MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

GUÍA METODOLÓGICA DE PLANIFICACIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

SECRETARIA DE MODERNIZACIÓN

AGENCIA INNOVA

Autoridades Provinciales

Gobernadora: Arabela Marisa Carreras

Vicegobernador: Alejandro Palmieri

Ministro de Gobierno: Rodrigo Buteler

Director ejecutivo de la Agencia INNOVA: Ricardo Quintana

Secretaria de Modernización: Ana Clara Vaisberg

Diseño y Contenido:

Jorge M. Vega

Fernando G. Cafferata

Giuliana Migale Rocco

Nicolás Descalzo

Con la colaboración de:

Pablo A. Casals

Cecilia L. Van de Couter

Primera Edición

Abril de 2022

INTRODUCCIÓN 4
1. SISTEMA PROVINCIAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA 4
1.1. NATURALEZA 4
1.2. ORGANIZACIÓN 5
1.3. FORMULACIÓN 6
1.4. IMPLEMENTACIÓN 6
2. MODELO DE GESTIÓN PARA RESULTADOS 7
2.1. CARACTERÍSTICAS 7
2.2. FUNCIONALIDAD 8
2.3. APLICACIÓN 9
3. PLANIFICACIÓN PARA RESULTADOS 11
3.1. CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN 11
3.2. ORIENTACIÓN A RESULTADOS 12
3.3. CONTENIDOS DE LOS PLANES 14
3.4. HERRAMIENTAS DE PLANIFICACIÓN 16
3.4.1. ANÁLISIS FODA 16
3.4.2. ANÁLISIS DE POBLACIÓN OBJETIVO 17
3.4.3. MAPEO DE ACTORES 17
3.4.4. ANÁLISIS DE PROCESOS 18
3.4.5. TEORÍA DEL CAMBIO 19
3.4.6. CADENA DE VALOR PÚBLICO 20
4. PRESUPUESTO PARA RESULTADOS 21
4.1. CONCEPTO DE PRESUPUESTO PÚBLICO 21
4.2. TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS 21
4.3. ORIENTACIÓN A RESULTADOS 22
4.3.1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA 23
4.3.2. INDICADORES DE DESEMPEÑO 23
4.3.3. INCENTIVOS POR DESEMPEÑO 24
4.3.4. COMPROMISOS DE GESTIÓN 25
4.4. MODELO DE ARTICULACIÓN PLAN-PRESUPUESTO 25

4.4.1. DIMENSIÓN FORMAL 26
4.4.2. DIMENSIÓN CONCEPTUAL 27
4.4.3. DIMENSIÓN CUANTITATIVA 28
5. MONITOREO Y EVALUACIÓN 30
5.1. CONCEPTO DE MONITOREO Y EVALUACIÓN 30
5.2. TÉCNICAS DE MONITOREO 31
5.2.1. INDICADORES DE PRODUCCIÓN 31
5.2.2. INDICADORES DE DESEMPEÑO 32
5.3. TÉCNICAS DE EVALUACIÓN 33
5.3.1 EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO 34
5.3.2 EVALUACIÓN DE IMPACTO 35

INTRODUCCIÓN

La presente guía es una tecnología de gestión diseñada en el marco del Sistema Provincial de Planificación Estratégica (SIPPE) para contribuir con la debida ejecución de cada ciclo cuadrienal de planificación. Su objetivo consiste en orientar metodológicamente los procesos de formulación, implementación y evaluación de Planes Estratégicos Sectoriales (PES) e Institucionales (PEI) al interior del sector público provincial, brindando a funcionarios y técnicos de cada jurisdicción y entidad los instrumentos primarios necesarios para ello.

Es la piedra angular del conjunto de directrices operativo-reglamentarias que sustentan y fortalecen la calidad técnica del SIPPE, tales como su metodología de articulación entre los sistemas de planificación y presupuesto. Asimismo, constituye la principal referencia didáctica del programa permanente de capacitación y perfeccionamiento dirigido al personal administrativo y directivo del sector público provincial para afianzar la aplicación del SIPPE y promover mejores prácticas sobre gestión y planificación orientada a resultados.

Su elaboración estuvo a cargo de la Secretaría de Modernización en su calidad de órgano rector en orientación a resultados, en coordinación con las autoridades y equipos técnicos de los Ministerios de Gobierno y Comunidad y de Economía. En sintonía con el ámbito institucional de aplicación del SIPPE, su empleo es obligatorio para la administración central, los organismos descentralizados, las entidades autárquicas y las empresas y sociedades del Estado.

El contenido de la guía se estructura en torno a 5 apartados. El primero reseña las principales características del SIPPE. El segundo describe los pilares del modelo de gestión para resultados en el que se fundamenta. El tercero presenta el contenido esperado de los planes y las herramientas para su diseño participativo. El cuarto sintetiza el rol del presupuesto en el SIPPE y explica el método de articulación con los planes. Finalmente, el quinto define el mecanismo de monitoreo de los planes y los criterios para la confección de indicadores.

1. SISTEMA PROVINCIAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Este primer capítulo describe los principales elementos del SIPPE, cuyo conocimiento y comprensión técnica es condición contextual necesaria para la cabal aplicación de la presente guía metodológica en cada jurisdicción y entidad. La descripción del sistema hace hincapié en su naturaleza (concepto, finalidad, objetivos y productos), estructura organizativa (conducción, coordinación y gobernanza), proceso de formulación (etapas, plazos y contenidos mínimos) y de ejecución (operatividad, supervisión, recursos y modificación).

1.1. NATURALEZA

El SIPPE se define como el conjunto de principios, métodos y procedimientos que ordena el proceso de definición estratégica de la provincia con miras a su desarrollo sostenible, organizando y viabilizando el consecuente proceso de planeamiento estratégico y articulación presupuestaria dentro de la administración pública provincial. Ello bajo el formato de un ciclo cuadrienal de decisiones político-institucionales escalonadas, divididas en etapas consecutivas y complementarias, coincidente con la duración del mandato de la gobernación.

Su finalidad consiste en mejorar la agilidad y desempeño de la administración pública provincial bajo un enfoque de gestión orientada a resultados, incorporando definiciones estratégicas de mediano plazo alineadas con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible que enmarquen el diseño de políticas públicas caracterizadas por su efectividad, transversalidad y eficiencia. En este sentido, el SIPPE debe concebirse como parte integrante de la vigente estrategia integral de modernización de las capacidades y procesos del estado provincial.

Concretamente, el objetivo del SIPPE es implementar un mecanismo de planificación estratégica que garantice la articulación multinivel de políticas entre sectores e instituciones, y de sus objetivos con los presupuestos anuales, en base a lineamientos políticos superiores y pautas metodológicas comunes. Ello a los fines de contar con Planes Estratégicos Sectoriales (PES) e Institucionales (PEI) de naturaleza situacional y extensión cuadrienal que orienten el ciclo de gestión de las políticas públicas y el respectivo proceso de asignación de recursos.

