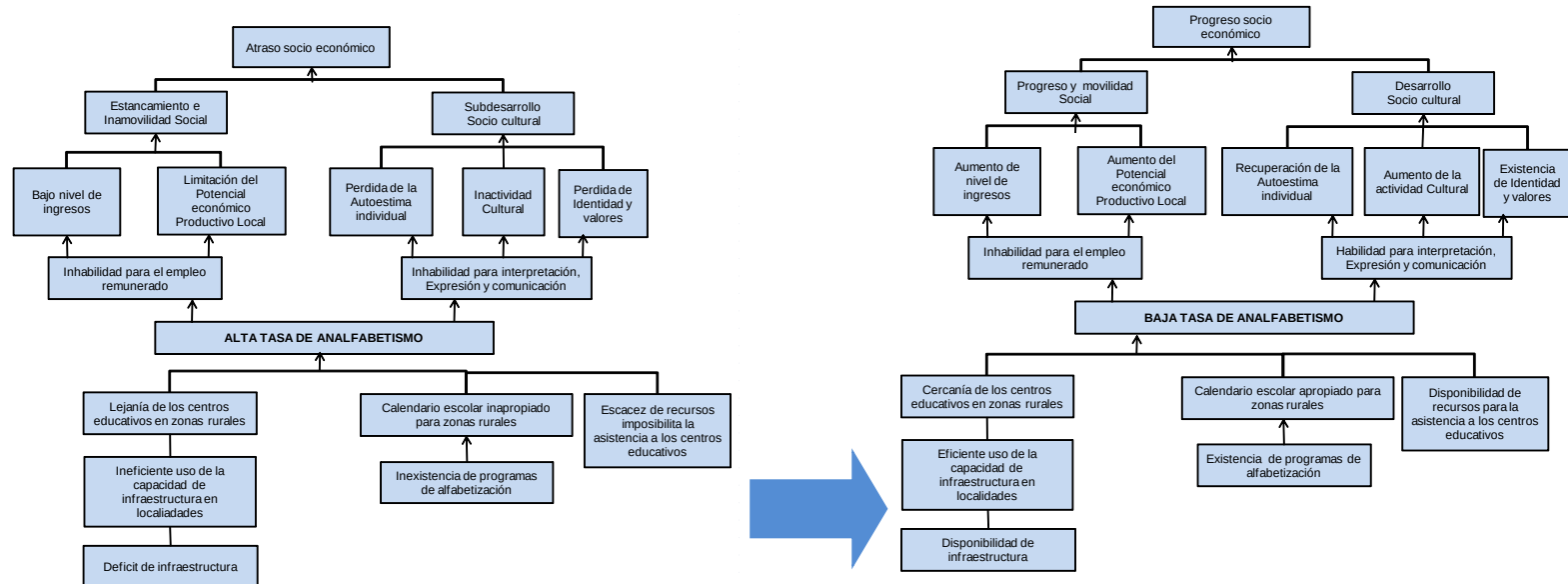


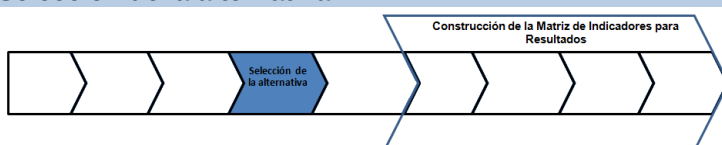
Figura 16. Árbol del Objetivo

El siguiente gráfico muestra la relación entre el Árbol del Problema y el Árbol del objetivo

Figura 17. Relación Árbol del Problema - Árbol del Objetivo (ejemplo)



Selección de la alternativa



Tomando en cuenta los medios propuestos para alcanzar el objetivo, se consideran aquéllos que están en el ámbito de competencia de la unidad responsable del programa.

La selección de la alternativa se realiza aplicando la siguiente secuencia sobre el árbol de objetivos:

- Identificar la **cadena de medios-objetivo fines** que puede tener **mayor incidencia sobre las causas problema efecto**, que se pretende superar;
- Identificar la **cadena de medio objetivo-fines que tiene mayor aceptación social y consenso** entre los involucrados;
- Identificar la **cadena de medio objetivo-fines que está dentro del ámbito de competencia de la Unidad Responsable del programa.**

Una vez definidas las alternativas de solución, se analizará en forma preliminar la factibilidad de cada una, considerando los siguientes aspectos:

- Cumplimiento con la normatividad.
- Viabilidad técnica de construirla o implementarla.
- Aceptabilidad de la alternativa por la comunidad.
- Financiamiento requerido versus disponible.
- Capacidad institucional para ejecutar y administrar la alternativa de programa.
- Impacto ambiental, entre otras.

De las alternativas identificadas se seleccionará la que cuente con mayor pertinencia, eficiencia y eficacia.

A continuación se presenta un ejemplo de Selección de alternativas viables para conformar el Programa presupuestario, Alfabetización de Jóvenes y Adultas.

Alternativas propuestas:

1. La falta de programas de alfabetización se puede prevenir y disminuir con el desarrollo masivo de talleres de capacitación cercanos a la población objetivo.
2. La falta de transporte se puede aminorar con una ayuda económica para lograr que Jóvenes y Adultos asistan a clases (apoyo).

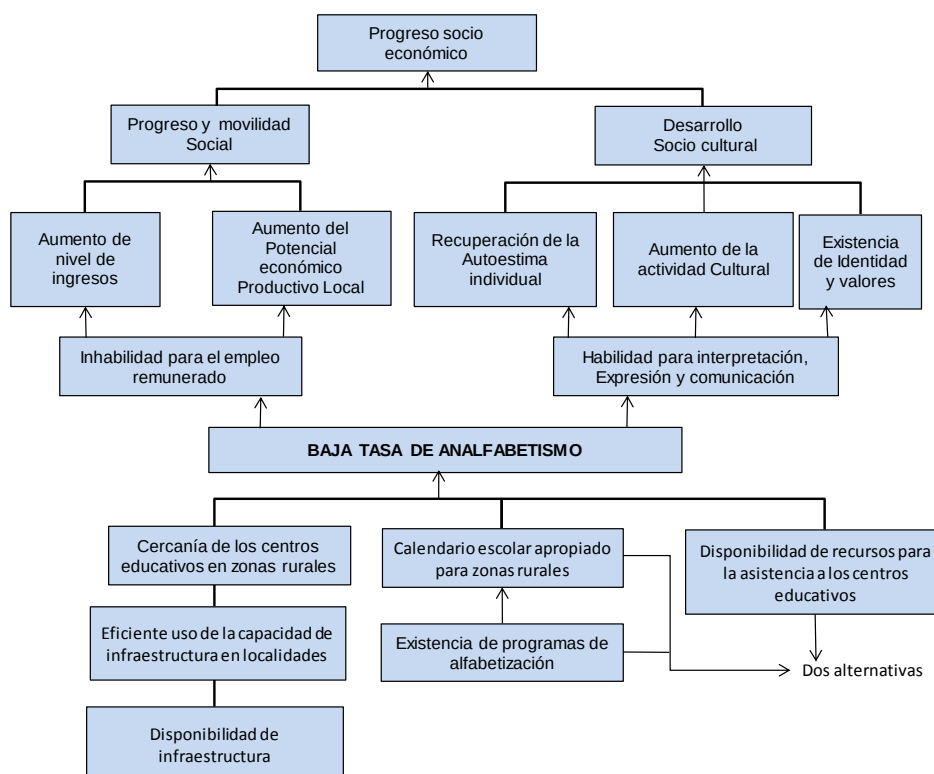


Figura 18. Selección de Alternativa

De las tres alternativas propuestas **se seleccionaron dos**, dejando fuera del alcance el programa construcciones de aulas (Infraestructura). Esta selección será la base para la elaboración de la MIR y del Pp.

Estructura del Programa presupuestario



Antes de comenzar a revisar cómo construir una MIR, es necesario repasar qué es la Estructura del Programa presupuestario (EPp).

- La Estructura **del Programa presupuestario** es la herramienta que **explica la razón de ser de un programa**, mediante la descripción de la coherencia entre el problema, necesidad u oportunidad identificado (incluyendo sus causas y efectos) y los objetivos y medios para su solución, así como la secuencia lógica (vertical) entre los mismos.
- La EPp **se elabora con base en el árbol del problema y el árbol del objetivo**. Una vez concluidos los árboles del problema y del objetivo, y **seleccionada una alternativa viable** que puede constituirse en un programa, se conforma la EPp, la cual compara la cadena de medios-objetivo-fines seleccionada, con la cadena de causas-problema-efectos que le corresponde. A partir de la EPp, se perfilan los niveles del resumen narrativo de la MIR.

Estructura del Programa Presupuestario

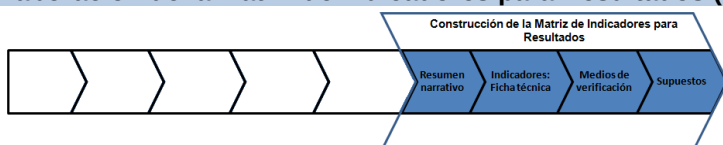
Alfabetización de Jóvenes y Adultos	
Problemática (proviene del árbol del problema)	Solución (proviene del árbol de objetivo)
Efectos Perdida de Autoestima Individual Bajo nivel de ingresos Inhabilidad para interpretación, Expresión y comunicación	Fines Desarrollo sociocultural Aumento de nivel de ingresos Habilidad para interpretación, Expresión y comunicación
Problema Población: Elevado nivel de alfabetismo Descripción del problema Inexistencia de programas de alfabetización Magnitud (Línea base) Elevado nivel de alfabetismo	Objetivo Población: Bajo nivel de alfabetismo Descripción del problema Existencia de programas de alfabetización Magnitud (Línea base) 5,9% de la población (384.000 personas)
Causas 1. Calendario escolar inapropiado para zonas rurales 2. Inexistencia de programas de alfabetización 3. Escasez de recursos imposibilita la asistencia a los centros educativos	Medios 1. Apoyo educativo en alfabetización para Jóvenes y Adultos desarrollados. 2. Apoyo económico a Jóvenes y adultos entregados
1.1 Inexistencia de estadísticas con mapeo de población de objetivos 2.1 Inadecuado plan de estudios para analfabetos 3.1 No existen incentivos para asistir a centros educativos	1.1 Identificación de los beneficiarios a través de mapeo por zonas 1.2 Actualización de plan de estudios 2.1 Administración de recursos económicos para población objetivo.

Cuadro 10. Ejemplo de Estructura del Programa presupuestario

La EPp permite:

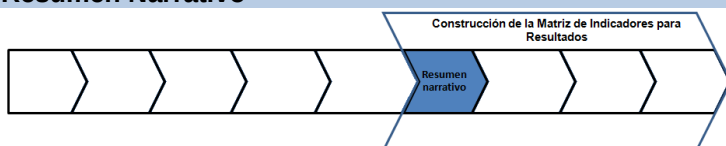
- Asegurar que el objetivo equivale a la solución del problema que origina la acción pública.
- Constatar que los medios son precisos tanto para la solución de cada una de las causas del problema como para el logro del objetivo.
- Perfilar el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades de la MIR.
- Definir la línea base del programa y el horizonte de los resultados esperados durante la vida útil del mismo.
- Construir los indicadores, que son la expresión de lo que se pretende evaluar de los resultados esperados.

Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)



A continuación se muestra la metodología para el desarrollo de los elementos que deben incluirse en la Matriz de Indicadores para Resultados:

Resumen Narrativo



En el marco de la Matriz de Indicadores para Resultados, el resumen narrativo corresponde a la **primera columna** de la matriz. Éste equivale a los objetivos que se pretenden alcanzar con el Pp y se deriva de la EPp

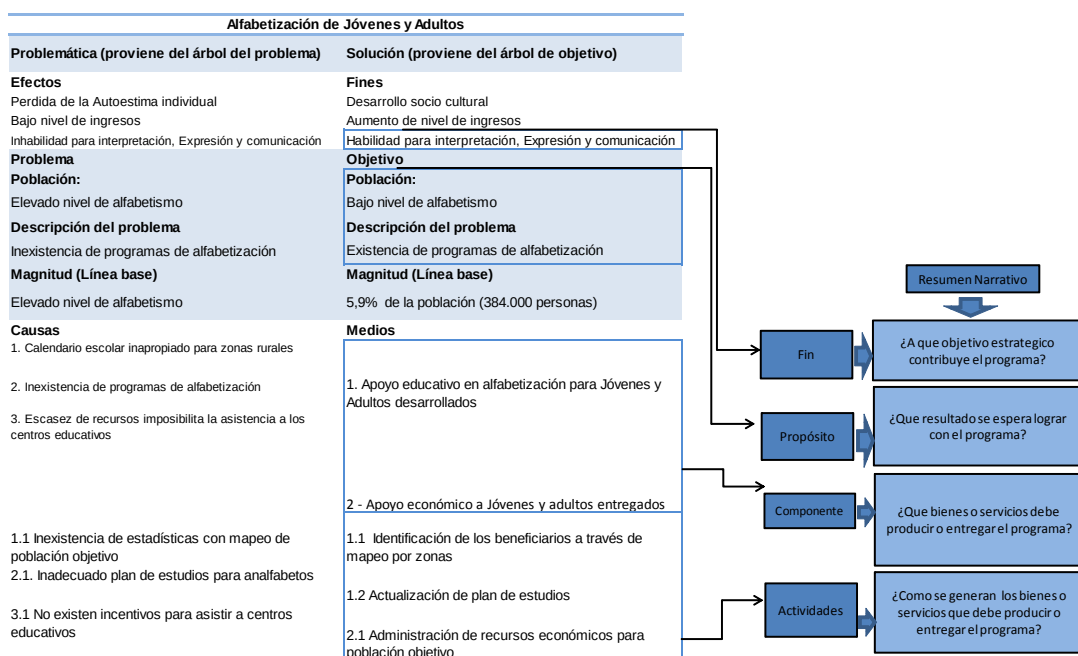


Figura 19. Resumen narrativo de la MIR a partir de la EPp

En el resumen narrativo de la MIR, se deben incorporar los 4 niveles de objetivos que corresponden a los tramos de control del proceso de un programa para alcanzar los impactos esperados:

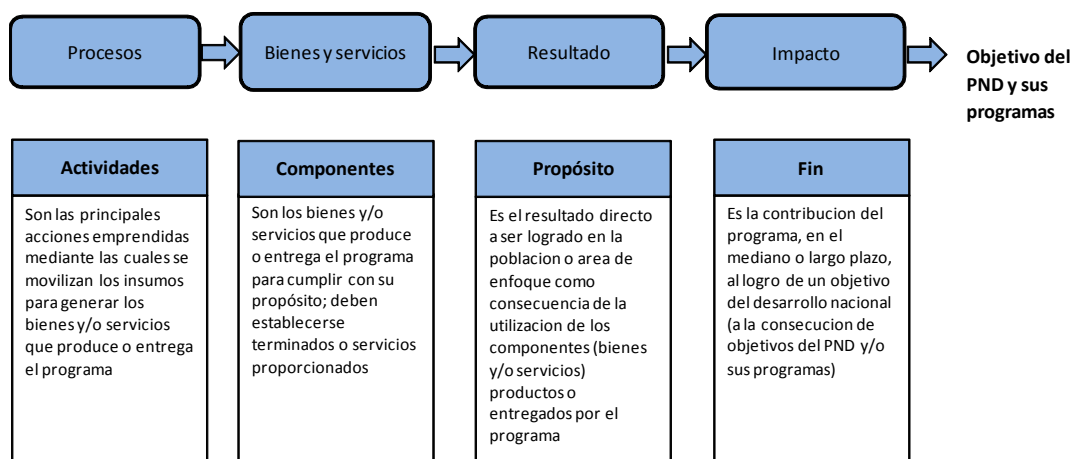


Figura 20. Niveles de objetivos de la MIR

Pero además, puesto que la EPp es el resultado de un ejercicio de análisis con base en el árbol del problema y el árbol del objetivo y tras haber seleccionado una alternativa viable, la EPp sirve como herramienta para perfilar los objetivos de los distintos niveles del resumen narrativo.

A continuación se muestra un ejemplo de cómo se construye el resumen narrativo de la MIR con base en la EPp.

Cuadro 11. Ejemplo de Alfabetización de Jóvenes y Adultos EPP e identificación de los objetivos de la MIR

Alfabetización de Jóvenes y Adultos	
Problemática (proviene del árbol del problema)	Solución (proviene del árbol de objetivo)
Efectos Perdida de Autoestima Individual Bajo nivel de ingresos Inhabilidad para interpretación, Expresión y comunicación	Fines Desarrollo sociocultural Aumento de nivel de ingresos Habilidad para interpretación, Expresión y comunicación
Problema Población: Elevado nivel de alfabetismo Descripción del problema Inexistencia de programas de alfabetización Magnitud (Línea base) Elevado nivel de alfabetismo	Objetivo Población: Bajo nivel de alfabetismo Descripción del problema Existencia de programas de alfabetización Magnitud (Línea base) 5,9% de la población (384.000 personas)
Causas 1. Calendario escolar inapropiado para zonas rurales 2. Inexistencia de programas de alfabetización 3. Escasez de recursos imposibilita la asistencia a los centros educativos 1.1 Inexistencia de estadísticas con mapeo de población de objetivos 2.1 Inadecuado plan de estudios para analfabetos 3.1 No existen incentivos para asistir a centros educativos	Medios 1. Apoyo educativo en alfabetización para Jóvenes y Adultos desarrollados. 2. Apoyo económico a Jóvenes y adultos entregados 1.1 Identificación de los beneficiarios a través de mapeo por zonas 1.2 Actualización de plan de estudios 2.1 Administración de recursos económicos para población objetivo.