Gráfico 1. Dinámica y objetivos del SIPPE

1.2. ORGANIZACIÓN

El órgano rector del SIPPE es la Secretaría de Modernización, dependencia a la que corresponde en tanto tal la debida conducción técnica y reglamentación operativa del sistema. Dichas atribuciones incluyen la especificación de sus aspectos metodológicos y procedimentales, tales como la organización de instancias de capacitación y la especificación de plazos, formatos de remisión de información, criterios de actualización institucional de contenidos.

El SIPPE prevé además dos instancias colegiadas de agregación complementaria de valor en el proceso de planificación. Por un lado, instituye la figura de una Comisión Interministerial de Planificación cuya función es promover la coordinación de actividades sectoriales y la definición de criterios comunes que demande la ejecución de cada ciclo. Es presidida por Secretaría de Modernización e integrada por representantes de los Ministerios de Gobierno y Comunidad y de Economía.

Por otro lado, siguiendo estándares internacionales de apertura y participación, contempla que la Secretaría de Modernización conforme un Consejo Consultivo de Planificación, integrado por personas físicas, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil de interés para el sector público provincial, a los fines de dotar al proceso de planificación de un enfoque de gobernanza de los asuntos públicos que promueva la consideración de sus aportes y perspectivas.

Gráfico 2. Estructura de conducción del SIPPE

1.3. FORMULACIÓN

Cada ciclo cuadrienal comienza con una Directiva de Planificación emanada del máximo nivel político provincial dentro del primer trimestre de gestión, a partir de la cual se formalizarán las prioridades, ejes temáticos y lineamientos a los que deberá ajustarse el proceso de formulación de los Planes Estratégicos Sectoriales por eje prioritario de gestión, complementados consecutiva y articuladamente por Planes Estratégicos Institucionales en cada jurisdicción y entidad. Ambos abarcan las fases de formulación, implementación y evaluación.

Gráfico 3. Etapas y plazos del SIPPE

Los PES se formulan como principio general dentro de los 6 (seis) meses posteriores a la emisión de la Directiva de Planificación, abarcan los ejes temáticos de gestión definidos políticamente como prioritarios (ej. innovación y tecnología; infraestructura y servicios públicos) y contienen, como mínimo, las siguientes

definiciones estratégicas sustentadas en un diagnóstico sectorial estratégico-situacional: lineamientos transversales, objetivos comunes, iniciativas prioritarias (horizontales y específicas), valorización presupuestaria y mecanismo de monitoreo y evaluación.

Los PEI se formulan posteriormente a los PES en un plazo estimado idéntico, conteniendo como mínimo las siguientes definiciones estratégicas sustentadas en un diagnóstico institucional integral, participativo y prospectivo: misión, visión, lineamientos estratégicos (ejes), objetivos estratégicos, iniciativas prioritarias (programas y proyectos), articulación presupuestaria y matriz de indicadores. El resto del ciclo corresponde a su implementación y evaluación, concomitante (anual) y ex post dentro de los 6 (seis) meses ulteriores a su finalización.

1.4. IMPLEMENTACIÓN

La ejecución de los planes estratégicos debe nutrirse de Planes Operativos Anuales (POA) que precisan su alcance y contenido en términos de objetivos estratégicos y metas, a los fines de su monitoreo, evaluación, articulación con la programación presupuestaria y eventual reformulación. En consecuencia, constituyen un insumo central para el sistema de monitoreo y evaluación permanente (SME), cuyo objetivo es supervisar la implementación de los planes a través de indicadores y metas físicas de producción y desempeño.

Asimismo, la articulación entre los planes estratégicos y el presupuesto representa una máxima prioritaria en el SIPPE, cuya finalidad consiste en garantizar la correspondencia entre los objetivos estratégicos (resultados), el nivel de producción pública (productos) y los recursos presupuestarios (insumos) destinados a cada jurisdicción y entidad del sector público provincial. Tal es así que la estrategia de articulación plan-presupuesto aplicable es integral, abarcando las dimensiones institucional, conceptual y cuantitativa del vínculo.

Gráfico 4. Secuencialidad de planes en el SIPPE

En esta línea, toda reforma de naturaleza sustantiva a los planes estratégicos debe ser solicitada al órgano rector del SIPPE y contar con su previa y expresa autorización, así como también las modificaciones del presupuesto y los proyectos de inversión cuya instrumentación implique un cambio sustantivo en los productos, resultados e impacto en ellos contemplados. Además, los planes estratégicos pueden ser revisados en cualquier etapa del ciclo por dicho órgano si cambios estratégico-situacionales o factores puntuales imprevistos así lo ameritan.

2. MODELO DE GESTIÓN PARA RESULTADOS

Este segundo capítulo describe el modelo de gestión pública para resultados (GpR) dada su centralidad como marco teórico-metodológico de referencia en el diseño y aplicación esperada del SIPPE. La descripción prioriza sus características centrales (definiciones, finalidad y objetivos), la funcionalidad de su aplicación (generación de valor público, articulación del ciclo de gestión y promoción del desarrollo

sostenible) y las particularidades de su enfoque en el caso del SIPPE (pilar de planificación, estándares de innovación, vinculación presupuestaria).

2.1. CARACTERÍSTICAS

El modelo de GpR es actualmente el principal estándar metodológico regional para la administración pública, siendo universalmente promovido por la academia especializada, los organismos internacionales competentes (BID[1], CEPAL[2], OCDE[3], por ejemplo) y adoptado por buena parte del sector público en todos los niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), sin ser Argentina una excepción. De hecho, en nuestro país ha sido generalmente considerado como uno de los pilares de las estrategias de modernización del Estado impulsadas en las dos últimas décadas.

La GpR es un marco interpretativo de la administración pública que contribuye como referencia teórica a comprender el funcionamiento del ciclo de gestión de las políticas públicas. No obstante, la GpR es también una estrategia de gestión concebida para mejorar el desempeño gubernamental bajo un abordaje amplio que incluye y trasciende a la mera administración de los recursos públicos. En esta dirección, la GpR es una herramienta a disposición de los funcionarios públicos para mejorar la efectividad institucional enlazando e innovando sus procesos cardinales de toma de decisión.

Gráfico 5. Diferentes abordajes sobre la GpR

Su misión consiste en generar un cambio de cultura organizacional en las instituciones públicas que permita orientar sus capacidades de gestión hacia la generación de resultados para la ciudadanía de forma eficaz, eficiente y efectiva, superando así el modelo tradicional de gestión cuyo énfasis radica en el cumplimiento de procesos y procedimientos (gestión por normas). Ello bajo un enfoque sistémico e integrador de los principales procesos transversales del ciclo de gestión: planificación, presupuesto, administración de recursos, monitoreo y evaluación.

2.2. FUNCIONALIDAD

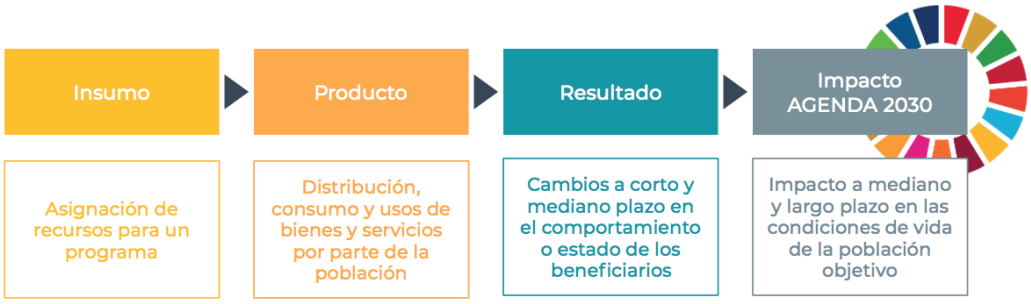
El objetivo principal del modelo reside en generar valor público, entendido este como los cambios que el Estado produce en la sociedad como respuesta a las demandas sociales que identifica. Tales efectos sociales se corresponden con los objetivos a alcanzar por la administración pública, los que proyectados en el mediano plazo se definen como la satisfacción de necesidades de ciudadanos específicos (resultado) y, en

[1] Banco Interamericano de Desarrollo
[2] Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas
[3] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

el largo plazo, como los cambios objetivos en las condiciones sociales que generaron aquellas demandas (impacto).

Maximizar la generación de valor público requiere alinear toda la secuencia institucional de su agregación (cadena de valor público), abarcando desde los insumos disponibles (reales y financieros) hasta los impactos generados. En otras palabras, implica articular el proceso de producción pública -cuyo producto son los bienes y servicios puestos a disposición de la sociedad- (relación insumo-producto) con los resultados e impactos previamente definidos como objetivos a cumplir para atender las demandas sociales (relación producto-resultado).

Gráfico 6. Dinámica de generación de valor público[4]



También conlleva el empleo de instrumentos y mecanismos al interior de cada etapa de gestión para fortalecer su propia orientación a resultados. Estos constituyen innovaciones metodológicas y procedimentales en la dinámica de trabajo de las áreas competentes, actuando como verdaderos estándares para la aplicación del modelo. Por lo general, su pertinencia y utilidad es identificada a partir de mejores prácticas comparadas, y su grado de aplicación representa un baremo internacionalmente validado de medición de los avances en GpR de un gobierno o institución.

Gráfico 7. GxR vs. modelo tradicional[5]

2.3. APLICACIÓN

El ámbito conceptual de aplicación del SIPPE en el marco del modelo de GpR es principalmente la primera etapa del ciclo de gestión, es decir, la de planificación, abarcando además su vinculación con las subsecuentes de presupuestación y de monitoreo y evaluación. En consecuencia, su razón de ser consiste en apoyar la definición político-institucional de los objetivos estratégicos de mediano y largo plazo que,

[4] Fuente: elaboración propia en base a BID (2016).
[5] Fuente: elaboración propia en base a BID-CLAD (2017).

entendidos como resultados (en adelante, referidos a conjuntamente a resultados e impacto), guiarán el diseño transversal de las políticas públicas provinciales.

Gráfico 8. Etapas del ciclo de gestión de las políticas públicas[6]

Estos resultados se corresponden en la región con la noción de desarrollo en sus múltiples acepciones, entendiendo a este último como el objetivo primordial y subyacente a todo el accionar del Estado. Por ende, los objetivos y metas de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (ODS) deben concebirse de forma integrada con los resultados esperados de los próximos ciclos de planificación estratégica provincial, constituyendo referencias insoslayables para cualquier diagnóstico situacional y prospectivo a realizarse en el contexto del SIPPE.

En definitiva, el SIPPE representa el marco institucional-procedimental a partir del cual nutrir al proceso de planificación estratégica provincial de las innovaciones necesarias para orientarlo a resultados, entendidos estos en términos de desarrollo sostenible. Tales mejoras se condicen con estándares internacionales y apuntan, como se analizará en el próximo capítulo, a fortalecer las capacidades institucionales de planificación, garantizar la operatividad de los planes (sectoriales e institucionales) y promover su formulación participativa.

3. PLANIFICACIÓN PARA RESULTADOS

Este tercer capítulo describe los principales componentes de la planificación para resultados (PpR) como metodología y proceso crítico encaminado a la identificación de los objetivos, estrategias y medios para alcanzar los resultados de mediano y largo plazo decididos por el gobierno en función de las necesidades de desarrollo de la provincia. La descripción se focaliza en las dimensiones de este particular enfoque de planificación, las principales técnicas disponibles para su instrumentación y los contenidos fundamentales de todo plan formulado bajo estos estándares.

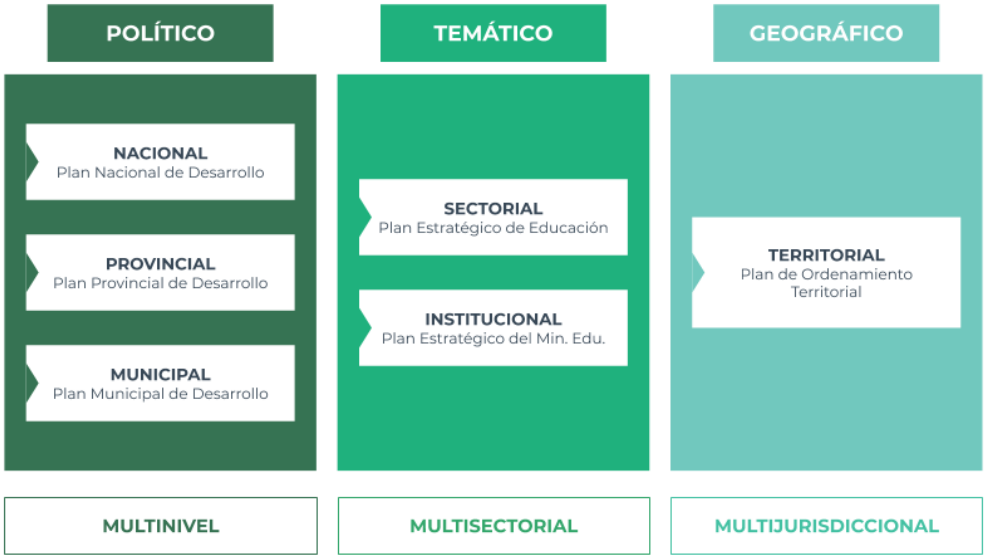
3.1. CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN

Entendemos a la planificación en general como el proceso por el cual se establecen metas y definen los medios adecuados para alcanzarlas. Consiste entonces en una herramienta al servicio de la gestión pública provincial cuya finalidad consiste en alcanzar un balance idealmente óptimo entre necesidades-demandas y recursos disponibles. Por lo tanto, la planificación representa el punto de partida para la implementación de cualquier política pública y permite ordenar las tareas de los organismos públicos en función de las metas propuestas (UN-Hábitat, 2017).