Se recomienda utilizar la **sintaxis** que se detalla a continuación para la expresión de los objetivos según el nivel del resumen narrativo de que se trate:

Cuadro 12. Sintaxis recomendada para los objetivos de la MIR

Fin	El qué: contribuir a un objetivo superior	Mediante / a través de	El cómo: la solución del problema
Ejemplo:	Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población	mediante	la disminución de la tasa de analfabetización de jóvenes y adultos
Propósito	Sujeto: Población o área de enfoque	Verbo en presente	Complemento: resultado logrado
Ejemplo:	Jóvenes y adultos	aprenden	a leer y escribir
Componentes	Productos terminados o servicios proporcionados	Verbo en participio pasado	
Ejemplo:	Programas educativos en alfabetización a Jóvenes y Adultos	desarrollados	
Actividades	Sustantivo derivado de un verbo	Complemento	
Ejemplo:	Administración	de recursos económicos para la población del objetivo	

Si el programa está bien diseñado, se pueden examinar las relaciones causa-efecto entre los diferentes niveles del resumen narrativo en dirección ascendente.

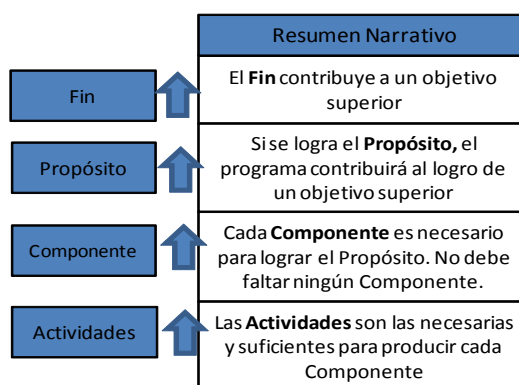


Figura 21. Relaciones causa-efecto del Resumen Narrativo de la MIR

A continuación se presenta un ejemplo del análisis de las relaciones causa-efecto de la MIR aplicado a la Alfabetización de Jóvenes y Adultos.

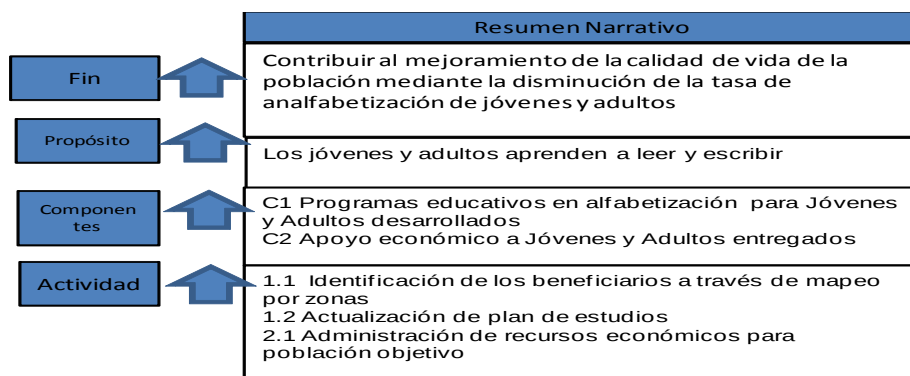


Figura 22. Ejemplo de las Relaciones causa-efecto del Resumen Narrativo de la MIR

Se **recomienda** que cada MIR **se integre** por:

- Un solo objetivo para el nivel de **Fin**.
- Un solo objetivo para el nivel de **Propósito**.

A nivel de **Componente**, un objetivo por cada tipo de bien o servicio entregado:

- cuando existan dos o más UR por Pp que entregan diferentes bienes y servicios, se sugiere incorporar un componente por UR;
- cuando las distintas UR entregan los mismos bienes o servicios, se sugiere incorporar un componente que consolide la participación de las UR.

Por ejemplo: Becas de educación superior entregadas (se consolida el número de becas que entregan el conjunto de las instituciones competentes p.e. UNA, ISE, MEC, Itaipú entre otros).

- Las **Actividades** imprescindibles y más relevantes para la generación de los componentes, asegurando que cada uno de los Componentes cuente con al menos una Actividad relevante.
- Se deberán señalar en orden cronológico para cada Componente.
- En caso de que exista una Actividad que se repita para varios o todos los componentes, se recomienda definir una **actividad compartida**, la cual se registrará relacionada con el primer componente.

Por ejemplo: Actualización el padrón de beneficiarios (es una acción que aplica para todos los componentes del programa).

Asimismo, se sugiere tomar en cuenta las siguientes consideraciones al realizar las definiciones de los objetivos de la MIR:

- **Eliminar el uso de siglas** en la redacción de objetivos.
- En la descripción de los objetivos **evitar**, en la medida de lo posible, **el uso de términos genéricos** (p.e. resultado que busca el objetivo. Si se usan, estos términos deberán utilizarse siempre con los calificativos que sean necesarios (p.e. “acciones de difusión completadas”, “obras de infraestructura de riego realizadas”, e.o.)
- En el **Propósito** se recomienda **evitar las definiciones ambiguas de la población beneficiaria** (p.e. características específicas de quien recibirá los bienes y servicios del Pp. Asimismo, evitar que se defina a las entidades como la población beneficiaria. P.e. “jóvenes y adultos de familias de escasos recursos” vs “jóvenes y adultos analfabetos”)

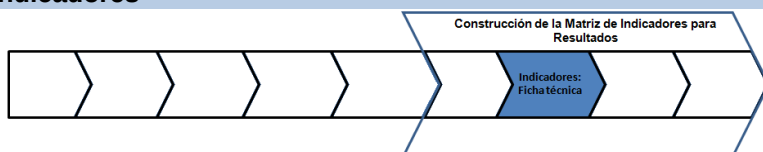
- Presentar las **Actividades agrupadas por componente, incluyendo las principales acciones emprendidas** mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes y/o servicios que produce o entrega el programa.

A continuación se muestran unos **ejemplos de definiciones de objetivos de MIR**; por un lado se muestra como se establecieron originalmente y, además, la definición sugerida para su mejoramiento.

Cuadro 13. Ejemplos de definiciones de objetivos de la MIR

Nivel	Objetivo Actual	Objetivo sugerido
Fin	Supervisar y cumplir con los programas de conservación y modernización de la infraestructura y la operación del equipo ferroviario	Contribuir a mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios ferroviarios, mediante su conservación, modernización y mantenimiento en condiciones de uso seguro y eficiente
Fin	El ingreso de las mujeres y hombres de 18 años y mas que habitan en núcleos agrarios mejora con el apoyo de proyectos productivos	Contribuir a mejorar los ingresos de los productores, mediante el otorgamiento de apoyos a los proyectos productivos a las mujeres y hombres de 18 años y mas que habitan en núcleos agrarios
Fin	Agua potable en bloque entregada oportunamente a los Distritos de acuerdo a los compromisos establecidos	Contribuir al adecuado manejo y preservación del agua en cuencas y acuíferos, mediante el abasto de agua potable y alcantarillado en la localidad de Piribebuy
Fin	Fomentar el desarrollo y fortalecimiento de la industria turística nacional incorporando proyectos que cumplan con los estándares de calidad Senatur	Contribuir al fomento y desarrollo de la industria turística nacional, mediante el desarrollo de proyectos turísticos y sustentables y rentables
Propósito	Fortalecer la infraestructura de las micro, pequeños y medianas empresas yerbateras y las que componen su cadena productiva a través del financiamiento	Las micro, pequeñas y medianas empresas yerbateras y las que componen su cadena productiva reciben financiamiento para fortalecer su infraestructura
Propósito	Generar fuentes alternativas de ingresos temporales para beneficiar económicamente la población en localidades rurales de los municipios del País	La población que habita en localidades rurales del País cuenta con fuentes alternativas de ingresos temporales
Propósito	Niños y jóvenes de sectores vulnerables tienen acceso y permanencia a la educación inicial no escolarizada y básica	Niños y jóvenes que habitan en comunidades en donde no se puede instalar el servicio educativo, tienen acceso y permanencia a la educación inicial no escolarizada y básica
Propósito	Turistas asistidos y orientados	Los turistas reciben servicios integrales de asistencia mecánica y orientación
Componente	Base de datos del Registro Público del Automotor al servicio de la ciudadanía la información de a fin de ser un instrumento de apoyo en las transacciones que se realicen con vehículos	Base de datos del Registro Público del Automotor accesible al servicio de la ciudadanía desarrollada
Componente	Conservación realizada	Conservación de la Ruta Nº IX "Transchaco" a Concepción realizada
Componente	Atención de Demanda	Demanda de servicios aeroportuarios atendida
Actividad	Litros de combustibles vendidos	Venta de combustible
Actividad	Componente: Desarrollo comunitario Actividad: Asistencia técnica a Gobernaciones y Municipios	Actividad compartida: Asistencia técnica a Gobernaciones y Municipios
	Componente: Superficie urbanizada Actividad: Asistencia técnica a Gobernaciones y Municipios	

Indicadores



En el marco de la Matriz de Indicadores para Resultados, los **indicadores** se informan en la **segunda columna** de la matriz y todos ellos son considerados como indicadores de desempeño.

Un **indicador de desempeño**, es la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados.

El indicador se debe aplicar en la planeación, la programación y el presupuesto, para utilizarse en el seguimiento y en la evaluación de los Pp.

En tales términos, **el indicador** debe entenderse que **siempre es de desempeño** (cumplir con el cometido).

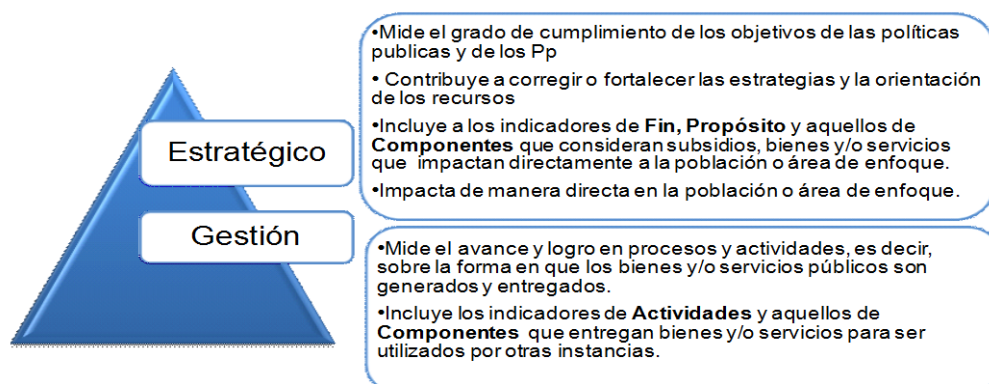
	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Figura 23 Columna de Indicadores



Figura 24. Indicadores de desempeño

Se proporcionan los criterios para distinguir entre los diferentes **tipos de los indicadores de la MIR**.



Niveles de objetivos			Especificaciones
Estratégico	Fin	N.A.	
	Propósito	N.A.	
	Componente	Sí incluyen subsidios, bienes y/o servicios que impactan directamente en la población o área de enfoque	
Gestión	Componente	Si no incluyen subsidios, bienes y/o servicios que impactan directamente en la población o área de enfoque	
	Actividad	N.A.	

Figura 25. Tipos de indicadores de la MIR

A continuación se presenta una serie de ejemplos de indicadores de Componente indicando si se trata de un indicador estratégico o de gestión.

Cuadro 14. Ejemplos de indicadores de Componente clasificados en estratégicos o de gestión

Indicadores de Componente	Estratégico	De gestión
Tasa de incapacidad permanente inicial por cada 1000 trabajadores asegurados de empresas afiliadas	x	
Incremento porcentual anual en el número de cotizaciones al Seguro Social	x	
Derecho habientes con cobertura de atención integral	x	
Porcentaje de construcción, rehabilitación y/o adecuación	x	
Porcentaje de personas evaluadas con Control de Confianza para el perfil del Servicio Profesional de Carrera Policial	x	
Oportunidad en el trámite de las Rentas Vitalicias de la Ley del Seguro Social		x
Oportunidad quirúrgica en cirugías electivas no concertadas realizadas en Unidades Médicas de Alta Especialidad a los 20 días hábiles o menos a partir de su solicitud		x
Protocolos de Investigación y Desarrollo Tecnológico Autorizados (Registrados)		x
Porcentaje de empresas prestadoras de servicios de seguridad privada reguladas		x
Porcentaje de estudios de prevención social del delito, la violencia y las actividades antisociales.		x

De acuerdo a lo anterior, la clasificación gráfica de los indicadores de la MIR sería como sigue:

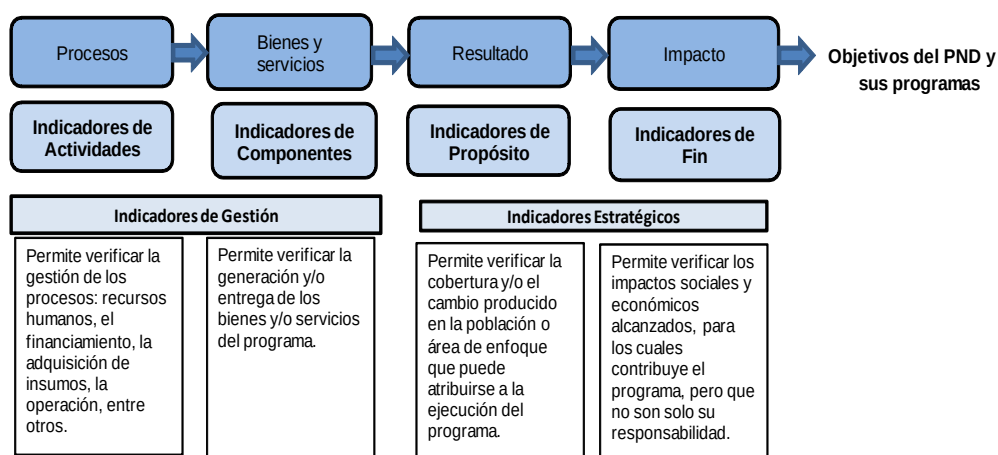


Figura 26. Clasificación de los indicadores de la MIR

La siguiente figura presenta la relación entre los indicadores en función de la MIR:



Figura 27. Relación entre indicadores en función del sistema de referencia

Los indicadores de Fin miden el grado de cumplimiento del objetivo del PND o sus programas derivados (sectoriales, institucionales, locales, regionales) al que contribuye el Pp en el mediano y largo plazo.

Sugerimos tomar en cuenta las siguientes recomendaciones para su inclusión en la MIR:

- La UR a cargo del Pp podrá revisar si entre los indicadores contenidos en el **PND, en sus programas derivados o en los que midan el cumplimiento de un objetivo estratégico de la dependencia o entidad** correspondiente, existe alguno al que el

Programa contribuye directa o indirectamente, en cuyo caso podrá utilizarlo como indicador de Fin.

- Siempre que sea factible, **utilizar información pública disponible** como las encuestas realizadas por la Dirección de Estadísticas, Encuestas y Censos u otras institucionales.
- Si la **medición de un indicador** es muy **compleja**, optar por construir un indicador **proxy**, alternativo o sustituto, que permita estimar el logro del objetivo.
- Considerar que en los indicadores de Fin, el logro del impacto esperado no necesariamente es atribuible **sólo al programa**.
- En la medida de lo posible, incluir los indicadores que **expresen como el Pp contribuye a la consecución del objetivo superior** sin que ello signifique un impacto importante en el costo de la identificación y medición del indicador.

En los **indicadores de Propósito** se recomienda utilizar aquéllos que **miden resultados** (cambios directos) del programa en la población o área de enfoque, así como de cobertura respecto de la misma.

Cuando un Pp entregue **Componentes** a más de dos tipos de beneficiarios, se recomienda que:

- Se establezca un indicador para cada uno de los tipos de beneficiarios al que va dirigido.
- En este caso, se considerará a **nivel de Propósito el indicador correspondiente al tipo de beneficiario que mejor represente** el Propósito del Pp, o aquél que permita contar con la visión más completa entre los diferentes tipos de beneficiario.

Sobre indicadores de **Actividades** se recomienda lo siguiente:

- No incluir indicadores de presupuesto.

La construcción de los indicadores, parte de identificar el resultado clave para cada uno de los niveles de la MIR.

- El **resultado clave** es el cambio sustantivo entre la situación descrita con el problema y la situación descrita una vez alcanzada la solución del problema.
- Se desprende directamente del análisis de la EPp y los objetivos de la MIR. Puede ser utilizado como herramienta metodológica para el análisis y entendimiento de la EPp y de los objetivos de la MIR y, de esta manera, facilitar la identificación de los indicadores asociados a los objetivos de la MIR.

A continuación se muestra un ejemplo de la identificación de resultados clave a partir del resumen narrativa de la MIR.

Cuadro 15. Ejemplo de Resultado clave del Programa Alfabetización de Jóvenes y Adultos

RESULTADO CLAVE DEL PROGRAMA		
PROGRAMA:	ALFABETIZACIÓN DE JOVENES Y ADULTOS	
CONCEPTOS	RESUMEN NARRATIVO	Resultado clave
FIN	Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población	La población mejora su calidad de vida
PROPOSITO	Jovenes y adultos aprenden a leer y escribir	Jovenes y adultos alfabetizados
COMPONENTES	1. - Apoyo educativo en alfabetización a Jóvenes y Adultos	Jovenes y adultos apoyados con programas de alfabetización
	2 - Apoyo economicos a Jovenes y adultos	Jovenes y adultos beneficiados con becas
ACTIVIDADES	1.1 - Coordinación y Articulación de actividades con Gobiernos Locales y Departamentales para la identificación de las personas analfabetas en las comunidades	Agenda Interinstitucional concretadas
	1.2. Identificación y mapeo de los beneficiarios	Planilla de beneficiarios identificados
	1.3. Elaboración del Programa de Educación	Programas de alfabetizacion elaborados
	1.4. Contratación de Personal Docente	Personal contratado
	1.5. Elaboración de Materiales Pedagogicos	Materiales Pedagogicos elaborados
	1.6. Elaboración del Plan Trabajo y Cronograma de Alfabetización	Plan y Cronograma de alfabetizacion elaborado
	1.7. Desarrollo de los talleres de capacitación	Talleres de capacitacion desarrollados
	2.1 - Actualización del padrón de beneficiario	Padron de beneficiarios actualizados
	2.2- Firma de Acuerdo de Compromiso con los Beneficiarios	Acuerdo con los beneficiarios firmados
	2.3- Transferencia de dinero en forma de Becas de Estudio	Apoyo economico entregado
	2.4- Seguimiento y control del cumplimiento de los Acuerdos firmados	Acuerdos firmados controlados

Indicadores de Desempeño

Los indicadores de desempeño, indicadores de la MIR, deberán contar con una ficha técnica, la cual deberá contener los siguientes elementos mínimos para su adecuado seguimiento y evaluación:

- Dimensión a medir.
- Nombre del indicador.
- Definición.
- Método de cálculo.
- Unidad de medida.
- Frecuencia de medición.
- Línea base.
- Metas.
- Sentido del indicador.
- Parámetros de semaforización.