[6] Fuente: elaboración propia en base a Kaufman, Sanginés y García Moreno (2015).

En esta línea, corresponde también definir a la planificación como un instrumento idóneo para pensar y llevar a cabo estrategias de desarrollo en los distintos niveles de gobierno (planes nacionales, provinciales y municipales), temas (planes sectoriales e institucionales) y ambientes geográficos (planes territoriales), empleando un conjunto de herramientas técnicas e innovaciones procedimentales que facilitan la definición de resultados de mediano plazo y el alineamiento entre tales metas plurianuales con los recursos anuales disponibles (presupuesto) (BID, 2016).

Gráfico 9. Tipos y niveles de planificación



Una buena planificación, articulada con un adecuado seguimiento y evaluación de resultados, puede mejorar la eficacia de los programas y proyectos de desarrollo (PNUD, 2009), al concentrarse en los resultados relevantes en función de las metas planteadas. Esto permite evaluar el contexto, los grupos objetivo, las necesidades, los riesgos, las limitaciones y las oportunidades de cada programa o proceso (ICRC, 2008). Más específicamente, UN-Hábitat (2017) ha identificado 8 motivos críticos que dan cuenta de la relevancia de la planificación para el modelo de gestión por resultados:

1. Permite definir la misión, visión, objetivos, valores de la organización, además de las estrategias necesarias para alcanzar los resultados propuestos y medir su *performance*.
2. Facilita la alineación de los objetivos proyectuales y programáticos con las metas organizacionales y estratégicas.
3. Define el proceso y los tiempos de implementación de cada una de las etapas.
4. Mitiga el impacto de los obstáculos y dificultades que surgen en el proceso de implementación.
5. Disminuye la probabilidad de situaciones inesperadas y prepara a los equipos para lidiar con ellas cuando ocurren, evaluando el riesgo y las consecuencias de las distintas acciones.
6. Focaliza la acción en las prioridades establecidas y eficientiza el uso de tiempo, dinero y otros recursos.
7. Permite medir el éxito de los proyectos y programas enmarcados en el plan, y reorientar la acción si es necesario.

3.2. ORIENTACIÓN A RESULTADOS

Bajo esta perspectiva general sobre la planificación como herramienta aplicada en el sector público, la orientación a resultados constituye una alternativa metodológica superadora de su tradicional acepción como únicamente estratégica, adicionando estándares operativos y participativos que permiten adaptar el instrumento a la gestión de los problemas y desafíos que enfrentan actualmente las democracias contemporáneas. En consecuencia, la planificación para resultados (PpR) se diferencia de otros abordajes análogos por su tridimensionalidad: estratégica, operativa y participativa.

En este sentido, la PpR procura el diseño de una estrategia no solo orientada al mediano plazo sino además discutida bajo un enfoque de gobernanza. No se trata, por tanto, de un plan desarrollado exclusivamente por el gobierno, sino en articulación con diversos actores políticos, sociales y empresariales de interés. Asimismo, la PpR no implica simplemente la confección de un compendio consensuado de objetivos y acciones de mediano plazo (el plan estratégico), abarcando también su implementación programático-presupuestaria, monitoreo y evaluación.

Gráfico 10. Dimensiones de la planificación para resultados[7]

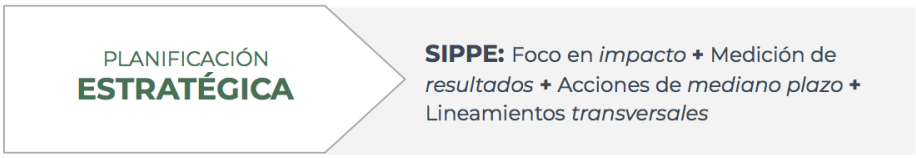
3.2.1. DIMENSIÓN ESTRATÉGICA

La dimensión estratégica de la PpR se materializa en la capacidad prospectiva de los planes, conteniendo estos los objetivos (mediano y largo plazo), principales cursos de acción (programas y proyectos) y mecanismos institucionales para lograrlos. De esta forma, constituye el paso inicial de la GpR (Kaufman et al., 2015), en tanto define los resultados hacia los cuales orientar la gestión de todos y cada uno de los organismos públicos de la provincia, alineando sus decisiones y políticas con objetivos cuantificables de alcance supra ministerial definidos previa y detalladamente.

Formular una estrategia implica un ejercicio de selección y priorización de problemas y variables para distinguir lo importante a la hora de identificar los objetivos a conseguir con el plan. Por ende, definir una estrategia consiste en adoptar una visión de futuro deseable que incorpore las fortalezas y debilidades institucionales propias con relación a los problemas que se debe enfrentar (BID, 2016). De esta manera, la estrategia permite identificar lo que el gobierno en general o el organismo en particular busca alcanzar y los factores que influyen en este proceso.

[7] Fuente: elaboración propia en base a Kaufman, Sanginés y García Moreno (2015).

Gráfico 11. Planificación estratégica y SIPPE



3.2.2. DIMENSIÓN OPERATIVA

La dimensión estratégica no agota el abordaje de la PpR, toda vez que esta contempla que el ejercicio de planificación disponga de mecanismos que permitan la traducción de los objetivos y cursos de acción plurianuales en programas operativa anuales, vinculando largo y corto plazo, resultados esperados y recursos disponibles (humanos, financieros y materiales). Esta dimensión está intrínsecamente vinculada a la gestión del presupuesto, en tanto su programación es un elemento fundamental para operativizar las definiciones estratégicas de la planificación.

De este modo, la dimensión operativa de la planificación es un factor de éxito para garantizar la debida implementación de tales definiciones estratégicas. En este sentido, implica su especificación y parametrización anual en el marco de planes operativos contribuyentes. El nivel de detalle de estos últimos es lógicamente mayor al de los estratégicos, incluyendo objetivos intermedios, metas parciales, recursos disponibles específicos, responsables institucionales directos e hitos de avance de las actividades previstas en los programas y proyectos oportunamente definidos.

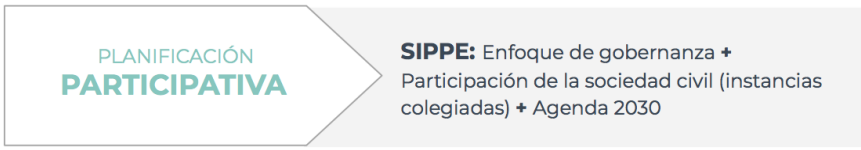
Gráfico 12. Planificación operativa y SIPPE

3.2.3. DIMENSIÓN PARTICIPATIVA

La PpR es tributaria del enfoque de gobernanza de los asuntos públicos, en tanto concibe a la dirección de la sociedad no como una responsabilidad exclusivamente gubernamental sino como un compromiso compartido con la sociedad civil y el sector empresarial. Ello trae aparejado una necesaria apertura del proceso de planificación hacia actores externos al gobierno provincial, fundamentalmente organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas, pero también otros poderes constitucionales y niveles de gobierno (nacional y municipal).

Esta dinámica participativa no implica que el gobierno provincial pierda la centralidad de la conducción del proceso de planificación, pero sí que contemple la intervención de la sociedad civil en sus distintas etapas a través de mecanismos sistematizados y conducentes de participación. Ello en la inteligencia de que sus aportes no solo redundarán en un perfeccionamiento de los diagnósticos y estrategias, sino que además contribuirán a fortalecer la legitimidad político-social de los objetivos planteados y, sobre todo, de los recursos necesarios para alcanzarlos.

Gráfico 13. Planificación participativa y SIPPE



3.3. CONTENIDOS DE LOS PLANES

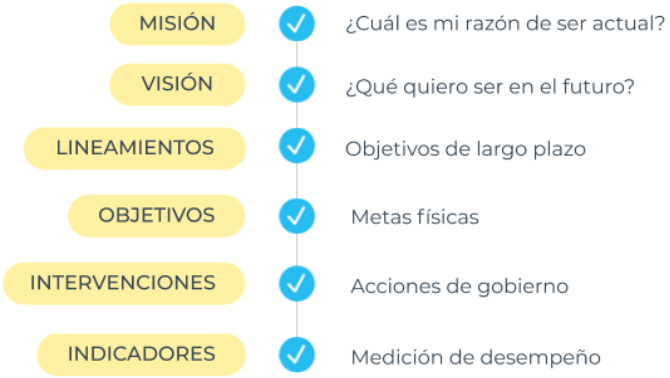
El contenido mínimo de los planes estratégicos previstos en el SIPPE implica la confección en cada uno de ellos de una matriz de planificación y de una estrategia (o matriz) de evaluación. La matriz de planificación debe entenderse como la presentación concatenada -cadena de valor público- de determinados elementos críticos, como son los objetivos (impacto y resultados), iniciativas programáticas (productos) y recursos (insumos), fundamentados en el caso de los planes institucionales en la correcta identificación previa de la misión y visión de la organización.

Gráfico 14. Matriz de planificación

La estrategia de evaluación se corresponde con la formulación y parametrización anualizada (metas) de una articulación de indicadores que permitan determinar la cercanía de la ejecución de los planes estratégicos con la trayectoria planteada y corregir desvíos en caso de que surgieran (BID, 2016). Esta matriz de indicadores debe permitir una medición integral del grado de implementación del plan estratégico, abarcando las etapas de producción (ej. indicador de producto), los efectos sociales (ej. indicador de resultado) y, particularmente, el desempeño institucional (ej. indicador de calidad).

Bajo esta perspectiva general, se enumeran a continuación los siete elementos fundamentales de los planes estratégicos previstos en el SIPPE (misión, visión, lineamientos, objetivos, iniciativas programáticas e indicadores), cuya conceptualización se elabora a partir de una combinación de aportes específicos de la academia especializada y de la propuestas metodológica promovida por el Consejo Federal de Modernización del Estado (COFEMOD) (2018) para la planificación estratégica institucional, la evaluación y el monitoreo del desempeño público.

Gráfico 15. Elementos del plan estratégico



La misión define el motivo por el cual la institución existe: determina qué es, fue, tiende a ser e incluye el análisis de los propósitos originales de su creación, su estructura formal e informal, y otros antecedentes que permitan caracterizarla (Ossorio, 2003). En esta línea, es menester entenderla como una descripción de la razón de ser de la organización, estableciendo entre otros puntos su quehacer institucional, los bienes y servicios que entrega y las funciones principales que la distinguen y justifican su existencia (Armijo, 2011).

La visión o imagen objetivo es una «idea-fuerza» que la institución pretende alcanzar a largo plazo a partir de su misión, reflejando de este modo sus expectativas y/o fines últimos. Su definición requiere un análisis comparativo entre la situación institucional actual y el deber ser pretendido. Por tanto, para elaborarla es preciso responder a las siguientes preguntas: (i) ¿qué y cómo queremos ser en el futuro?; (ii) ¿en qué nos queremos convertir?; (iii) ¿para quién queremos trabajar?; (iv) ¿en qué nos queremos diferenciar?; (v) ¿qué valores queremos respetar?

Los lineamientos estratégicos representan los objetivos estructurales o de largo plazo que se pretenden cumplir a nivel sectorial o institucional con la implementación del plan estratégico. Estos objetivos se corresponden a su vez con los resultados finales o de impacto del ejercicio de planificación en términos de la cadena de valor público, entendiéndose en base a lo propuesto como los cambios en las condiciones sociales objetivas que dieron lugar a la propia generación del plan. Su formulación debe plantearse en sintonía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

Los objetivos estratégicos constituyen los principales fines de mediano plazo para los cuales se concibe el plan estratégico sectorial o institucional. Estos especifican los lineamientos estratégicos y se condicen con los resultados de la cadena de valor público, entendidos como la satisfacción de necesidades de individuos particulares. De hecho, generalmente se define a los resultados como la expresión cuantificable de los objetivos. Su formulación debe plantearse en sintonía con las metas físicas de cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incorporados en la Agenda 2030.

Los programas y proyectos son las iniciativas centrales que el gobierno provincial debe implementar para cumplir los objetivos estratégicos. Los programas tienen por definición un alcance superador al de los proyectos (ej. infraestructura), integrándolos juntamente con otras acciones contribuyentes a los objetivos como, por ejemplo, modificaciones normativas. Ambas categorías pueden especificarse en actividades que contribuyen como hitos al seguimiento de su ejecución. La formulación de proyectos de inversión debe acompañarse a su vez de metodologías especializadas.

Gráfico 16. Asociación entre componentes del plan y preguntas clave[8]

Misión	**¿Dónde estamos?**
Visión	**¿A dónde queremos ir?**
Objetivos estratégicos	**¿Cuál es el impacto esperado?**
Estrategias	**¿Cómo vamos a lograrlo?**
Evaluación	**¿Cómo medimos el avance?**

La matriz de indicadores permite analizar el avance en el cumplimiento de los lineamientos, objetivos, programas y proyectos del plan estratégico, subyaciendo una estrategia de evaluación que define qué será medido y cómo. Su empleo representa un apoyo para el proceso de planificación, contribuyendo con la detección de procesos o áreas institucionales con dificultades de gestión, el análisis de la información de los programas, el establecimiento de la relación entre resultados y presupuesto, la transparencia en el uso de recursos públicos y la introducción de reconocimientos por desempeño.