A continuación se comentan cada una de los elementos relacionados.

Elementos del Indicador

Dimensión a medir

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

Dimensión		Descripción	Ejemplo	Aplica preferentemente a:
Eficacia	➔	Mide el nivel de cumplimientos de los objetivos	Tasa de deserción de la Educación Media	•Fin •Propósito •Componente •Actividad
Eficiencia	➔	Busca medir que tan bien se han utilizado los recursos en la producción de los resultados	Promedio de estudiantes que desertan de la Educación Media Superior por maestro que da clases en ese nivel	•Propósito •Componente •Actividad
Calidad	➔	Busca evaluar atributos de los bienes o servicios producidos por el programa respecto a normas o referencias externas	Porcentaje de estudiantes egresados de Educación Media Superior con buen rendimiento superior a 4 en promedio	•Componente
Economía	➔	Mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros	Porcentaje del costo de pasaje que es subsidiado	•Componente •Actividad

Figura 28. Clasificación de los indicadores según la dimensión que miden

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

A continuación presentamos un ejemplo de indicadores clasificados según la dimensión que miden.

Cuadro 16. Ejemplo Alfabetización de Jóvenes y Adultos en función de la dimensión que miden

MATRIZ DE RESULTADO CLAVE Y DIMENSIONES DE LOS INDICADORES						
PROGRAMA: ALFABETIZACIÓN DE JOVENES Y ADULTOS						
CONCEPTOS	RESUMEN NARRATIVO	Resultado clave	DIMENSIONES			
			Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad
PROPÓSITO	Jovenes y adultos aprenden a leer y escribir	Jovenes y adultos alfabetizados	Tasa de jovenes y adultos alfabetizados			
COMPONENTES	1. - Apoyo educativo en alfabetización a Jóvenes y Adultos	Jovenes y adultos alfabetizados	Porcentaje de jovenes y adultos que aprueban los programas de alfabetizacion	costo medio de personas alfabetizadas	Porcentaje de presupuesto asignado	Porcentaje Jóvenes y adultos que calificaron de satisfactoria los programas de alfabetizacion
	2 - Apoyo economicos a Jovenes y adultos	Jovenes y adultos apoyados con programas de alfabetización	Porcentaje de jovenes y adultos que reciben apoyo economico	costo medio de personas con becas		
ACTIVIDADES	1.1 - Coordinación y Articulación de actividades con Gobiernos Locales y Departamentales para la identificación de las personas analfabetas en las comunidades	Agenda Interinstitucional concretadas				
	1.3. Elaboración del Programa de Educación	Programas de alfabetizacion elaborados				
	1.4. Contratación de Personal Docente	Personal contratado				
	1.5. Elaboración de Materiales Pedagogicos	Materiales Pedagogicos elaborados				
	1.6. Elaboración del Plan Trabajo y Cronograma de Alfabetización	Plan y Cronograma de alfabetizacion elaborado				
	1.7. Desarrollo de los talleres de capacitación	Talleres de capacitacion desarrollados	Porcentaje talleres desarrollados			
	2.1 - Actualización del padrón de beneficiario	Padron de beneficiarios actualizados	Porcentaje de beneficiarios			
	2.2- Firma de Acuerdo de Compromiso con los Beneficiarios	Acuerdo con los beneficiarios firmados				
	2.3- Transferencia de dinero en forma de Becas de Estudio	Apoyo economico entregado				
	2.4- Seguimiento y control del cumplimiento de los Acuerdos firmados	Acuerdos firmados controlados	Porcentaje de acuerdos controlados			

Elementos del Indicador

Nombre del indicador

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

Recomendaciones:

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

Definición del indicador

Debe precisar **qué se pretende medir** del objetivo al que está asociado; debe ayudar a entender la utilidad, finalidad o uso del indicador. **No debe repetir el nombre del indicador ni el método de cálculo**, la definición debe ser utilizada para explicar brevemente (máximo 240 caracteres) y en términos sencillos, qué es lo que mide el indicador.

Método de calculo

Determina **la forma en que se relacionan las variables establecidas** para el indicador.

Se establecen las siguientes recomendaciones:

- En la expresión, utilizar símbolos matemáticos para las expresiones aritméticas, no palabras.
- Expresar de manera puntual las características de las variables y de ser necesario, el año y la fuente de verificación de la información de cada una de ellas.
- En el caso de que el método de cálculo del indicador contenga expresiones matemáticas complejas, colocar un anexo que explique el método de cálculo.

Unidad de medida

Hace referencia a la determinación concreta de la **forma en que se quiere expresar el resultado** de la medición al aplicar el indicador.

- La unidad de medida deberá corresponder, invariablemente, con el método de cálculo del indicador y con los valores expresados en la línea base y las metas.
- En el caso de los indicadores cuyo método de cálculo resulta en un porcentaje, índice, proporción y, por ende, el valor de la meta esté expresado en términos relativos, la unidad de medida deberá referirse a una noción estadística, pero no a una unidad absoluta.

Frecuencia de medición

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

Elementos del Indicador

Línea Base

Es el valor del indicador que se establece como **punto de partida para evaluarlo y darle seguimiento**.

Metas

Permiten establecer límites o niveles máximos de logro, comunican el nivel de desempeño esperado por la organización, y permiten enfocarla hacia la mejora. Al establecer metas, se debe:

- Asegurar que son cuantificables.
- Asegurar que están directamente relacionadas con el objetivo.

La meta que se determine debe:

- Estar **orientada a mejorar** en forma significativa los resultados e impactos del desempeño institucional, es decir debe **ser retadora**.
- Ser **factible de alcanzar y**, por lo tanto, ser realista respecto a los plazos y a los recursos humanos y financieros que involucran.

Sentido del indicador

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

- Cuando **el sentido es ascendente, la meta siempre será mayor que la línea base**. Si el resultado es mayor al planeado, es representativo de un buen desempeño, y cuando es menor, significa un desempeño negativo.

Ejemplos de indicadores con sentido ascendente: población atendida con un servicio, la población beneficiaria con la entrega de bienes públicos, la productividad agropecuaria, el índice de competitividad de la inversión pública.

- Cuando **el sentido es descendente, la meta siempre será menor que la línea base**. Si el resultado es menor a la meta planeada, es equivalente a un buen desempeño, y cuando es mayor, significa un desempeño negativo.

Ejemplos de indicadores con sentido descendente: tasas de mortalidad, índice de los efectos negativos de los incendios, tasas de natalidad, índices de delincuencia, tiempo de espera de la entrega de un servicio, costo promedio de un bien.

- Este concepto es distinto al de “Comportamiento del indicador”

- Cuando la meta del indicador es constante, de todas formas se deberá indicar si el sentido esperado del indicador es ascendente o descendente.

Parámetros de semaforización

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

- Mediante los parámetros de semaforización se indica cuando el comportamiento del indicador es:
 - Aceptable (verde)
 - Con riesgo (amarillo)
 - Crítico (rojo)
- Los parámetros de semaforización se establecen de acuerdo al sentido del indicador respecto a la meta (sentido ascendente o descendente).

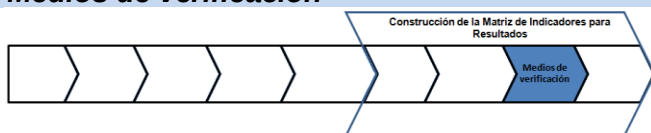
A continuación mostraremos un ejemplo de identificación de los elementos básicos de los indicadores.

Presupuesto por Resultados: Diseño de programas una Guía práctica

Cuadro 17. Ejemplo Alfabetización de Jóvenes y Adultos Identificación de los elementos básicos de los indicadores

MATRIZ DE SEGUIMIENTO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO																		
Ejercicio fiscal 2011																		
		Nivel	12	PODER EJECUTIVO							DESEMPEÑO							
		Entidad	7	MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA						Verde		Aceptable	Hasta 85% de la meta					
		unción	3.41	Educación elemental						Azul		Con riesgo	Menos del 85% de la meta					
		Tipo	2	PROGRAMA DE ACCIÓN						Amarillo		Crítico	Por debajo el 40% de la meta o más del 100%					
		Programa	1	PROGRAMA DE ALFABETIZACION A JOVENES Y ADULTOS														
SEGUIMIENTO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO																		
Eje estratégico al cual se vincula N° (1)	Objetivo Específico (2)	Nombre del Indicador/ Dimensión (3)	Formula de cálculo (4)	Sentido esperado (5)	Frecuencia de medición (6)	Unidad de medida (7)	Línea de Base		estimadas		Avance (12)		Avance (Numerador) (13)	Universo (denominador) (14)	Meta lograda (15)= ((13)/(14))*100	Semaforización (16)	responsable del cumplimiento o del indicador (17)	Observaciones (17)
							Valor (8)	Año (9)	Efectivo 2010 (10)	Meta Estimada 2011 (11)	S 1	S 2						
1	Dotar de los conocimientos adecuados a las personas analfabetas para que aprendan leer y escribir	EFICACIA Porcentaje de jóvenes y adultos que aprueban los programas de alfabetización	(Cantidad de jóvenes y adultos alfabetizados año t / cantidad de jóvenes y adultos analfabetos)*100	ascendente	semestral	porcentaje	100%	2010	7,0%	15,0%				400.000				
1	Conocer el resultado de las encuestas de satisfacción	CALIDAD Porcentaje de jóvenes y adultos que calificaron de satisfactorio los programas de alfabetización	(Cantidad de jóvenes y adultos alfabetizados que calificaron de satisfactorio los programas de alfabetización año t / cantidad de jóvenes y adultos encuestados año t)*100	ascendente	semestral	porcentaje				95%				30.000				
1	Apoyar a jóvenes y adultos en la asistencia a los programas de alfabetización	EFICACIA Porcentaje de jóvenes y adultos que reciben apoyo económico	(Cantidad de jóvenes y adultos que reciben apoyo económico año t / cantidad de jóvenes y adultos registrados en el padrón año t)*100	ascendente	semestral	porcentaje				80%				40.000				

Medios de verificación



En el marco de la Matriz de Indicadores para Resultados, **los medios de verificación** se informan en la **tercera columna** de la matriz. Representan la **fuentes de evidencias sobre los resultados logrados**.

Son las **fuentes de información** que se pueden utilizar para verificar el logro de los objetivos a través del cálculo de los indicadores.

Pueden incluir:

- Estadísticas.
- Material publicado
- Inspección.
- Encuestas.
- Informes de auditoría.
- Registros contables.

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Figura 29. Columna de Medios de Verificación

Deben proporcionar la información necesaria para que toda persona pueda tener acceso a los datos y pueda replicarlos.

La existencia de esta columna en la MIR tiene la ventaja de obligar a quien formula el programa y define los indicadores, a identificar fuentes existentes de información. Si éstas no están disponibles, lo obliga a incluir en el diseño del programa actividades orientadas a recoger la información requerida.

Ejemplos:

- **Estadísticas existentes o preparadas específicamente** para el cálculo de los indicadores del programa. Las fuentes posibles de estadísticas son el DGEEC; los distintos sectores (en particular los de Salud, Educación, Trabajo, Obras, Agricultura), y ciertos organismos internacionales (CEPAL, FAO, OIT, FMI, etc.) y Organizaciones no

Gubernamentales (ONG). En la propia institución que ejecuta el programa pueden existir estadísticas útiles para el cálculo de los indicadores.

- **Material publicado** que contenga información útil para verificar el logro de los objetivos del programa. Siempre que sea factible, utilizar información pública disponible será necesario revisar la diversidad de información contenida en los reportes y la estadística institucional, así como las bases de datos de FAO, PNUD, OCDE, Banco Mundial, así como de otros organismos nacionales e internacionales
- **Inspección por parte de algún especialista.** En particular, se utiliza para verificar el logro de los componentes, tanto en calidad como en cantidad. Puede recurrirse muchas veces a la visita de un experto en el tipo de bienes o servicios que el programa genera.
- El resultado de **encuestas** es un medio de verificación de uso frecuente. Éstas pueden haberse realizado con otro fin, o ser ejecutadas específicamente como una actividad del programa. Son especialmente útiles en el caso de indicadores cuyo objetivo sea medir calidad.
- Los **informes de auditoría y registros contables** del programa son medios de verificación que ayudan al cálculo de indicadores de costos y de eficiencia.

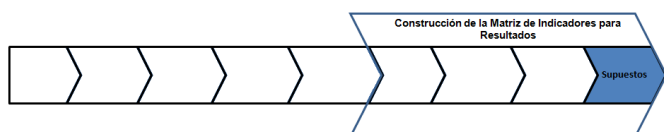
A continuación presentamos un ejemplo de la identificación de medios de verificación identificados en cada nivel del resumen narrativo.

Cuadro 18. Ejemplo Alfabetización de Jóvenes y Adultos- Medios de verificación

CONCEPTOS	RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION
FIN	Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población	Baja tasa de analfabetos	Encuesta de la DGEDEC
PROPOSITO	Jovenes y adultos aprenden a leer y escribir	Porcentaje de Jóvenes y Adultos aprenden a leer y escribir	Estadística de Indicadores de alfabetización de la DGEDEC
COMPONENTES	1. - Programas educativos en alfabetización a Jóvenes y Adultos desarrollados	Porcentaje de Jovenes y Adultos que reciben capacitación	Boletín de Calificaciones
	2 - Apoyo economicos a Jovenes y adultos entregados	Porcentaje de Jovenes y Adultos que reciben apoyo económico	Planilla de entrega de Beca Contrato firmado con los Beneficiarios
ACTIVIDADES	1.1 - Coordinación y Articulación de actividades con Gobiernos Locales y Departamentales para la identificación de las personas analfabetas en las comunidades		Acuerdo Firmado
			Acta de Reunión
			Base de datos de los beneficiarios
	1.2. Identificación y mapeo de los beneficiarios		Ficha de Identificación
	1.3. Elaboración del Programa de Educación		Programa de Estudio
	1.4. Contratación de Personal Docente		Contrato Firmado
	1.5. Elaboración de Materiales Pedagógicos		Materiales Impreso
	1.6. Elaboración del Plan Trabajo y Cronograma de Alfabetización		Plan y Cronograma
	1.7. Desarrollo de los talleres de capacitación		Planilla de Asistencia firmada Fotos de los talleres
	2.1 - Actualización del padrón de beneficiario		Padrón actualizado
	2.2- Firma de Acuerdo de Compromiso con los Beneficiarios		Compromiso firmado
	2.3- Transferencia de dinero en forma de Becas de Estudio		Planilla de entrega de Becas firmado
	2.4- Seguimiento y control del cumplimiento de los Acuerdos firmados		Informe de los tecnicos especializados

- Si falta información, será necesario incluir actividades para obtenerla.
- Si no se puede conseguir la información, habrá que cambiar el indicador (usar un indicador aproximado “proxy”)
- Si hay más de una fuente de información, verificar la consistencia de los datos entre las mismas.
- Los medios de verificación deben ser acordados con los involucrados.

Supuesto



En el marco de la Matriz de Indicadores para Resultados, los **supuestos** se informan en la **cuarta columna** de la matriz.

- Cada supuesto corresponde a un riesgo que enfrenta el programa y que está más allá del control directo de la gerencia del programa.
- Sólo se consideran los riesgos que tengan una probabilidad razonable de ocurrencia y que representan situaciones contingentes a solventar.

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Figura 30. Columna de Supuestos

Al preparar un programa, así como al planificar su ejecución y evaluarlo, es necesario recurrir a una serie de supuestos. Esto es consecuencia del hecho de trabajar sobre un futuro hipotético. A cada objetivo le corresponde un riesgo que podría derivar en un incumplimiento que se describe en la columna de supuestos. Dependiendo del impacto del riesgo, el programa puede demorarse, incrementar su costo, cumplir parcialmente sus objetivos, o puede fracasar del todo.

Una de las grandes contribuciones que la MML hace a la gestión de programas, es obligar al equipo que prepara el programa a identificar los riesgos en cada nivel de objetivos: Actividad, Componente, Propósito y Fin. En particular, se identifican los riesgos que comprometan el logro de un objetivo de nivel superior, aun cuando se haya logrado el de nivel inferior. Por ello, estos riesgos se expresan como supuestos que tienen que cumplirse para avanzar al nivel siguiente en la jerarquía de objetivos.

El supuesto tiene que estar redactado en relación directa con el cumplimiento del indicador.

Es importante tener presente que el cumplimiento de los Supuestos que se incorporan a la MIR está fuera del ámbito de gestión del equipo que ejecutará el programa. Es decir, el equipo debe considerar lo que se puede hacer para evitar la ocurrencia del riesgo. Si el riesgo puede ser evitado a un costo razonable, entonces deberán incorporarse a la estructura del programa los Componentes y las Actividades necesarias para evitarlo. En

caso contrario, es necesario identificar las acciones que puedan solventar las contingencias y quiénes podrían ejecutarlas.

A continuación presentamos un ejemplo de la identificación de los supuestos para cada nivel del resumen narrativo de la MIR.