3.4. HERRAMIENTAS DE PLANIFICACIÓN

El proceso de formulación de todo plan estratégico debe sustentarse en una combinación de herramientas que permitan pensar y precisar sus componentes. Ello aplica no solo al diagnóstico de base, sino también al ejercicio prospectivo asociado a definir objetivos y cursos de acción idóneos para alcanzarlos. En esta línea, se presentan a continuación algunas herramientas empleables a tales fines de forma específica o conjunta, cuya aplicación participativa debe apoyarse en técnicas garanticen el aporte individual y colectivo (talleres, grupos de opinión, encuestas, grupos focales).

3.4.1. ANÁLISIS FODA

El análisis FODA es una de las herramientas mayormente utilizadas para formular diagnósticos estratégico-situacionales en el contexto de ejercicios de planificación, consistiendo básicamente en la identificación de variables clave para el funcionamiento del sector o la institución, tanto a nivel externo (fortalezas y debilidades) como interno (oportunidades y amenazas). Ergo, su empleo permite analizar tanto las falencias y virtudes institucionales que deben ser consideradas en la formulación del plan estratégico como los factores del entorno que pueden impactar en el proceso.

El producto del análisis FODA (o DAFO según se denomina en algunas publicaciones) es un diagnóstico sectorial o institucional dinámico que corresponde actualizar periódicamente en función de la emergencia de cambios sustantivos sobrevinientes (contextuales o propios). Los resultados de su aplicación se presentan bajo el formato de una matriz o cuadro de doble entrada que visualiza separada pero articuladamente sus cuatro variables o factores de análisis, contribuyendo además así a su estudio por pares (ej. fortalezas + oportunidades, debilidades + amenazas).

[8] Fuente: elaboración propia en base a Armijo (2011).

Gráfico 17. Matriz de análisis FODA[9]

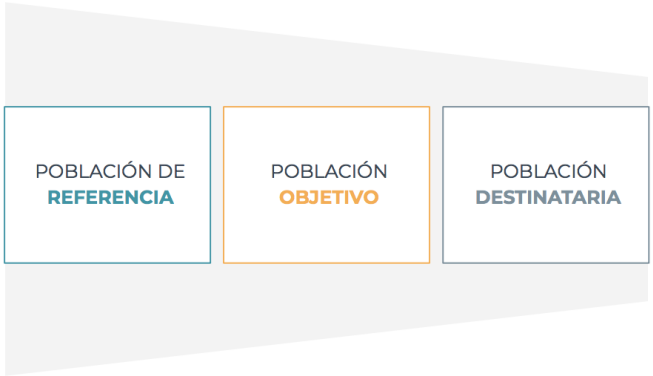
	POSITIVOS	NEGATIVOS
INTERNOS	**FORTALEZAS** Capacidades, recursos y habilidades que posee la institución	**DEBILIDADES** Recursos que la institución carece, habilidades que no poseen y actividades que no se desarrollan de manera efectiva
EXTERNOS	**OPORTUNIDADES** Factores que resultan positivos, favorables en el entorno en el cual actúa la institución	**AMENAZAS** Situaciones que provienen del entorno y pueden tener un impacto negativo en la institución

3.4.2. ANÁLISIS DE POBLACIÓN OBJETIVO

El análisis de población objetivo es una herramienta de planificación concebida para calibrar el alcance o cobertura de la intervención pública dimensionando su universo potencial de destinatarios y precisando los subgrupos donde se concentrará su aplicación. En este sentido, la técnica conlleva una cadena de definiciones de segmentación de la población total que afronta el problema público a resolver, permitiendo ello conocer desde un inicio la magnitud de los resultados pretendidos, parametrizar los tipos de destinatarios efectivos y secuenciar su abordaje en etapas consecutivas.

En términos prácticos, la aplicación de la técnica comienza por la determinación de una «población de referencia» a la que se orienta la intervención pública. De este universo, la «población objetivo» es el segmento que presenta el problema a atender por el programa o proyecto en cuestión. En esta línea, dentro de la población objetivo la intervención pública se ofrece específicamente a una «población destinataria», permaneciendo el resto como población potencial postergada. La población destinataria puede clasificarse a su vez como «efectiva» o «en espera».

Gráfico 18. Análisis de población objetivo



3.4.3. MAPEO DE ACTORES

El mapeo de actores es una herramienta de planificación que se utiliza para identificar a los sujetos clave en el proceso de generación de valor público de una institución en un contexto determinado, siendo ello condición necesaria para la posterior aplicación de otras técnicas de diagnóstico complementarias como el

[9] Elaboración propia en base a COFEMOD (2018).

análisis de procesos y la teoría del cambio. En esta línea, la herramienta resulta de utilidad para individualizar a posibles aliados estratégicos en virtud de su capacidad para aportar valor a la consecución de los resultados e impacto pretendidos por la institución.

A título enunciativo, tal aporte a la generación de valor puede clasificarse en los planos técnico, operativo y/o logístico. La dimensión técnica refiere a la sintonía en torno a problemas, poblaciones, zonas geográficas o herramientas de intervención utilizadas por dos instituciones. La dimensión operativa, por su parte, se corresponde con su posible complementación en relación con la ejecución de un programa o proyecto. Finalmente, la dimensión logística hace referencia a la colaboración interinstitucional en el plano específico de las capacidades materiales.

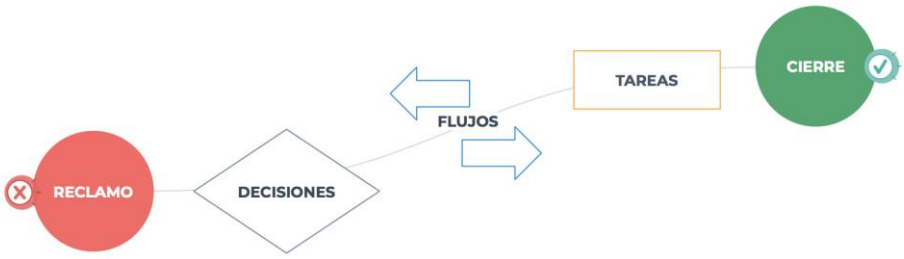
Gráfico 19. Mapeo de actores

3.4.4. ANÁLISIS DE PROCESOS

El análisis de procesos es una herramienta de planificación desarrollada para mejorar la eficacia y eficiencia en la gestión operativa de la institución a partir del conocimiento de sus procesos organizacionales, es decir, del procedimiento mediante el cual esta vincula el servicio público que brinda (dimensión interna) con las demandas ciudadanas (dimensión externa). Generalmente, ello se ilustra a través de un diagrama o mapa de flujo de procesos (Landel y Snyder, 2011) que contempla tanto las reglas formales (normativa) como las informales que rigen la operación institucional.

Esta técnica hace foco en la dimensión interna del análisis FODA, sirviendo de base para la posterior especificación de la cadena de valor público de la institución. En términos técnicos, su aplicación implica identificar todos los pasos de los procesos organizacionales, ordenarlos temporalmente, etiquetarlos con descriptores simples, desplegar el proceso mapeado de arriba hacia abajo y de izquierda a derecha, usar símbolos estándar y vincular todas las tareas entre sí, cerciorándose de que todos los nodos decisionales impliquen una respuesta de tipo binaria (sí o no).

Gráfico 20. Análisis de procesos



3.4.5. TEORÍA DEL CAMBIO

La Teoría del Cambio (TdC) es una herramienta de planificación empleada para conocer el impacto de una intervención en función de los resultados esperados. En este sentido, se concibe como un instrumento a través del cual es posible especificar cuál es el cambio que se busca alcanzar y el conjunto de pasos necesarios para lograrlo, permitiendo además identificar las condiciones que habilitarán o limitarán cada una de las etapas. Constituye también un ejercicio de visualización creativa que permite mostrar en un esquema cómo se espera que la intervención funcione.

Su aplicación conlleva construir una cadena de «si Y, luego X» o micro pasos (Gertler et al, 2017), un camino causal de eslabones que expone los supuestos clave y las condiciones e influencias externas intervinientes en la consecución de los resultados esperados. De este modo, permite presentar los supuestos, riesgos y proyecciones en base a: (i) un análisis realista del contexto; (ii) una auto valoración de las capacidades locales para ejecutar los procesos; (iii) una presentación crítica de los supuestos en función de la concepción de la realidad (Retolaza Erguren, 2010).

Gráfico 21. Componentes de la Teoría del Cambio

3.4.6. CADENA DE VALOR PÚBLICO

La Cadena de Valor Público es una herramienta descriptiva de las políticas públicas (Sotelo, 2012) cuyo empleo práctico contribuye a identificar los componentes del proceso de producción pública (insumos y productos) y la forma en que este favorece la satisfacción de las necesidades sociales y el desarrollo provincial (resultados e impacto). En consecuencia, el modelo permite identificar los principales eslabones

del proceso de creación de valor público en una institución, elementos fundamentales para la posterior definición de las matrices de planificación y evaluación del plan estratégico.

En esta línea, la herramienta contribuye, por un lado, a precisar de forma concatenada -y en este orden- los lineamientos (impacto) y objetivos estratégicos (resultados) a alcanzar, los programas, proyectos y actividades contribuyentes (productos) y los recursos necesarios para implementarlos (insumos). Por otro lado, a diseñar una estrategia de monitoreo y evaluación que además de indicadores de desempeño incluyan los propios para cada una de las etapas de la cadena de valor (ej. indicadores de resultado, de producto, de insumos).

Gráfico 22. Cadena de valor público

4. PRESUPUESTO PARA RESULTADOS

Este cuarto capítulo realiza primero una descripción del presupuesto público como instrumento de planificación, y de los principales métodos de presupuestación aplicados en nuestro país bajo una perspectiva histórica. Seguidamente, presenta una caracterización del presupuesto orientado a resultados como evolución de la actual técnica de presupuestación por programas, puntualizando en sus cuatro dimensiones o componentes definitorios: planificación estratégica, indicadores de desempeño, compromisos de gestión e incentivos por desempeño.

4.1. CONCEPTO DE PRESUPUESTO PÚBLICO

La definición del presupuesto en el ámbito público puede abordarse desde múltiples perspectivas, sobre todo considerando que su utilidad y alcance ha ido modificándose en sintonía con los alternantes roles y dimensiones del Estado. No obstante, en todo contexto el presupuesto es entendido como una herramienta de planificación de las políticas públicas, erigiéndose actualmente como un «instrumento altamente institucionalizado, en el que se resume la disponibilidad de recursos para prácticamente cada área, unidad y programa del Estado» (Marcel, Guzmán y Sanginés, 2013).

Gráfico 23. Diferentes abordajes sobre presupuesto

Su naturaleza como instrumento de planificación es imperfecta, principalmente considerando su exclusivo foco en la aplicación de los fondos públicos y el alcance de corto plazo de sus previsiones. En definitiva, por ello es generalmente definido como la «expresión financiera del plan de gobierno» y no como dicho plan en sí mismo, conceptualización esta que se condice en el marco del modelo de gestión orientada a resultados con la necesidad de articular el presupuesto con la antecedente planificación estratégica del desarrollo, tema sobre el que se profundizará más adelante.

En términos de administración financiera pública, el presupuesto es regionalmente interpretado como uno de sus cuatro sistemas núcleo, en conjunto con el crédito público, la tesorería y la contabilidad gubernamental (ASAP, 2018). Asimismo, bajo un abordaje jurídico es insoslayable mencionar su naturaleza como instrumento normativo, toda vez que su aprobación se perfecciona anualmente a través de una ley, interpretada incluso como «ley de leyes» en virtud de la trascendencia de sus definiciones para el normal funcionamiento de toda la administración pública.

4.2. TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS

La metodología a través de la cual se formula el presupuesto público ha experimentado un proceso evolutivo desde mediados del siglo pasado, fundamentado -entre otros factores- en el creciente empleo del presupuesto como fuente de información sobre el quehacer gubernamental. Ello tomando como punto de partida al denominado enfoque «tradicional», en virtud del cual el presupuesto sólo pretendía funcionar como herramienta de control de los recursos financieros, reflejando únicamente variables financieras (gastos) y su distribución entre instituciones.

La técnica de «presupuestación por programas» emerge como alternativa superadora a dicho enfoque tradicional, procurando que el presupuesto refleje información sobre variables reales relativas al proceso de producción pública. En otras palabras, exhibe no solo cuánto gasta el Estado y cómo estos recursos se distribuyen entre sus instituciones, sino además qué se produce con esos recursos en términos de bienes y servicios. En consecuencia, esto implica poner el foco de la atención presupuestaria en la relación insumo-producto, léase, en qué se produce y con cuánto.

Esta técnica se sustenta en las teorías de sistemas y de redes, concibiendo a la administración pública como unidad productora en forma análoga a la de un proceso industrial. En este marco, funciona como instrumento para planificar la producción deseada en un período de tiempo específico, así como para mensurar la cuantía de recursos que exige cada nivel proyectado de producción institucional. En esta línea, permite también medir la correspondencia entre la producción planificada y la realmente conseguida contemplando los recursos que efectivamente se afectaron al proceso.

Por su parte, el «presupuesto base cero» constituye un complemento de la anterior, cuya utilidad reside en eliminar erogaciones innecesarias a partir de la actualización periódica de prioridades operativas (programas y actividades) y costos asociados. De esta forma, la técnica implica un ejercicio de reevaluación y justificación anual del monto de cada partida presupuestaria sustentado en un ejercicio previo de planeamiento jurisdiccional y no en su mero ajuste de tipo incremental basado en asignaciones de años anteriores o expectativas de incremento de precios.