Cuadro 19. Ejemplo Alfabetización de Jóvenes y Adultos- Supuestos

CONCEPTOS	RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
FIN	Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población	Baja tasa de analfabetos	Encuesta de la DGEDEC	MEC apoya los programas de alfabetización
PROPOSITO	Jovenes y adultos aprenden a leer y escribir	Porcentaje de Jóvenes y Adultos aprenden a leer y escribir	Estadística de Indicadores de alfabetización de la DGEDEC	Empoderamiento de Jovenes y Adultos al programa
COMPONENTES	1. - Programas educativos en alfabetización a Jóvenes y Adultos desarrollados	Porcentaje de Jovenes y Adultos que reciben capacitación	Boletín de Calificaciones	Que los Jovenes y Adultos asistan periódicamente a los programas de alfabetización
	2 - Apoyo economicos a Jovenes y adultos entregados	Porcentaje de Jovenes y Adultos que reciben apoyo económico	Planilla de entrega de Beca Contrato firmado con los Beneficiarios	Que los Jovenes y Adultos reciban el apoyo economico
ACTIVIDADES	1.1 - Coordinación y Articulación de actividades con Gobiernos Locales y Departamentales para la identificación de las personas analfabetas en las comunidades		Acuerdo Firmado Acta de Reunión	Actas y acuerdos contienen todas las responsabilidades y competencias por instituciones involucradas.
			Base de datos de los beneficiarios	La base de datos se actualiza correctamente
	1.2. Identificación y mapeo de los beneficiarios		Ficha de Identificación	La ficha de identificación cuenta con los datos básicos del beneficiario
	1.3. Elaboración del Programa de Educación		Programa de Estudio	El programa contiene los lineamientos básicos para que los jovenes y adultos aprendan a leer y escribir.
	1.4. Contratación de Personal Docente		Contrato Firmado	El personal docente desarrolla adecuadamente el programa de estudio
	1.5. Elaboración de Materiales Pedagógicos		Materiales Impreso	Que los materiales se adecuen al programa de estudio
	1.6. Elaboración del Plan Trabajo y Cronograma de Alfabetización		Plan y Cronograma	El programa y cronograma contiene el mapeo de los locales de enseñanza
	1.7. Desarrollo de los talleres de capacitación		Planilla de Asistencia firmada Fotos de los talleres	Que los jovenes y adultos reciben capacitacion y lo aplican correctamente
	2.1 - Actualización del padrón de beneficiario		Padrón actualizado	El padrón se actualiza correctamente
	2.2- Firma de Acuerdo de Compromiso con los Beneficiarios		Compromiso firmado	Compromiso firmado contiene las responsabilidad de los beneficiarios
	2.3- Transferencia de dinero en forma de Becas de Estudio		Planilla de entrega de Becas firmado	Que los Jovenes y Adultos reciben el apoyo economico
	2.4- Seguimiento y control del cumplimiento de los Acuerdos firmados		Informe de los tecnicos especializados	Que los informes contengan la informacion de cumplimiento de los beneficiarios

Al completar los supuestos, deberemos revisar si la información de la MIR está completa y guarda consistencia.

Para ello llevaremos a cabo tres análisis:

1. Análisis de los supuestos.
2. Análisis de la lógica horizontal.
3. Análisis de la lógica vertical.

Veamos a continuación en qué consiste cada uno de ellos.

1. Análisis de los supuestos

Prevía a la incorporación de un riesgo como supuesto a la MIR se deberá analizar la pertinencia de así hacerlo. A continuación se esquematiza la lógica que podemos aplicar para la realización de dicho análisis.

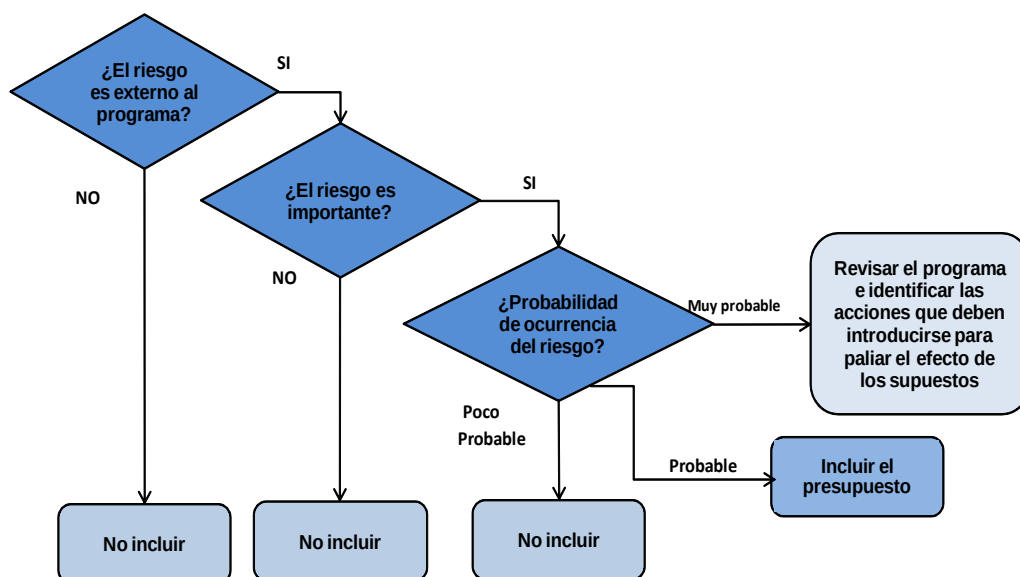


Figura 31. Análisis para incorporar un riesgo como supuesto a la MIR

2. Análisis de la lógica horizontal

Si el programa está bien diseñado, se pueden examinar las relaciones causa-efecto, analizando la **lógica horizontal** de la matriz, de derecha a izquierda.

La lógica horizontal se resume en los siguientes puntos:

- Se han identificado supuestos para cada nivel del resumen narrativo
- Los medios de verificación identificados son los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores.
- Los indicadores definidos permiten hacer un buen seguimiento de los objetivos y evaluar adecuadamente el logro de los programas.

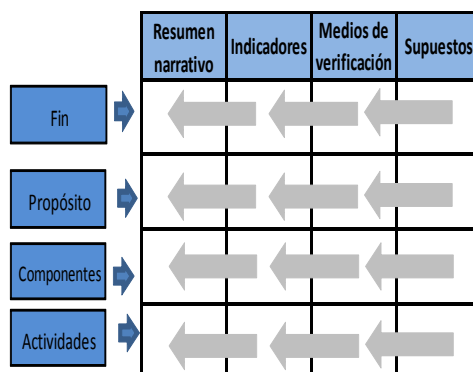


Figura 32. Lógica horizontal de la MIR

3. Análisis de la lógica vertical

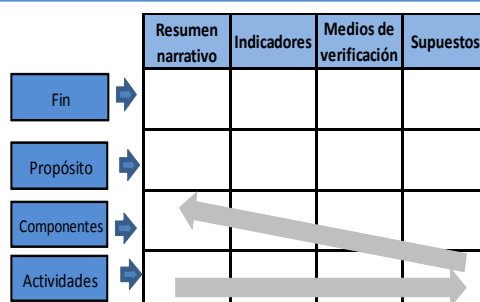
La **lógica vertical** de la matriz permite **verificar la relación causa-efecto** directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz. Se analiza de abajo hacia arriba.

Para verificar la relación causa-efecto, se podrán realizar las siguientes **preguntas de control**:

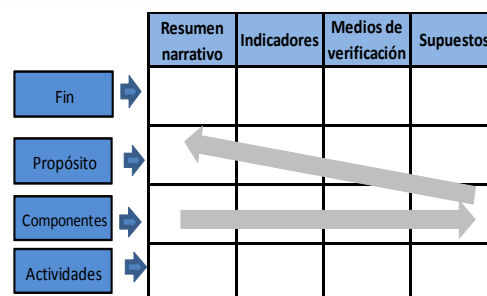
- ¿Las actividades son suficientes para lograr cada componente?
- ¿Todas las actividades son necesarias para lograr los componentes?
- ¿Los componentes son suficientes para lograr el propósito?
- ¿Todos los componentes son necesarios para lograr el propósito?
- ¿El logro del propósito ayuda o resulta en una contribución significativa al logro del Fin?
- ¿El fin contribuye de forma significativa al logro de un objetivo superior?

Análisis de Lógica Vertical

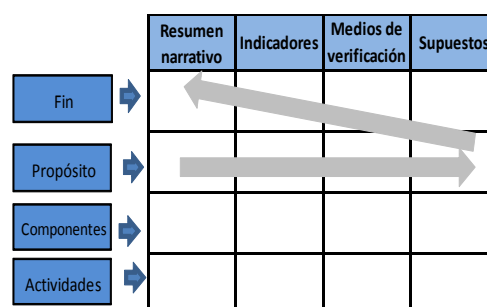
Si se completan las Actividades programadas y se cumplen los Supuestos asociados a éstas, se lograrán producir los Componentes.



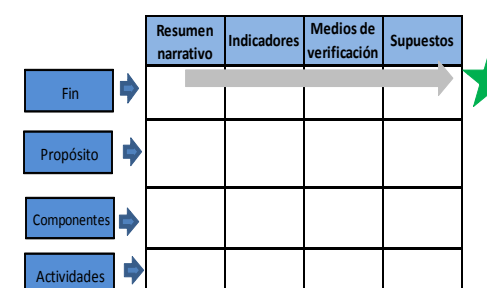
Si se producen los Componentes detallados en la MIR y se cumplen los Supuestos asociados a éstos, se logrará el Propósito del Programa.



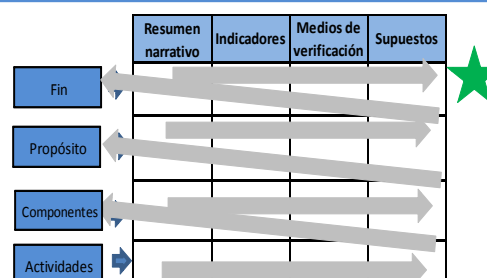
Si se logra el Propósito del Programa y se cumplen los Supuestos asociados a éste, se contribuirá al logro del Fin.



Si se contribuyó al logro del Fin y se mantienen vigentes los Supuestos asociados a éste, se garantizará la sustentabilidad de los beneficios del programa.



En definitiva:



VIII

Diseño inverso de la Matriz del Marco Lógico de un programa existente

Autor: Eduarte Aldunate, ILPES, CEPAL

Una cuestión previa

Antes de presentar el procedimiento para el “diseño inverso”, vale la pena hacerse una pregunta clave: ¿Recuperar la lógica del programa o vaciar lo que actualmente hace la institución en un formato diferente?

La pregunta anterior es totalmente válida para el caso de incorporar la metodología de Marco Lógico a programas pre-existentes, de manera a recuperar la lógica del programa, como un “deber ser”, de acuerdo a los objetivos que se reconocen como punto de partida. Sin embargo, es frecuente que se plantee un tema distinto: dado lo que hace el programa (Actividades), ubicar esto en el formato de la Matriz.

Cuando se intenta llenar un formato en vez de establecer la lógica, se anula la posibilidad de evaluación, que es una de los motivos por los cuáles se establecieron y desarrolló la metodología del Marco Lógico. De particular importancia es el frecuente error de tratar de construir la lógica, partiendo desde el programa y no desde las necesidades exógenas. Así, el punto de partida son los Componentes, de donde se deriva cuál es el impacto de ellos sobre la población y se lo ubica como Propósito. En esta situación, al momento de evaluar, siempre va a resultar que hay un buen alineamiento entre la segunda y tercera línea de la matriz, pero lo va a haber sólo en forma mecánica.

En una matriz construida en forma lógica, la segunda línea (Propósito) pertenece al mundo político y social, mientras que la tercera línea (Componentes) pertenece al mundo gerencial. Precisamente, el foco de la evaluación es verificar si estos mundos se articulan eficazmente, lo cual exige que la segunda y tercera línea sea definida en forma independiente en el caso de matrices de programas ya existentes. Si resultara que lo que cualitativa y cuantitativamente se necesita coincidir con lo que se ofrece, el programa será muy bien evaluado. Pero si no fuese así, habría que entrar a tomar medidas correctivas.

Para resolver este “diseño inverso”, es necesario recurrir a los orígenes del programa, suponiendo que esté adecuadamente documentado. En caso de carecerse de la documentación de respaldo –y en muchos casos, aunque se tenga-, será necesario regresar a la lógica más elemental del programa, y no equivocarse en el camino.

El “diseño inverso” se realiza sobre la Lógica Vertical. Una vez que se completa ésta, se agregan los indicadores correspondientes. Los pasos a seguir son los que se indican, en una secuencia que recomendamos no alterar.

Cuadro 20. Errores frecuentes en el proceso de “diseño inverso”

Utilizar como punto de partida lo que hace actualmente el programa. Es un error porque ello implica prejuzgar que el programa actual está bien diseñado y alineado, lo cual no puede ser establecido a priori.

Utilizar como estructura de objetivos del programa, la estructura organizativa (organigrama). Es un error por cuanto el organigrama puede corresponder a tareas que no están en la lógica del programa.

Ajustar los objetivos a los indicadores que se generan en la actualidad. Es un error, pues implica prejuzgar que esos indicadores reflejan la lógica que debe tener el programa.

Fuente: Elaboración propia

COMENTARIO:

Casi todos los programas emblemáticos ya estuvieron incorporados en el PGN hace algunos años, como también los seleccionados que corresponden al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Obras Públicas y Educación. Lo que propone el autor del presente Capítulo es hacer el diseño lógico del programa a la inversa, fundamentado que los programas presupuestarios deben resolver un problema por eso nacen, la metodología pareciera ser un tanto compleja pero no imposible, personalmente no he podido acceder a ninguna Matriz de Indicadores de Resultados de los programas construidos bajo PpR del año 2010-2011 del PGN para emitir una opinión.

No obstante, los ejemplos que se incorporan en el este material fueron construidos para resolver un problema como si fuera un programa nuevo, de esa manera se demuestra que varios componentes y actividades deben tomarse en consideración si se desea lograr el objetivo del Plan, es decir, descartar todo y replantearlo por completo porque los parches no son buenos y la evaluación se hace más difícil y complejo.

a) Primer paso: ¿Qué problema tratamos de resolver y a quién?

La lógica del diseño de un programa nuevo parte siempre de la base que existe una población que tiene un problema, para lo cual se crea el programa capaz de contribuir a resolver o aliviar ese problema. En un programa que viene operando varios años, con modificaciones en su historia, la pregunta de cuál es el problema que buscamos atender y quiénes lo padecen, no siempre tiene una respuesta fácil.

La manera recomendada de proceder con este primer paso es convocar a un panel de personas involucradas en la operación actual del programa existente. A este panel se le hace la pregunta clave:

¿Qué problema tratamos de resolver y a quién?, advirtiéndoles que no interesa una visión histórica, de cual eran el problema y esas personas en el momento en que se inició el programa, sino que lo que interesa es la respuesta del “aquí y ahora”. Tampoco es válido responder en base a lo que digan algunos documentos existentes, ya que lo que importa es recuperar una lógica actual que debe tener el programa, haciendo todas las modificaciones que sean del caso para ajustar el programa a la lógica recuperada.

Para facilitar la exposición de los puntos clave de este paso, vamos a considerar tres casos de ejemplo. Los casos son reales, aunque los detalles de ellos se han simplificado, para poder concentrarse en los elementos clave.

Aunque no hay una respuesta única, el paso de definir quiénes son los beneficiarios del programa, pasa por distinguir entre beneficiarios inmediatos y beneficiarios finales. Estos últimos deben constituir una población con un problema cuya solución interesa como parte de una política social o económica.

En los casos B y C, esta lógica se puede identificar en forma no ambigua: ni los dueños de guardería ni los bancos son poblaciones con problemas que ameriten una prioridad social; pero, en cambio, las MJH y los microempresarios lo son, así que podemos quedarnos con la respuesta correcta con cierta facilidad.

El caso A es algo más complicado como para resolverlo a primera vista, de modo que hay que tomar en cuenta otros elementos. Aquí lo decisivo es que el beneficio no es para todos los campesinos, sino que está ligado a que la tierra permanezca en producción, aunque esté arrendada.

Esto descarta la hipótesis que sea una medida de política con una lógica anti pobreza, y refuerza la visión de que el programa está en la lógica productiva.

b) Segundo paso: ¿Cómo esperamos que se resuelva el problema?

Se sugiere que este segundo paso sea abordado por un panel algo diferente que el que trató el punto anterior, aunque es muy importante que en el nuevo panel haya al menos algunos integrantes del primer panel. El resto de panelistas serían personas de un ámbito extra institucional (académicos, sociedad civil, evaluadores externos, etc.) y una minoría de personas vinculadas a la operación actual del programa.

La idea sería que este panel trabaje bajo dos instrucciones: i) las respuestas al punto anterior son inamovibles; y ii) las respuestas a ¿Cómo esperamos que se resuelva el problema?, pueden no reflejar el programa actual.

Para continuar con el ejemplo, el cuadro siguiente muestra la situación de los tres casos con que estamos trabajando:

Cuadro 21. Estrategias de resolución de problemas para los tres casos

	Caso A	Caso B	Caso C
Población de referencia	Tierras bajo producción campesina	Mujeres Jefas de Hogar	Microempresarios
Situación deseada (Propósito del programa)	Que las tierras permanezcan en producción	Que MJH puedan postular a trabajos regulares	Que microempresarios puedan ser atendidos por los bancos
Estrategia seleccionada	Subsidiar a sus dueños mientras las tierras permanezcan en producción	Resolver el cuidado de los hijos menores durante la jornada laboral regular	Incentivar a los bancos para que los atiendan
Estrategias alternativas seleccionadas	Comprar las tierras y venderlas a empresas privadas	Dar un subsidio a las MJH equivalente a la diferencia de dinero entre salarios regulares e ingreso informal estimado	Crear un Banco de la Microempresa

Fuente: Elaboración propia del autor

Seleccionada una de las estrategias posibles, la segunda fase es determinar el mecanismo de operación del programa: si se apoyará directamente a los beneficiarios del programa, o se utilizarán intermediarios (o agente intermedio) para lograr el éxito de la estrategia. El cuadro siguiente grafica la situación en los tres casos:

Cuadro 22. Mecanismos y agentes para la aplicación de la estrategia

	Caso A	Caso B	Caso C
Población de referencia	Tierras bajo producción campesina	Mujeres Jefas de Hogar	Microempresarios
Situación deseada (Propósito del programa)	Que las tierras permanezcan en producción	Que MJH pueden postular a trabajos regulares	Que microempresarios puedan ser atendidos por los bancos
Estrategia	Subsidiar a sus dueños mientras las tierras permanezcan en producción	Resolver el cuidado de los hijos menores durante la jornada laboral regular	Incentivar a los bancos para que los atiendan
Mecanismo del programa	Pago directo a los dueños de las tierras elegibles	Pagar los costos de guarderías familiares	Bonificación a los bancos por microempresario incorporado como cliente
Agente intermedio	No hay	Operadores de guarderías	Bancos participantes
Hipótesis básicas	Si el apoyo es suficiente, las tierras se mantienen produciendo, pese a los problemas de mercado	MJH confían a sus hijos pequeños a las guarderías y salen a buscar trabajo en horario regular	Bancos cubren con el subsidio el costo administrativo de atender a un cliente con bajo volumen de negocios

Fuente: Elaboración propia. Eduardo Aldunate

Se puede ver que en los dos últimos casos hay un agente intermedio, mientras que en el primer caso, no lo hay. La utilización de agentes intermedios es una práctica común en los programas, tanto sociales como productivos. Esto debe ser reconocido en cada caso real en que estemos tratando de definir el Marco Lógico de un programa ya existente, del cual no tengamos los documentos de su diseño.

Habrá un agente intermedio cada vez que el receptor de los bienes o servicios del programa no sea directamente la población objetivo. Lo que hace el programa es inducir un comportamiento en este agente intermedio, que a su vez pueda ser de provecho para la población objetivo. En billar diríamos que es una carambola: le damos con el taco a una bola para que ésta golpee a otra y la envíe a donde queremos que llegue.

Esto forma una cadena de causas-efectos, que se expresa así:

Cuadro 23. Relaciones de causa-efecto

Si: Campesinos reciben subsidio	Entonces: Campesinos mantienen tierras en producción	Entonces: Disminuye la migración campo ciudad
Si: Operadores de guarderías familiares reciben apoyo	Entonces: MJH dejan a sus hijos en guarderías y pueden tomar trabajos en horario regular	Entonces: MJH mejoran sus ingresos
Si: Bancos reciben bonificación	Entonces: Bancos atienden a microempresarios	Entonces: Microempresarios formalizan sus negocios

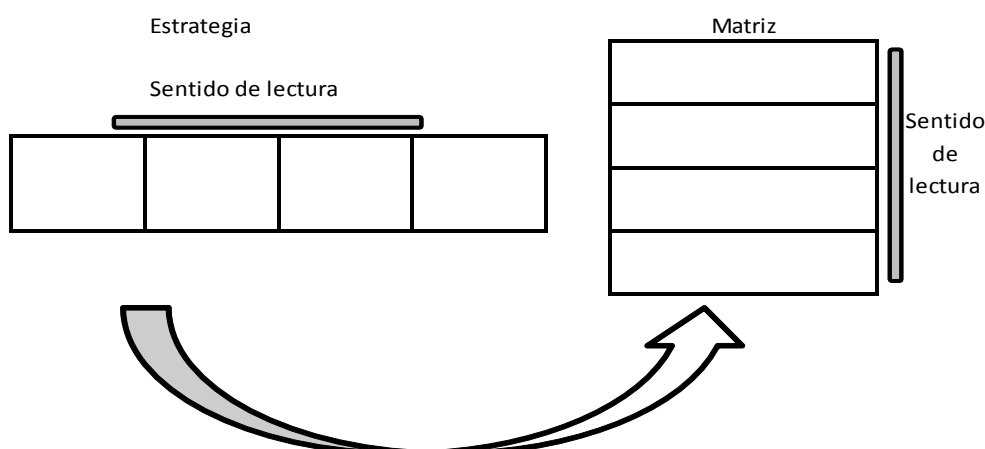
Fuente: Elaboración propia del autor

c) Tercer paso: De la estrategia a la Matriz

Este paso es ahora muy mecánico: basta con tomar el cuadro anterior y girarlo en 90 grados en el sentido contrario a los punteros del reloj, lo que se llama trasponer la matriz o el vector.

Como este es un paso muy mecánico, podrá ser efectuado directamente por quien esté conduciendo el proceso del diseño inverso, sin necesidad de contar con un panel que genere las ideas básicas.

Diagrama 1 Trasposición de la estrategia a la matriz



En nuestros casos, este giro hace ver las cosas así:

Fuente: Elaboración propia del autor

Cuadro 24. Resultado de la trasposición

Caso A	Caso B	Caso C
Disminuye la migración campo ciudad	MJH mejorar sus ingresos	Microempresarios formalizan sus negocios
Entonces ↑	Entonces ↑	Entonces ↑
Campesinos mantienen tierras en producción	MJH dejan sus hijos en guarderías y pueden tomar trabajos en horario regular	Bancos atienden a microempresarios
Entonces ↑	Entonces ↑	Entonces ↑
Campesinos reciben subsidio	Operadores de guarderías familiares reciben apoyo	Bancos reciben notificación
Si ↑	Si ↑	Si ↑

Fuente: Elaboración propia

Como el giro se hizo contra los punteros del reloj, la lectura lógica debe hacerse desde abajo hacia arriba.

Lo que nos quedó es, entonces, la parte medular de la Matriz del Marco Lógico. Para llegar a ella, simplemente quitamos los SI y ENTONCES -ya que sabemos dónde van-, y le agregamos títulos de la nomenclatura de la MML:

Cuadro 25. Incorporación de la nomenclatura de matriz

	Caso A	Caso B	Caso C
Fin	Contribuir al disminuir la migración campo ciudad	Aportar a que MJH mejoren sus ingresos	Contribuir a que Microempresarios formalicen sus negocios
Propósito	Campesinos mantienen tierras en producción	MJH dejan sus hijos en guarderías y tomar trabajos en horario regular	Bancos atienden a microempresarios
Componente	Campesinos reciben subsidio	Operadores de guarderías familiares reciben apoyo	Bancos reciben bonificación
Actividades	(Las necesarias)	(Las necesarias)	(Las necesarias)

Fuente: Elaboración propia del autor

Naturalmente, en casos reales asumidos en toda su complejidad, normalmente hay más de un componente y cada componente requiere diversas actividades para generar su producto.

d) Cuarto paso: Completar la Lógica Vertical de la Matriz

En este paso, nos preguntamos si el Propósito se logra **necesariamente** si se da el Componente identificado hasta el momento. Generalmente no es así, sino que es necesario explicitar más qué condiciones deben cumplirse simultáneamente con la producción del Componente identificado, para tener seguridad de que el Propósito se alcance.

Para este paso, es recomendable que participen a lo menos dos miembros de los paneles anteriores: una de las personas que participó en el primer panel y otra persona de la parte operativa del programa.

Siguiendo con nuestros casos, este análisis puede llevarnos a lo siguiente:

Cuadro 26. Adición de las condiciones necesarias para el éxito

	Caso A	Caso B	Caso C
Propósito	Campesinos mantienen tierras en producción	MJH dejan sus hijos en guarderías y pueden tomar trabajos en horario regular	Bancos atienden a microempresarios
Componente identificado	Campesinos reciben subsidio	Operadores de guarderías familiares reciben apoyo	Bancos reciben bonificación
Condiciones adicionales que puede cumplir el mismo programa	Campesinos reciben información sobre alternativas de producción	Convenios con guarderías establecidas por Municipios y particulares para ampliar oferta de cupos	Microempresarios reciben información del Programa Microempresarios reciben capacitación sobre como trabajar con los bancos y como formalizar su negocio
Condiciones necesarias fuera del alcance del programa	Campesinos no tienen una pre-decisión de migrar de todas formas	Existen trabajos en horario regular dentro de las competencias de la MJH Madres MJH confían en los servicios prestados por las guarderías Existen suficientes cupos en las guarderías en las localidades donde opera el programa	Microempresarios dispuestos a trabajar en un ambiente formal Bancos destinan recursos a trabajar en un ambiente formal Bancos destinan recursos técnicos, humano y financieros para hacer negocios con microempresarios.

Fuente: Elaboración propia del autor

Una vez completado este ejercicio, se completa la Lógica Vertical de la matriz, definiendo nuevos Componentes, para cumplir las condiciones lógicas que están en el ámbito de la institución responsable.

Las condiciones lógicas que quedan fuera del alcance del programa, se deben establecer como Supuestos.

En estas condiciones, la lógica vertical ya no puede expresarse sólo en una columna, sino que requiere dos: Objetivos y Supuestos, quedando ahora de la siguiente forma:

Cuadro 27. Lógica vertical del caso a)

	Resumen Narrativo	Supuestos
Fin	Contribuir al disminuir la migración campo ciudad	Campesinos no tienen una pre-decisión de migrar de todas formas
Propósito	Campesinos mantienen tierras en producción	
Componente	Campesinos reciben subsidio Campesinos reciben información sobre alternativas de producción	
Actividades	(Las necesarias)	

Fuente: Elaboración propia del autor

Cuadro 28. Lógica vertical del caso b)

	Resumen Narrativo	Supuestos
Fin	Aportar a que MJH mejoran sus ingresos	Existen trabajos en horario regular dentro de las competencias de las MJH Madres MJH confían en los servicios prestados por las guarderías Existen suficientes cupos en las guarderías en las localidades donde opera el programa
Propósito	MJH dejan sus hijos en guarderías y pueden tomar trabajos en horario regular	
Componente	Operadores de guarderías familiares reciben apoyo Convenios con guarderías establecidas por Municipios y particulares para ampliar oferta de cupos	
Actividades	(Las necesarias)	

Fuente: Elaboración propia del autor

Cuadro 29. Lógica vertical del caso c)

	Resumen Narrativo	Supuestos
Fin	Contribuir a que Microempresarios formalizan sus negocios	Microempresarios dispuestos a trabajar en un ambiente formal Bancos destinan recursos técnicos, humanos y financieros para hacer negocios con microempresarios
Propósito	Bancos atienden a microempresarios Bancos reciben bonificación Microempresarios reciben información del programa	
Componente	Microempresarios reciben capacitación sobre como trabajar con los bancos y como formalizar su negocio	
Actividades	(Las necesarias)	

Fuente: Elaboración propia

e) Quinto paso: Limpiar lo que sobra

El ejercicio anterior debe hacerse con total prescindencia de lo que actualmente está haciendo el programa.

Como fue señalado un error frecuente en este “diseño inverso” es partir desde el organigrama y funciones actuales de la institución responsable, para intentar acomodar el total de este contenido en el formato de la matriz. Esto resulta bien sólo si el diseño original corresponde exactamente con la organización funcional de la institución responsable. Esta coincidencia sólo se da en casos muy excepcionales de organizaciones que ejecutan sólo un programa, siendo lo más frecuente, que la institución responsable realice también otras tareas.

También es frecuente en programas que llevan mucho tiempo funcionando, que en algún omento se les haya adicionado funciones fuera de su lógica, o que se les haya restado funciones.

Debido a esta situación, el quinto paso es eliminar todo lo que sobra de la Lógica Vertical: lo que hace actualmente el programa y no está en su estricta lógica. Esto no significa que de inmediato la institución responsable deje de hacer todo este sobrante. Sin duda tendrá que seguir haciéndolo hasta que se decida qué hacer con esos agregados. Donde no tiene cabida lo sobrante es en la Matriz del Marco Lógico, que es de donde debe sacarse todo lo que no quedó incorporado en la lógica.

f) Sexto paso y final: Agregar los indicadores

Sólo cuando está completa la Lógica Vertical de la Matriz y se han eliminado los elementos sobrantes, se pasa a establecer los indicadores propios correspondientes a esa lógica, y, posteriormente, los indicadores de conveniencia. Debe recalcarse que algunos indicadores que pueden haber venido utilizándose pueden no calzar con la lógica reconstruida y que, por lo tanto, deban sustituirse por indicadores idóneos, correspondientes a la formulación que se acaba de utilizar.

IX Las Municipalidades y el Presupuesto por Resultados

No basta con adoptar las mejores prácticas y herramientas si son vistas solo como una “tendencia pasajera” o “el requisito de moda”. No basta con incrementar el monto de los recursos que se entregan si no se mide el impacto que provocan en la vida diaria de las personas. No basta con identificar procesos, documentarlos y publicarlos cada año, si no agregan valor al ciudadano. El reto está en poner al ciudadano en el centro de atención de los gobiernos.

¿Para qué un Presupuesto Basado en Resultados y una Gestión para Resultados en Gobiernos Locales?

Las democracias han diseñado mecanismos institucionales que protegen al aparato administrativo de la competencia y de la medición a través del mercado de sus productos y servicios. Sin la posibilidad de comparar los niveles de eficiencia de los servicios con base en la acción, voz o respuesta de los “usuarios” de los servicios del gobierno, el control de dichos niveles queda en la esfera política. El juego se llama “satisfacción” y no optimización. Las municipalidades deberían iniciar la implementación de una Gestión para Resultados a programas de inversión.

La Gestión por Resultados (GPR) se presenta como una nueva concepción de gobierno municipal. Su adopción es capaz de mejorar los conocimientos a partir de las lecciones aprendidas e integrar estas lecciones aprendidas en los procesos de toma de decisiones. Es tener en cuenta la definición de resultados esperados realistas para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas a corto y largo plazo. Lo que se busca presentar es que la gestión por resultados se presenta como una herramienta a las manos de todos los gestores públicos del siglo XXI porque su principal requisito es la voluntad política. El objetivo mayor de la Gestión por Resultados (GPR) es perfeccionar la gestión y la calidad del gasto público. Es un nuevo concepto de administración pública basada en la transparencia, eficiencia, eficacia, visión emprendedora que coloque al municipio como instrumento de ejercicio pleno de la ciudadanía. Es un estilo de gestión que requiere cambios en la lógica burocrática del gobierno, de comportamiento y mentalidad de todos los actores involucrados con los procesos y procedimientos de los servicios públicos. Se traduce en satisfacer las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas a través de una administración compartida, participativa, productiva, ética y transparente.

X La experiencia en la implementación del Presupuesto por Resultados en Municipios ⁸

Las líneas de acción para la implementación de Presupuesto por Resultados en Municipios se detallan a continuación.

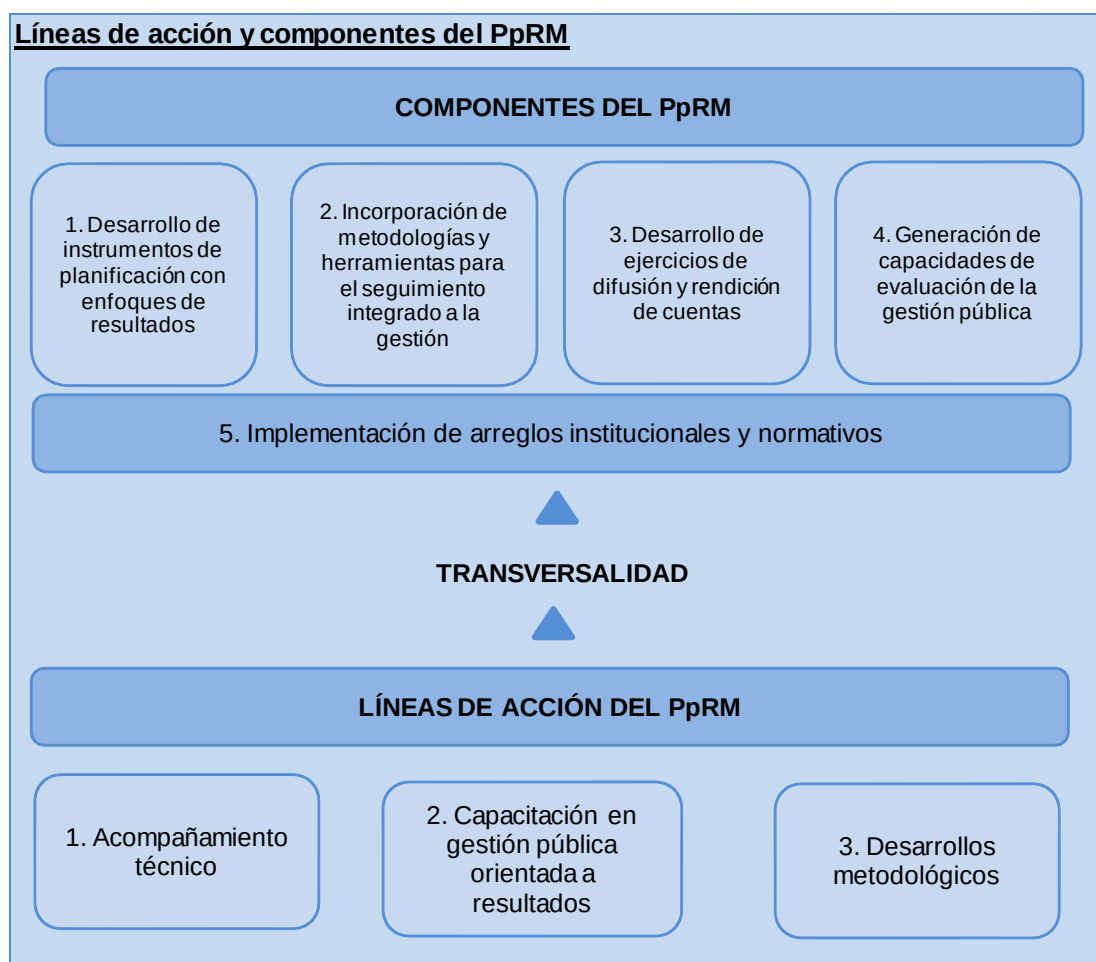


Figura 33. Líneas de acción y componentes del PpRM

La ejecución del proyecto fue dividido en *tres fases de implementación*, que resume el proceso experimentado en los municipios y describen los pasos lógicos a seguir para la incorporación de la metodología de gestión y presupuestación por resultados en el nivel municipal (figura 34).

⁸ Basada en la experiencia en los Municipios de Pasto, Medellín y Tocancipá de Colombia.

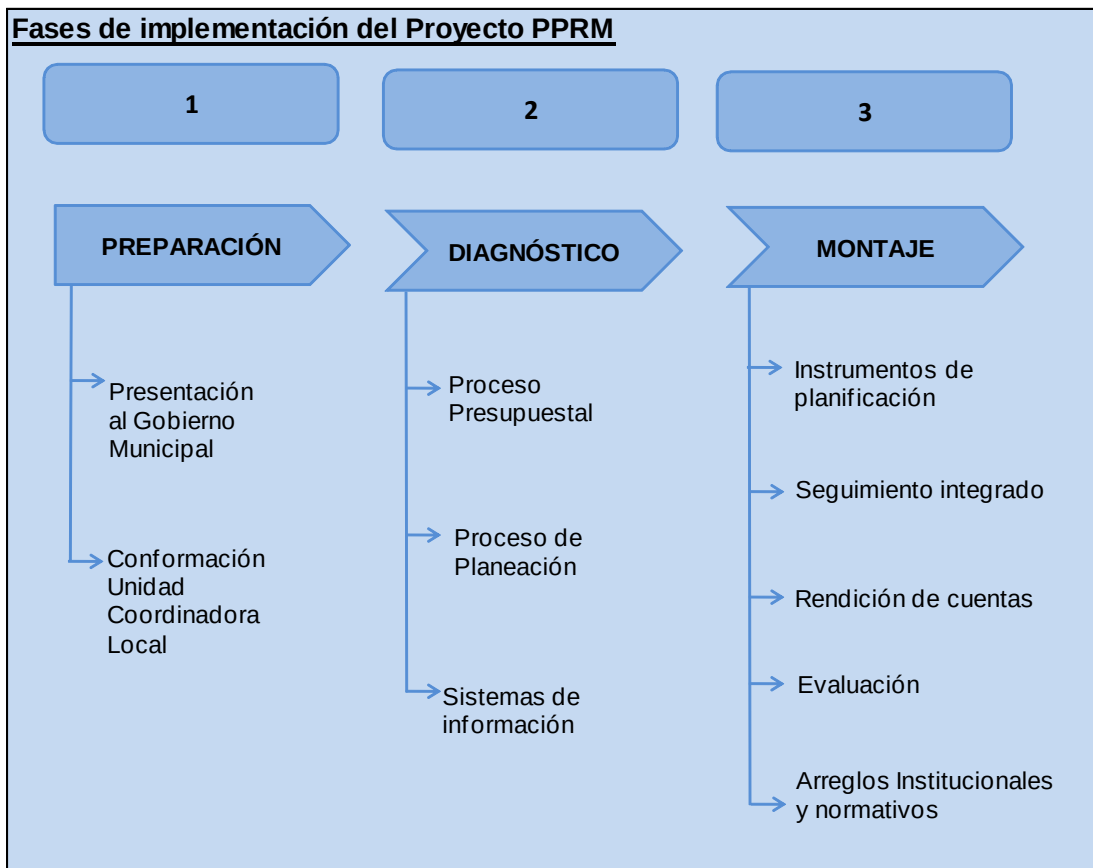


Figura 34. Fases de implementación del PpRM

a) Preparación Institucional

Para implementar un sistema de gestión y presupuestación por resultados en municipios, se debe realizar el ejercicio de preparación y presentación a la institución municipal, específicamente al Intendente y al equipo de gobierno.

La implementación pasa por contar con un Plan de Gobierno Municipal de forma a efectuar un seguimiento de las metas y articuladas con el Gobierno Central y Departamental.



Figura 35. Estructura Unidad Coordinadora Local (UCL)

Para dar inicio a la inserción de la nueva metodología la UCL debería abordar la responsabilidad de capacitar a las diferentes dependencias en el enfoque de gestión y presupuestación por resultados. Gracias a este ejercicio se generaría un alto nivel de confianza al interior de la Administración Municipal.

Recomendaciones para un buen inicio del proyecto de gestión y presupuestación por resultados en el nivel municipal

Para garantizar un proceso exitoso de preparación del municipio, es clave, en primer lugar, contar con voluntad política por parte de la Administración y, segundo, lograr que el proceso sea liderado por agentes de cambio al interior de la entidad, es decir, que la coordinación la realice un funcionario con nivel de Director en el área de planeación y/o hacienda, que tenga no sólo poder para tomar decisiones sino que pueda acceder con facilidad al Intendente o Secretario de su ramo, lo cual es importante para fortalecer el proceso cuando éste así lo requiera.

De igual forma, dada la importancia de contar con una Unidad Coordinadora Local –UCL-completa, se recomienda que ésta sea conformada, además del Director de planeación y/o hacienda, por un funcionario del nivel técnico, por uno que esté familiarizado con los sistemas de información manejados por el municipio, por otro que tenga experticia en planeación y seguimiento, y por algunos expertos/especialistas que puedan apoyar las diferentes tareas de dicha unidad.

Así mismo, sin importar si la UCL se crea al interior de un grupo de trabajo ya existente en la Administración o si se tercerizan sus funciones, es clave que ésta logre articularse y consolidar canales de comunicación con las diferentes unidades operativas de la Administración que intervienen en los procesos de planeación y presupuestación.

b) Diagnóstico del proceso de planeación y presupuestación y el Sistema de Información Municipal o Sistema Integrado de Gestión Municipal

La UCL debería desarrollar un diagnóstico para estudiar las condiciones de la Administración Municipal tomando en consideración los siguientes aspectos.

1. El proceso presupuestal
2. El proceso de planeación
3. El funcionamiento de los sistemas de información y,
4. El proceso de rendición de cuentas.

Tiempos y objetos de estudio del diagnóstico	
Proceso	Objeto de estudio
Presupuestal	• Análisis etapas del presupuesto • Conocimiento de los sistemas de costo
Planeación	• Identificación estructura del Plan de Desarrollo • Identificación de metas e indicadores
Sistemas	• Revisión de la plataforma tecnológica y conectividad • Análisis sistemas de seguimiento al Plan de Desarrollo
Rendición de cuentas	• Identificación de actores e instancias • Revisión de estrategia de comunicación de la Administración

Figura 36. Tiempos y objetos de estudio del diagnóstico

Selección de los sectores para el diagnóstico

En caso de no poder realizar el ejercicio diagnóstico con todos los sectores de la Administración, se recomienda seleccionar o implementarlo por lo menos en aquellos que tienen más participación en el Presupuesto del Municipio y, que por consiguiente, tienen un alto grado de relevancia dentro de los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.

Montaje del sistema de gestión y presupuestación por resultados

Esta fase, eje central de la ejecución del proyecto, tiene como base el desarrollo de cinco componentes que, a continuación, son explicados detalladamente a partir de la experiencia en municipios.

Desarrollo de instrumentos de planificación con enfoque de resultados: la formulación del Presupuesto por Resultados (PpRM)

Para dar inicio al montaje de un sistema de gestión y presupuestación por resultados, lo primero que se debe buscar es lograr que las diferentes etapas de la gestión pública estén articuladas entre sí, especialmente aquellas relacionadas con la planeación y la presupuestación.

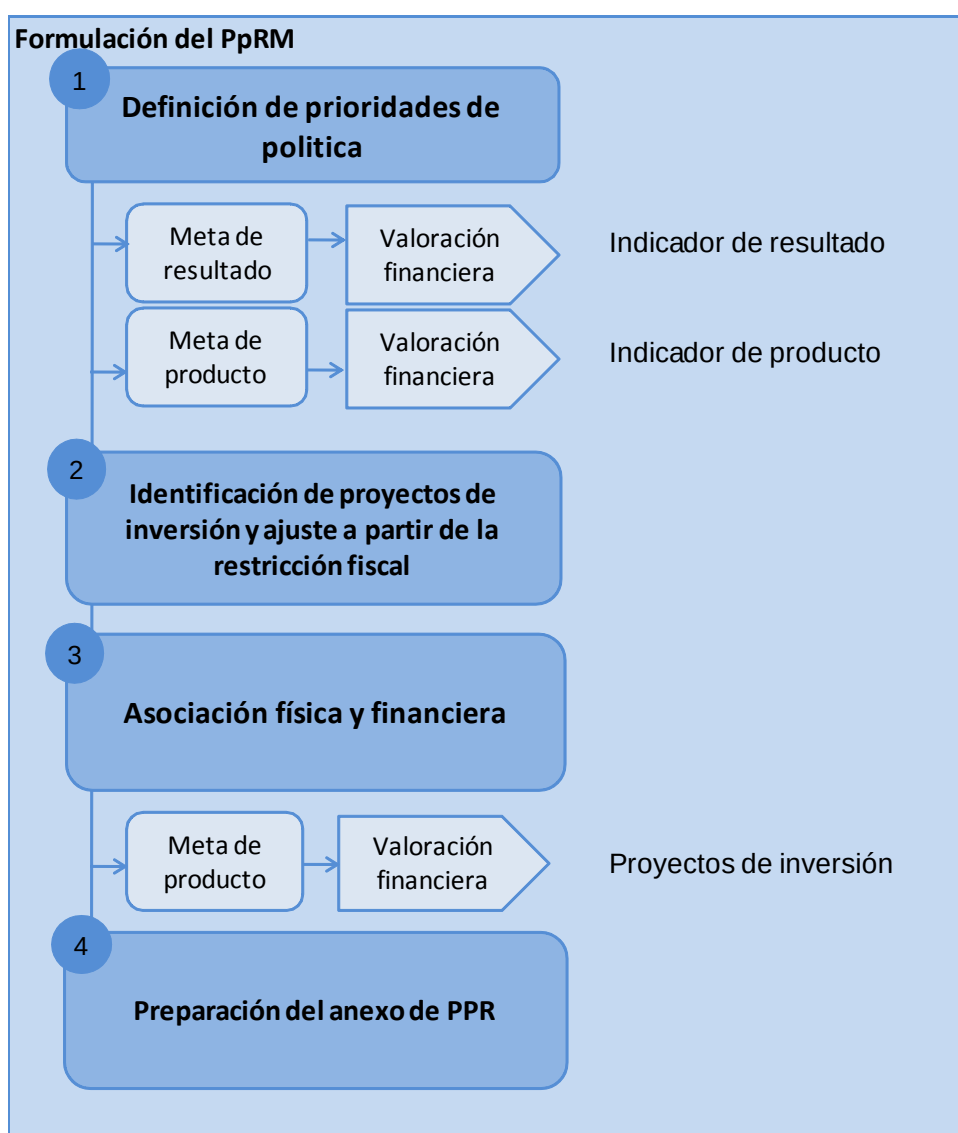


Figura 37. Formulación del PpRM

• Etapa 1: Definición de prioridades de política

En primer lugar, se deberán definir los efectos positivos que se esperan generar en el bienestar de la población, mientras que en el segundo, se identifican los bienes y servicios públicos a proveer con el fin de generar dicho efecto. Conceptualmente, las metas de nivel estratégico son de resultado o impacto, mientras que las de programa son de producto.

Para facilitar este ejercicio, el equipo de la UCL debe efectuar el acompañamiento en la construcción del Plan Indicativo (PI), un instrumento que permite identificar, resumir y organizar por anualidades los compromisos asumidos por los gobernantes en sus PDM, precisando los resultados y productos que se esperan alcanzar en cada año, así como los

indicadores de desempeño asociados a dichas metas, los recursos y la entidad responsable de su cumplimiento, entre otros.

Al respecto, la definición de los indicadores es clave en el proceso de elaboración del PPRM porque permite hacer el seguimiento en la ejecución del PDM, en términos de avance en políticas, programas y proyectos.

• Etapa 2: Identificación de proyectos de inversión y ajuste a partir de la restricción fiscal

Posteriormente, y con el propósito de dar cumplimiento a los compromisos de gobierno definidos para la vigencia en programación, las dependencias proceden a la tarea de escoger los proyectos de inversión en donde se encuentran enmarcadas las acciones que permitirían llevar a cabo las políticas y programas del PDM. Dichos proyectos deberían estar previamente en el BPIM (Banco de Proyectos de Inversión Municipal) y, por ello, son los únicos susceptibles de ser financiados con el presupuesto de inversión municipal.

Se propone iniciar la formulación del PPR con el presupuesto de inversión

La formulación del PPR se hace exclusivamente con los recursos de inversión, no sólo porque en el nivel territorial dicho presupuesto tiene la mayor participación sobre el presupuesto total, sino porque es en este componente donde las Administraciones municipales tienen la oportunidad de demostrar resultados respecto a la asignación de los recursos. En todo caso, es necesario mencionar que es posible incluir en el PPR información relacionada con el presupuesto de funcionamiento, ya que también se pueden establecer para éste metas y productos asociados.

• Etapa 3: Asociación física y financiera

Cumplidas las etapas de definición de prioridades de política e identificación de los proyectos de inversión, las dependencias deberán realizar el ejercicio de asociación entre sus metas físicas y sus metas financieras. Dicha acción es fundamental por cuanto constituye el eje central del proceso de formulación del PPR, razón por la cual es posible

afirmar que las dos etapas anteriores corresponden a la adecuación de un escenario de referencia para la elaboración del PPR. La asociación de lo físico con lo financiero se inicia con la identificación de las metas e indicadores de resultado (nivel estratégico) y su respectiva articulación con las metas e indicadores de producto (nivel programático). Una vez articuladas, el siguiente paso de asociación consistió en la vinculación de los proyectos de inversión a las metas de producto, ya que de su ejecución depende la producción del bien o servicio. De esta forma, al finalizar el ejercicio, la totalidad de los recursos de inversión a ejecutarse durante la vigencia programada tendrían compromisos de gobierno asociados con sus correspondientes metas.

• **Etapas 4: Preparación del anexo de PpRM**

En resumen, se consolida el presupuesto municipal a ser presentado a la Junta Municipal del Municipio cumpliéndose con la metodología y el formato del documento de anexo de PPR, deberá incluir una breve descripción de los proyectos con los logros alcanzados y a alcanzar, la presentación de las metas y recursos de la vigencia en programación y, por último, la matriz de PPR con la vinculación de lo físico con lo financiero.

XI

DISEÑO DE PROGRAMA ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD – Unidad de Salud de la Familia (USF): Ejemplo práctico

Matrices de Indicadores de Resultados de algunos programas emblemáticos

Árbol de Problemas

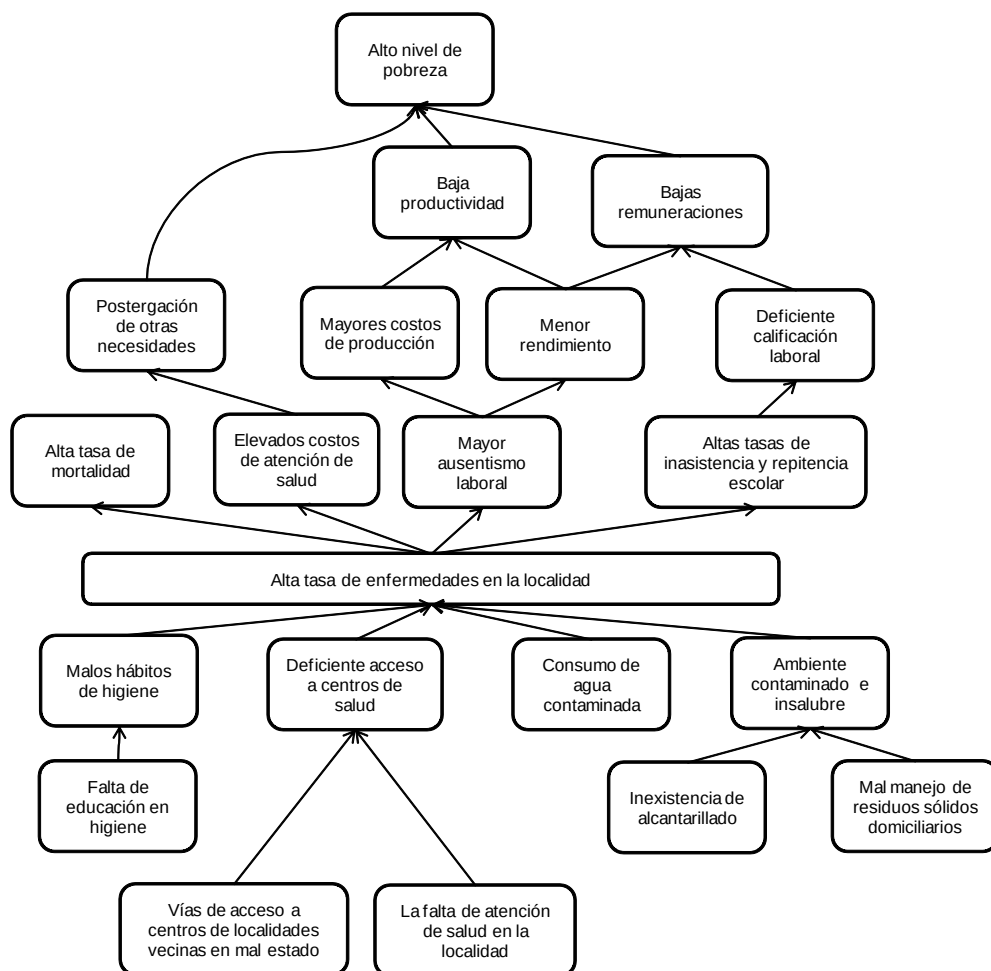


Figura 38. Árbol de Problema USF

Árbol de Objetivos

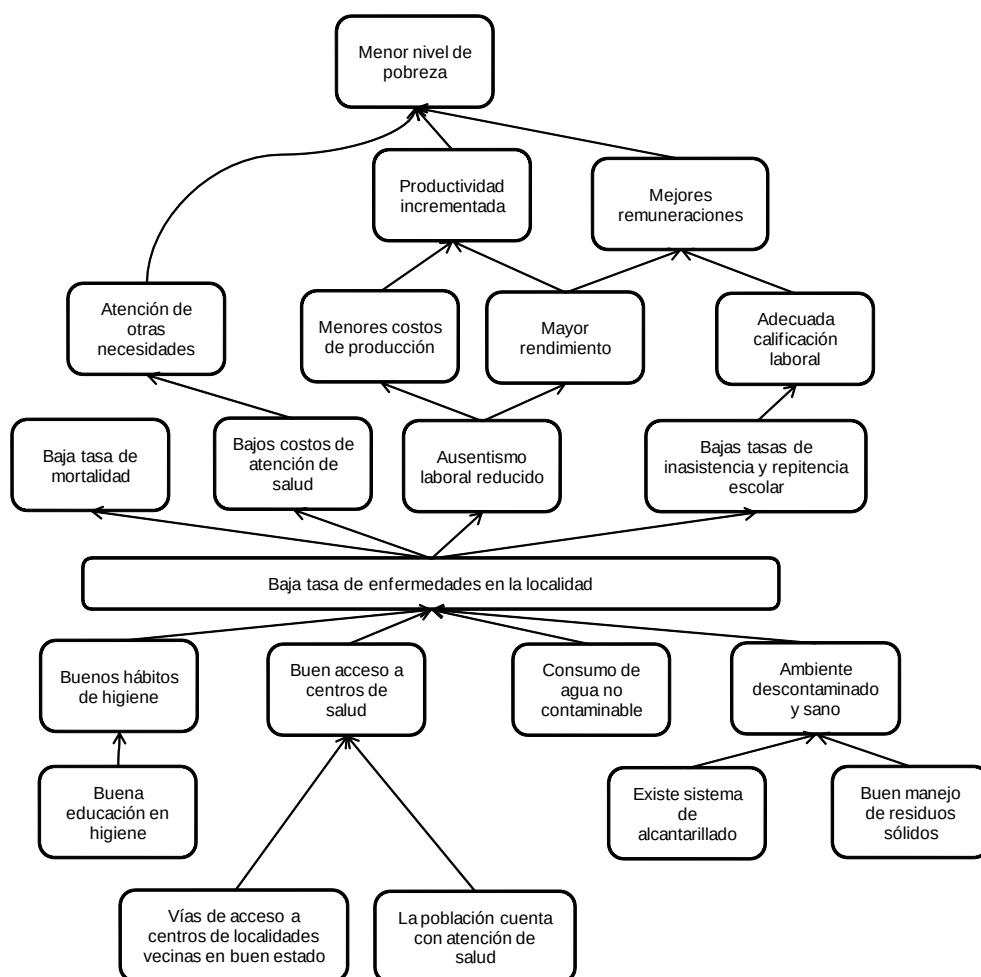


Figura 39. Árbol de Objetivos USF

Selección de Alternativas

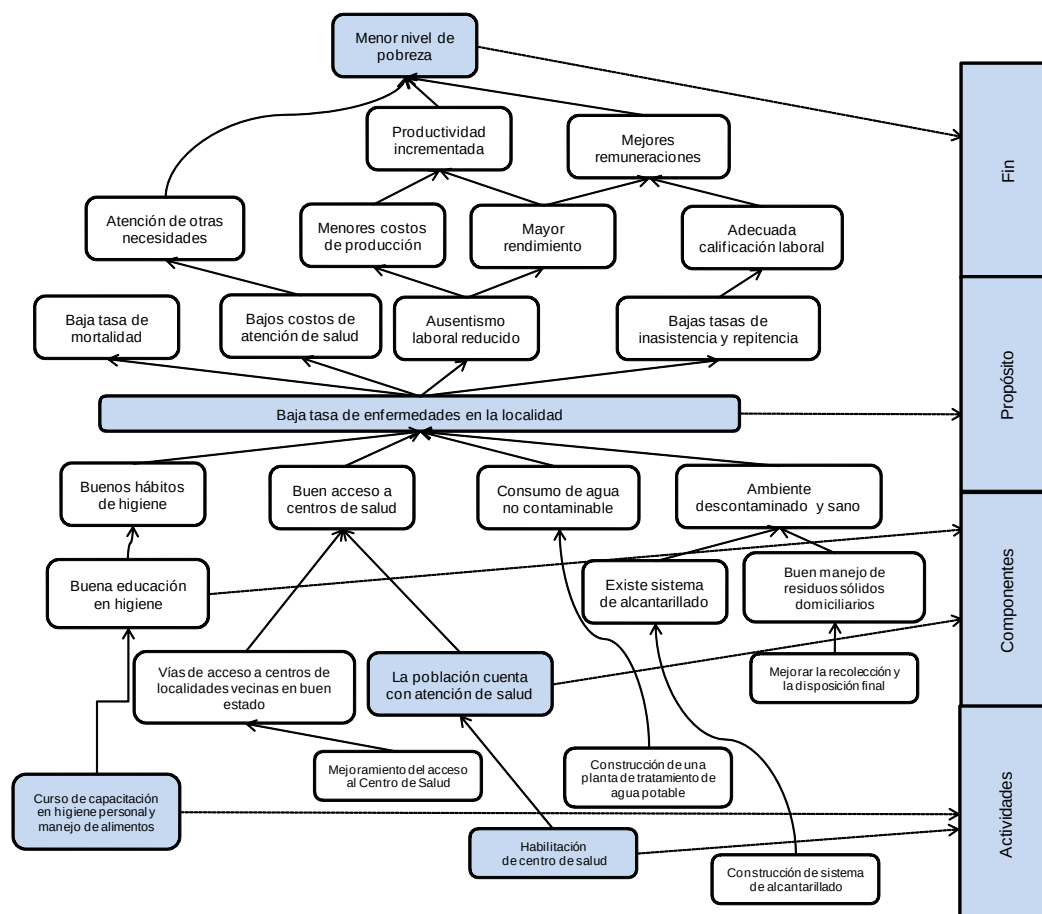


Figura 40. Selección de Alternativas USF

MATRIZ DE INDICADORES DE RESULTADOS				
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL				
PROGRAMA: ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD- UNIDAD DE SALUD DE LA FAMILIA				
CONCEPTOS	RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
FIN	Contribuir a la reducción de la pobreza	Baja tasa de pobreza	Encuesta de la DGEDEC	Economía del país mejora
PROPOSITO	Población recibe atención médica	Baja tasa de enfermedades en localidades	Estadísticas MSP y BS	Población acude a las Unidades de Salud de la Familia
COMPONENTES	1. - Población cuenta con atención de salud	Porcentaje de población reciben atenciones médicas	Planillas de consultas médicas	Que la población acudan periódicamente a las USF
	2 - Habilitación de USF	Porcentaje de habilitaciones de USF por cada 3500 personas	Acta de habilitación	USF habilitado en óptimas condiciones con personal dedicado a tiempo completo
	3. Capacitación en higiene personal y manejo de alimentos	Porcentaje de personas capacitadas	Planillas de asistencias	Población acude a los lugares de capacitación
ACTIVIDADES	1.1 Contratación de Personal médico y auxiliares		Contrato Firmado o nombramiento dictado	Médicos y Auxiliares asisten a las USF periódicamente
	1.2 Provisión de medicamentos		Acta de recepción	Medicamentos entregados y aplicados a pacientes
	1.3 Manutención de equipos		Informe del área de servicios	Equipos en buen estado y mantenidos en tiempo y forma
	1.4 Promoción y participación comunitaria		Acta de reuniones	Población participa y se empodera de los beneficios
	2.1 Identificación de necesidad de habilitación		Diagnóstico documentado	Líneas del diagnóstico se desarrollan
	2.2 Adquisición de equipos		Proveedor adjudicado	Equipos son los necesarios, médicos y auxiliares conocen de su uso
	2.3 Instalación de equipos		Informe de patrimonio	Equipos instalados correctamente y en funcionamiento
	2.4 Implementación de USF		Acta de entrega a la comunidad	USF conforme a estándares identificados en el plan
	3.1 Identificación de necesidades de capacitación por localidades		Diagnóstico elaborado	Líneas del diagnóstico se desarrollan
	3.2 Elaboración del cronograma de capacitación		Cronograma elaborado	Cronograma cumple con necesidades relevadas
	3.3 Desarrollo del plan de talleres		Lista de asistencia/fotos	Talleres se desarrollan conforme al cronograma
	3.4 Evaluación de los talleres de capacitación		Ficha de evaluación	Asistentes a talleres califican de manera positiva

EJERCICIO FISCAL XX									
PROPUESTA DE PROGRAMACIÓN									
	Nivel			12				PODER EJECUTIVO	
	Entidad			8				MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL	
	Función			3,11				Atención médica	
	Tipo			2				PROGRAMA DE ACCION	
	Programa			1				ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD-USF	
CÓDIGO							Descripción	Presupuesto	
Grupo	Subgrupo	Objeto de Gasto	FF	OF	Dpto	Componente			
						1	<i>Población cuenta con atención de salud</i>	8.427.488.485	
100							SERVICIOS PERSONALES	2.252.000.000	
		111	10	1	2		Sueldos	1.200.000.000	
		113	10	1	2		Gastos de representación	240.000.000	
		114	10	1	2		Aguinaldo	120.000.000	
		133	10	1	2		Bonificaciones y Gratificaciones	192.000.000	
		142	10	1	2		Contratación de Personal de Salud	500.000.000	
200			10	1	2		SERVICIOS NO PERSONALES	1.986.472.485	
300			10	1	2		BIENES DE CONSUMO E INSUMOS	2.537.016.000	
500			10	1	2		INVERSION FISICA	850.000.000	
800							TRANSFERENCIA	802.000.000	
	840		10	1	2		Transferencias corrientes al Sector Privado	802.000.000	
						2	<i>Habilitación de USF</i>	1.056.000.000	
100							SERVICIOS PERSONALES	606.000.000	
		111	10	1	2		Sueldos	120.000.000	
		113	10	1	2		Gastos de representación	24.000.000	
		114	10	1	2		Aguinaldo	12.000.000	
200			10	1	2		SERVICIOS NO PERSONALES	50.000.000	
500			10	1	2		INVERSION FISICA	400.000.000	
						3	<i>Capacitación en higiene personal y manejo de alimentos</i>	304.000.000	
100							SERVICIOS PERSONALES	134.000.000	
		141	10	1	2		Contratación de Personal Técnico	78.000.000	
		143	10	1	2		Contratación ocasional de personal docente	56.000.000	
200			10	1	2		SERVICIOS NO PERSONALES	120.000.000	
300			10	1	2		BIENES DE CONSUMO E INSUMOS	50.000.000	
							TOTAL PROGRAMA	9.787.488.485	

MATRIZ DE RESULTADO CLAVE Y DIMENSIONES DE LOS INDICADORES						
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL						
PROGRAMA: ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD- UNIDAD DE SALUD DE LA FAMILIA						
CONCEPTOS	RESUMEN NARRATIVO	Resultado clave	DIMENSIONES			
			Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad
PROPOSITO	Población recibe atención médica	Población atendida	Tasa de población atendida			
COMPONENTES	1. - Población cuenta con atención de salud	Población asistida en salud	Porcentaje de población asistida en la USF	Costo medio por paciente asistido	Porcentaje de presupuesto asignado	Porcentaje de pacientes que calificaron de satisfactoria la atención en la USF
	2 - Habilitación de USF	USF habilitada	Porcentaje de USF habilitados			
	3. Capacitación en higiene personal y manejo de alimentos	Población capacitada	Porcentaje de personas capacitadas	Costo medio por persona capacitada		Porcentaje de personas que calificaron de satisfactoria los talleres de capacitación
ACTIVIDADES	1.1 Contratación de Personal médico y auxiliares	Personal médico y auxiliares contratados y designados				
	1.2 Provisión de medicamentos	Medicamentos proveídos				
	1.3 Mantenición de equipos	Equipos mantenidos				
	1.4 Promoción y participación comunitaria	Comunidad participativa				
	2.1 Identificación de necesidad de habilitación	Necesidad de habilitación identificada				
	2.2 Adquisición de equipos	Equipos adquiridos				
	2.3 Instalación de equipos	Equipos instalados				
	2.4 Implementación de USF	USF implementado				
	3.1 Identificación de necesidades de capacitación de población por localidades	Población por Localidades con necesidades de capacitación identificadas				
	3.2 Elaboración del cronograma de capacitación	Cronograma elaborado				
	3.3 Desarrollo del plan de talleres	Plan de talleres desarrollado				
	3.4 Evaluación de los talleres de capacitación	Talleres de capacitación evaluado				

MATRIZ DE SEGUIMIENTO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

Ejercicio fiscal 2011

[illegible]

SEGUIMIENTO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO									
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Eje estratégico del Plan 2020 al cual se vincula N° (1)	Objetivo Especifico (2)	Nombre del Indicador/ Dimensión (3)	Formula de cálculo (4)	Sentido esperado (5)	Frecuencia de medición (6)	Unidad de medida (7)	Línea de Base		estimadas		Avance (12)				Avance (Numerador) (13)	Universo (denominador) (14)	Meta lograda (15)= ((13)/(14))*100	Semaforización (16)	Area responsable del cumplimiento o del indicador (17)	
							Valor (8)	Año (9)	Efectivo 2010 (10)	Meta Estimada 2011 (11)	T1	T2	T3	T4						
1	Acercar el sistema de salud a las familias y sus comunidades	Eficacia Porcentaje de población asistida en la USF	(Cantidad de pacientes asistidos año t / cantidad de población requerida)*100	ascendente	T	porcentaje	100%	2010	60%	70,0%					0	2.376.000				
1	Calificar el servicio de salud	Calidad Porcentaje de pacientes que calificaron de satisfactoria la atención en la USF	(Cantidad de pacientes que califican de satisfactorio el servicio año t / cantidad de encuestas relevadas año t)*100	ascendente	A	porcentaje				95,0%					2.000					
1	Instalar USF en comunidades	Eficacia Porcentaje de USF habilitadas	(Cantidad de USF habilitados año t / cantidad de USF requerida)*100	ascendente	T	porcentaje	100% (500 USF)	2010	179	60%					500					
1	Capacitar en higiene personal y manejo de alimentos	Eficacia Porcentaje de personas capacitadas	(Cantidad de personas capacitadas año t / cantidad de personas requerida año t)*100	ascendente	T	porcentaje				70%					3.000					
1	Calificar los talleres de capacitación	Calidad Porcentaje de personas que calificaron de satisfactorio los talleres de capacitación	(Cantidad de personas que califican de satisfactorio los talleres año t / cantidad de encuestas relevadas año t)*100	ascendente	T	porcentaje				95,0%					2.000					

XII Propuesta de una nueva forma de programación y gestión

Nuestro actual presupuesto mantiene una programación muy desagregada que genera un sin fin de modificaciones durante todo el año, además el Congreso Nacional tiene amplias facultades para cambiar la historia del presupuesto con ampliaciones de créditos presupuestarios sin la debida contrapartida por el lado del ingreso, donde el Ministerio de Hacienda también tiene su cuota de responsabilidad.

La propuesta que se efectúa en la programación del gasto es que se vincule de alguna forma los programas a los componentes de la Matriz de Indicadores de Resultados, contruidos bajo la metodología de Marco Lógico, de modo a dar a conocer los costos por cada “componente”, de esta forma tendríamos en un programa toda la información necesaria para evaluarlo y así se estaría omitiendo la apertura de subprogramas por componente.

La programación del gasto es una “previsión que se efectúa ex ante”, por tanto se podría reducir en grandes partidas de gastos y la contabilidad seguirá el mismo procedimiento de la integridad, para ello están los Manuales de Clasificadores presupuestarios con sus aperturas que entregará información al mínimo detalle, no se perderán los datos respecto a la ejecución presupuestaria.

Por otra parte, como se puede apreciar en la Matriz de Seguimiento de Indicadores del Programa Atención Primaria de Salud – Unidad de Salud de la Familia se agrega el Indicador de “Calidad” a nivel de componentes, éste debe estar considerado por lo menos “uno” por Programa, con esto se estaría asegurando que los bienes y/o servicios entregados a la población objetivo haya sido satisfactorio.

Por último, los pagos de gratificaciones a la “gestión” a los Administradores y funcionarios públicos deberían estar atados a “contratos de gestión” con responsabilidades de ambas partes, Autoridad-empleado, de esta manera la ciudadanía se sentirá parte de la gestión gubernamental al calificar los bienes y/servicios recibidos de parte de las Instituciones Públicas.

XIII Comentarios Finales

1. Experiencia en Paraguay.

El Ministerio de Hacienda inicia aunque de manera débil la presupuestación por Resultados a partir del año 2011 se desconoce respecto a su metodología, no cuenta con disposición legal que asegure el proceso a futuro de forma que sea obligatorio a todos los Organismos y Entidades del Estado. En este punto se debería lograr la sostenibilidad a través de una ley permanente. Lamentablemente la Cámara de Senadores, sus miembros y técnicos no se informan ni acceden a los medios de comunicación donde la técnica de presupuesto por Resultados fue difundida por la propia Directora General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, en fecha 21 de noviembre de 2010, suplemento económico del Diario ABC cuyo link está más abajo.

<http://www.abc.com.py/nota/presupuesto-por-resultados-un-desafio-de-hacienda/>

Los fundamentos contenidos en la separata del 14 de abril de 2011 elaborada por la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuentas de la Cámara de Senadores no tiene sentido ni motivo coherente para el rechazo del Proyecto de ley, **“Que deroga la Ley N° 1636/2000 y se establece la presupuestación por Resultados”** que tuvo su aprobación en la Cámara de Diputados en fecha 28 de octubre de 2010. Sin embargo el Senador Jaeggli informa a la plenaria en pocas palabras, que el presupuesto base cero es prácticamente inaplicable en el Sector Público.

El citado Proyecto de Ley hace referencia a tres líneas básicas:

- a) Implementación gradual (actualmente se viene haciendo con los programas emblemáticos) y elaboración de un cronograma de acción que demuestre claramente las Entidades que serán alcanzadas en un lapso de tiempo, y se informará del mismo al Congreso Nacional,
- b) Marco de Gestión de Largo Plazo que vincule las políticas públicas con los programas presupuestarios, y
- c) Marco de Plurianualidad de Presupuesto que contenga los ingresos estimados y gastos programados para los 3 años siguientes, muy importante para prever el financiamiento de las políticas públicas en el mediano plazo y estimar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

2. Propuesta de programación y de ejecución

Como afirma el experto Norteamericano, Allen Schick “los gobiernos presupuestan de la misma forma en que administran, razón por la cual es necesario modernizar las prácticas administrativas a fin de reformar el proceso presupuestal”.

Nuestra cultura extremadamente reglamentarista con Decretos reglamentarios, Clasificadores de Ingresos, gastos y financiamiento, leyes anuales de presupuesto, que son exagerados en su contenido se dictan anualmente con el objetivo de optimizar el uso de los recursos públicos, lo que en realidad genera son confusiones a los Administradores de los Organismos y Entidades del Estado y a los Órganos de control, tampoco sirve para limitar el gasto, por tanto esta actitud del Ministerio de Hacienda de extremar con las normativas debería cambiarse hacia una cultura más simplificada y amigable.

También la programación del gasto debería ser más acotada, con mayores informaciones para los legisladores y ciudadanía en general, presupuestar por grandes líneas de gastos, esta modalidad reducirá la abundante cantidad de modificaciones, facilitará la ejecución y será más ágil la administración gubernamental.

Por ejemplo: Por **Objeto de gasto**, máximo nivel de desagregación los Servicios Personales, **por grupo de objeto**: Servicios no Personales; Bienes de Consumo e Insumos; Bienes de Cambio; Inversión Física, Inversión Financiera y Otros gastos, por **subgrupo de gasto**: las Transferencias y el Servicio de la Deuda.

Hay una errada conceptualización de que el presupuesto debería ser la base de la contabilidad, sin embargo, la contabilidad gubernamental es la que registra todas las operaciones del gobierno a través de las documentaciones respaldatorias, por tanto, no es necesario que el presupuesto tenga tantas aperturas en la etapa de programación porque son previsiones que se calculan con anticipación distinta a la contabilidad que debe registrar hechos económicos.

Además, los programas presupuestarios contruidos bajo el enfoque “por Resultados” no deberían topearse vía Plan Financiero, se entiende que estos programas cumplieron con el proceso de diseño metodológico que apunta a logros a nivel de propósito, cuyos componentes y actividades son costeadas de forma coherente con los objetivos, muy distinta al presupuesto de tipo incremental. En este punto el Congreso Nacional tiene su

cuota de responsabilidad, donde la Ley anual de presupuesto debería establecer que los programas contruidos por Resultados no tendrían recorte alguno.

3. Manuales y Normas ajustados a los estándares internacionales.

Hemos iniciado el proceso de modernización del presupuesto pero ésta debe ser íntegra y completa, para el efecto, falta que los actuales Clasificadores presupuestarios actualmente ajustados al Manual de Estadísticas de la Finanzas Públicas (MEFP), FMI 1986 se innove, se actualice a los nuevos conceptos y terminología del nuevo Manual, FMI 2001. Asimismo, también debemos adoptar Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) dictadas por la IFAC de manera a permitir la transparencia e uniformar los conceptos a nivel nacional e internacional.

Asimismo se deberá contar con el *Plan de Cuentas Contables Único* en un todo integrado con el Clasificador presupuestario actualizado de ingresos y egresos para uniformar los registros contables con sus correspondientes salidas.

Paraguay avanzó mucho en reformas de la Administración Financiera en la década pasada, pero aún nos falta, la globalización y la modernidad impulsan nuevos paradigmas que no podemos ignorar, razones por las cuales sería un acierto ajustarnos a los estándares internacionales.

4. Nuevo enfoque para mejorar la Calidad de la Gestión y Gasto Público

El PpR abarca todas las etapas del proceso presupuestario, desde la planeación-programación, hasta la evaluación y rendición de cuentas.

En cada etapa intervienen diversos instrumentos como el Programa de Mediano Plazo (PMP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una herramienta de planeación estratégica que permitirá vincular los distintos instrumentos durante todo el proceso, ya que incorpora la información de manera integral: programación, con la alineación de los programas a los objetivos nacionales.

- Programación y presupuestación, con la asignación de presupuesto por Programa presupuestario.
- Control, ejercicio y seguimiento, con el monitoreo de los avances físicos (objetivos-indicadores-metas) y financieros.
- Evaluación-Planeación, con la retroalimentación de los resultados de las evaluaciones para la mejora de los programas.
- Los resultados se publican en los diversos informes que se entregan al Congreso Nacional.

Se integra así un sistema de información para toma de decisiones en función de los resultados esperados y obtenidos.

La figura que se muestra a continuación muestra el nuevo enfoque para mejorar la calidad de la gestión y gasto público.

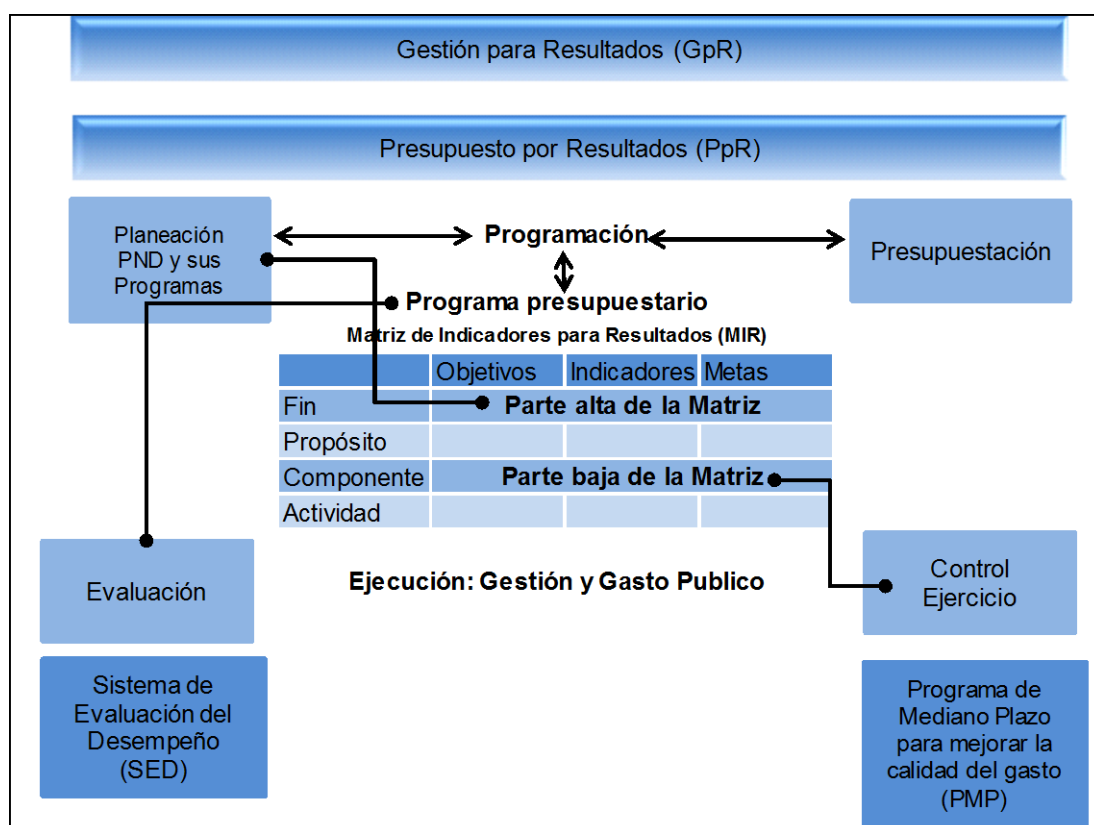


Figura 41. Enfoque para mejorar la calidad de la gestión y gasto público

XIV**Abreviaturas y Siglas**

AP	Administración Pública
BPIM	Banco de Proyectos de Inversión Municipal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
EPp	Estructura de Programa presupuestario
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFP	Gestión Financiera Pública
GpR	Gestión para Resultados
GpRD	Gestión para Resultados para el Desarrollo
IFAC	International Federation of Accountants
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe para la Planificación Económica y Social
ISE	Instituto Superior de Educación
LAFE	Ley de Administración Financiera del Estado
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología de Marco Lógico
N.A	No Aplica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional de Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PGN	Presupuesto General de la Nación
PI	Plan Indicativo
PMP	Programa de Mediano Plazo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNMP	Plan Nacional de Mediano Plazo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
Pp	Programa presupuestario

PpR	Presupuesto por Resultados
PpRM	Presupuesto por Resultados Municipal
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
UCL	Unidad Coordinadora Local
UNA	Universidad Nacional de Asunción
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNI	Universidad Nacional de Itapúa
UR	Unidad Responsable
USF	Unidad de Salud de la Familia

XV

Bibliografía

- Formulación de programas con la metodología de marco lógico. Eduardo Aldunate y Julio Córdoba. ILPES, CEPAL, abril 2011.
- Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados. CONEVAL/SHCP del Gobierno Federal, México año 2010.
- La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Roberto García López y Mauricio García Moreno. BID, 2010.
- Sistemas de Gestión por Resultados. La Experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá en la implementación del PpR a nivel Municipal. Departamento Nacional de Planeación, 2008. Colombia

XVI Glosario

Actividades: Son las principales acciones emprendidas mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes y/o servicios que produce o entrega el programa. Son las principales acciones o recursos asignados para producir cada uno de los Componentes.

Análisis del problema: cuando el problema se define es el punto de partida, el tronco, las causas son las raíces y los efectos la copa. Deben relacionarse entre sí estableciendo causas directas e indirectas. El análisis del problema se realiza con base en los hallazgos de un diagnóstico previo, que contenga evidencia cuantitativa y cualitativa sobre el problema y sus orígenes y consecuencias.

Área de enfoque: Ver *Población*.

Calidad: *Dimensión* del indicador que busca evaluar atributos de los bienes o servicios producidos por el programa respecto a normas o referencias externas.

Componentes: Son los bienes y servicios públicos que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados.

Definición del indicador: Precisa qué se pretende medir del objetivo al que está asociado; debe ayudar a entender la utilidad, finalidad o uso del indicador.

Definición del objetivo: Es la traducción de causas efectos en medios-fines para definir la situación futura a lograr que solventará las necesidades o problemas identificados en el árbol del problema.

Definición del problema: Consiste en identificar de entre las demandas sociales u oportunidades de desarrollo, la prioritaria, que tiene posibilidades de ser resuelta a través de la acción gubernamental, y que está alineada con los objetivos del PND y sus programas derivados.

Dimensión del indicador: Es el aspecto del logro de los objetivos que mide el indicador; eficacia, eficiencia, calidad, economía.

Economía: *Dimensión* del indicador que mide la capacidad del programa que lo ejecuta para recuperar los costos incurridos, ya sea de inversión o de operación.

Eficacia: *Dimensión* del indicador que mide el nivel de cumplimiento de los objetivos.

Eficiencia: *Dimensión* del indicador que mide qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de los resultados.

Enfoque transversal: Convergencia o corresponsabilidad de varios programas, políticas e instituciones para lograr objetivos y resultados respecto de grupos de población (indígenas, mujeres, jóvenes, personas con discapacidad) o áreas de enfoque (desarrollo rural sustentable o desarrollo científico) que enfrentan retos comunes y específicos para su desarrollo.

Estructura del Programa presupuestario (EPp): Es la herramienta que explica la razón de ser de un programa, mediante la descripción de la coherencia entre el problema, necesidad u oportunidad identificado (incluyendo sus causas y efectos) y los objetivos y medios para su solución, así como la secuencia lógica (vertical) entre los mismos.

Fin: Descripción de cómo el programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de los objetivos del PND y sus programas derivados.

Frecuencia de medición: Es la periodicidad en el tiempo con que se realiza la medición del indicador.

Gestión para Resultados (GpR): es un modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone más énfasis en los resultados que en los procedimientos. Aunque también interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público.

Indicador: Es un instrumento para medir el logro de los objetivos de los programas y un referente para el seguimiento de los avances y para la evaluación de los resultados alcanzados.

Indicador de desempeño: Es la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados. Los indicadores de desempeño pueden ser indicadores estratégicos o indicadores de gestión.

Indicador estratégico: Un indicador es estratégico cuando:

- Mide el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los Pp.
- Contribuye a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos.
- Incluye a los indicadores de Fin, Propósito y aquellos de Componentes que consideran apoyos, bienes y/o servicios que impactan directamente a la población o área de enfoque.
- Impacta de manera directa en la población o área de enfoque.

Indicador de gestión: Un indicador es de gestión cuando:

- Miden el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y/o servicios públicos son generados y entregados.
- Incluye los indicadores de Actividades y aquéllos de Componentes que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias.

Línea base: Valor del indicador que se establece como punto de partida para evaluarlo y darle seguimiento.

Lógica vertical: permite verificar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz (resumen narrativo). Se analiza de abajo hacia arriba.

Lógica horizontal: establece cómo se controlará y medirá el logro de cada nivel de la matriz y de dónde se obtendrá la información necesaria para ello. Constituye la base para el seguimiento, el control y la evaluación del programa.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR): Herramienta de planeación estratégica que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos del Pp y su alineación con aquellos de la planeación nacional y sectorial; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y servicios a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos; e incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

Medios de Verificación: Indican las fuentes de información que se utilizarán para medir los indicadores y para verificar que los objetivos del programa (resumen narrativo) se lograron.

Meta: Permite establecer límites o niveles máximos de logro, comunica el nivel de desempeño esperado por la organización, y permite enfocarla hacia la mejora.

Método de cálculo: Determina la forma en que se relacionan las variables establecidas para el indicador.

Metodología de Marco Lógico (MML): Herramienta de planeación estratégica basada en la estructuración y solución de problemas, que permite organizar de manera sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos; evaluar el avance en la consecución de los mismos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas. La MML facilita el proceso de conceptualización y diseño de programas. Permite fortalecer la vinculación de la planeación con la programación.

Nombre del indicador: Es la expresión verbal que identifica al indicador y que expresa lo que se desea medir con él.

Objetivo estratégico: Se orienta a cumplir los objetivos del PND y busca resolver problemas o necesidades de poblaciones o áreas de enfoque específicos, a través de sus programas presupuestarios.

Parámetros de semaforización: Son los parámetros que sirven para poder dar seguimiento, realizar la evaluación adecuada y contar con elementos para la toma de decisiones, así como para identificar si el cumplimiento del indicador fue el adecuado o esperado.

Plan Nacional de Desarrollo: Documento que establece los ejes de política pública, a partir de los cuales se determinan los objetivos nacionales, las metas y las estrategias que rigen la acción del gobierno.

Población o área de enfoque: La población o área que presenta el problema, necesidad u oportunidad que justifica al programa y por ende se ha elegido o pudiera ser elegible para ser beneficiaria del mismo. Se distingue de la manera siguiente:

- Población o área de enfoque potencial, cuando se trata del universo global de la población o área referida.
- Población o área de enfoque objetivo, cuando se trata de la población o área que el programa pretende atender en un periodo dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población o área potencial o a una parte de ella.
- Población o área de enfoque atendida, se refiere a la población o área objetivo que ya fue atendida por el Pp.

Presupuesto por Resultados (PpR): Es el proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos. Lo anterior con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una más adecuada rendición de cuentas y transparencia.

Principios de la GpR: La Gestión para Resultados se fundamenta en:

1. Centrar el diálogo en los resultados.
2. Alinear la planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con los resultados.
3. Promover y mantener procesos sencillos de medición e información.
4. Gestionar para, no por, resultados.
5. Usar la información sobre resultados para aprender, apoyar la forma de decisiones y rendir cuentas.

Propósito: Resultado directo a ser logrado en la población objetivo como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y servicios públicos) producidos o entregados por el programa.

Resultado clave: Es el cambio sustantivo entre la situación descrita con el problema y la situación descrita una vez alcanzada la solución del problema.

Resumen narrativo: Son los objetivos que se pretenden alcanzar con el Pp. En el marco de la Matriz de Indicadores para Resultados, el resumen narrativo corresponde a la primera columna de la matriz.

Selección alternativa: Consiste en seleccionar dentro del árbol de objetivos, las opciones de medios que pueden llevarse a cabo con mayores posibilidades de éxito, considerando las restricciones que apliquen en cada caso, particularmente su factibilidad técnica y presupuestaria. Corresponde a la última fase de la identificación de la solución del problema planteado.

Sentido del indicador: se refiere al sentido que debe tener el comportamiento del indicador para medir su avance. El sentido de un indicador permite conocer cuando un resultado representa un desempeño positivo o uno negativo. Puede tener un sentido descendente o ascendente.

Sistema de Evaluación del Desempeño (SED): Es un componente clave del PpR. Permite la valoración objetiva del desempeño de los programas y las políticas públicas a través de la verificación del cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión para:

1. Conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social de los programas.
2. Identificar la eficacia, eficiencia, economía calidad del gasto.
3. Mejorar la calidad del gasto mediante una mayor productividad y eficiencia de los procesos gubernamentales.

Supuestos: Son los factores externos, cuya ocurrencia es importante corroborar para el logro de los objetivos del programa y, en caso de no cumplirse, implican riesgos y contingencias que se deben solventar.

Unidad de medida: Es la determinación concreta de la forma en que se quiere expresar el resultado de la medición al aplicar el indicador.



Dirección: Manuel Domínguez 137 e/ Yegros e Independencia Nacional
Asunción, Paraguay.

Teléfonos: (595) 021-441923 **Telefax:** (595) 021-453204

www.cemaf.edu.py