Gráfico 24. Evolución de las técnicas presupuestarias

PRESUPUESTO TRADICIONAL	PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	PRESUPUESTO BASE CERO	PRESUPUESTO POR RESULTADOS
• Centro en variables financieras (gasto) y su asignación a instituciones. • **Objetivo:** controlar el uso de recursos financieros.	• Centro en relación insumo-producto para expresar procesos productivos. • **Objetivo:** vincular planes con presupuesto, expresando qué se hace con recursos asignados.	• Centro en relación insumo-producto. • **Objetivo:** priorizar la asignación de recursos vía "paquetes de decisión" (propuestas de actividades y niveles)	• Centro en resultados de la producción pública. • **Objetivo:** mejorar la medición incorporando indicadores de impacto o resultado.

En Río Negro la normativa vigente sobre administración financiera publica recepta desde su aprobación hace más de tres décadas la técnica del presupuesto por programas, tal como se prescribe en la Ley H Nº 3.186 de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial (1998) y en su Decreto Reglamentario Nº 1.737/98. Sus preceptos también se reflejan en el «Manual para la Formulación del Presupuesto Anual y Plurianual» y en el «Manual de Procedimiento de Seguimiento Físico», aprobados ambos por Resolución ME Nº 22/2013.

4.3. ORIENTACIÓN A RESULTADOS

La técnica de «presupuestación para resultados» representa un nuevo eslabón del reseñado proceso evolutivo del presupuesto público, constituyendo una herramienta por definición complementaria a la presupuestación por programas. En este sentido, orientar el presupuesto por programas hacia resultados implica fundamentalmente dotarlo de una dimensión estratégica que le permita incorporar todos los componentes de la cadena de valor público en su formulación, es decir, adicionar al análisis insumo-producto el vínculo entre productos y resultados (relación producto-resultado).

En consecuencia, «la técnica del presupuesto por programas orientado a resultados posibilita expresar la cadena de valor público y por tanto la vinculación plan-presupuesto en el marco de la gestión para resultados» (Makón, 2014). En otras palabras, ello implica promover que el presupuesto como fuente de información pública no solo exhiba cuánto y quiénes gastan (presupuesto tradicional, eje en insumos) y en qué lo hacen (presupuesto por programas, énfasis en productos), sino además para qué (presupuesto para resultados, foco en resultados e impacto).

Bajo esta perspectiva, la técnica de presupuestación para resultados se compone de 4 elementos distintivos cuyo diseño se apoya y complementa la clasificación programática de los ingresos y gastos públicos: planificación estratégica, indicadores de desempeño, incentivos por desempeño (personales e institucionales) y compromisos o convenios de gestión para resultados. Se esbozan a continuación sus principales características, dedicándose posteriormente un apartado especial a la articulación plan-presupuesto como primordial factor de éxito para la implementación de la técnica.

Gráfico 25. Elementos del presupuesto para resultados

4.3.1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

La planificación estratégica de la acción de gobierno es condición indispensable para disponer de un presupuesto orientado a resultados. De suyo, sin un ejercicio prospectivo que determine previamente los objetivos de mediano plazo de las políticas públicas, es imposible que la consecuente etapa presupuestaria de su ciclo de gestión disponga como referencia orientadora de los resultados e impactos a conseguir con los bienes y servicios que se financien. La planificación aporta así una perspectiva de mediano plazo que permite al presupuesto superar su tradicional visión anual.

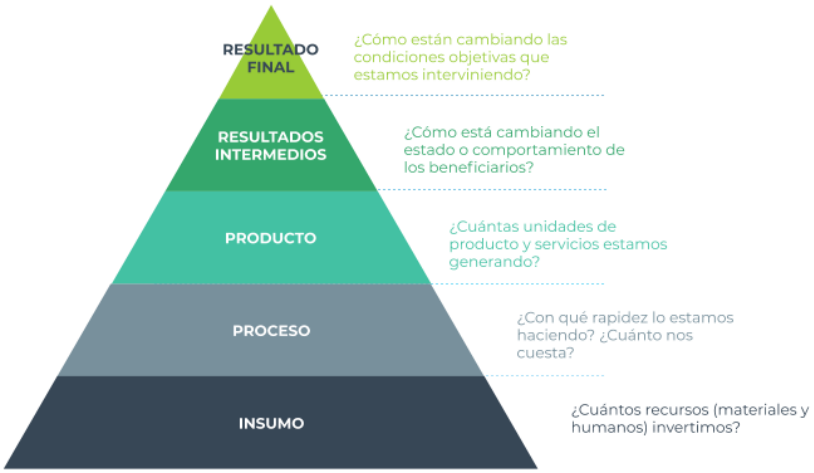
Gráfico 26. Planificación estratégica y presupuesto

Por ende, la articulación entre las fases de planificación y presupuesto de las políticas públicas deviene un tema de especial interés metodológico para el modelo de gestión orientada a resultados, toda vez que el perfeccionamiento técnico-conceptual de dicho vínculo es esencial para garantizar la correspondencia entre resultados y productos. Ello impele la aplicación de un enfoque metodológico integral del vínculo plan-presupuesto que incluya tanto aspectos meramente conceptuales, como otros procedimentales, institucionales y cuantitativos.

4.3.2. INDICADORES DE DESEMPEÑO

La incorporación de la referida dimensión estratégica de mediano plazo al presupuesto conlleva la necesidad de incluir en su diseño una estrategia de medición del grado de cumplimiento de los objetivos planificados en base al nivel de producción pública alcanzado. Esto implica agregar un set de métricas adicionales a las existentes por naturaleza en un presupuesto por programas, trascendiendo en consecuencia la medición de los insumos, productos y su relación, para contemplar también la de los resultados e impactos (ej. indicadores de resultado).

Gráfico 27. Indicadores y presupuesto[10]



Una matriz de indicadores así planteada representa el andamiaje metodológico-conceptual necesario para operacionalizar el pretendido cambio de eje en los sistemas de monitoreo y evaluación presupuestaria de la relación insumo-producto al análisis de los resultados e impactos de la producción pública. Asimismo, no debe perderse de vista que una estrategia de medición del tipo además envuelve el cotejo de otras dimensiones del desempeño institucional como ser, por ejemplo, la eficacia, eficiencia, calidad y economía de las intervenciones.

4.3.3. INCENTIVOS POR DESEMPEÑO

La gestión de un presupuesto orientado a resultados requiere la instrumentación de incentivos o premios que promueven la mejora del desempeño público tanto a nivel institucional como individual. Los primeros refieren básicamente a brindar un tratamiento diferencial a los organismos en términos de procedimientos o decisiones discrecionales, tales como la utilización de saldos de créditos no utilizados en ejercicios posteriores, la flexibilización del régimen de modificación de créditos y cuotas, la apertura de vacantes para cargos técnicos y la gestión preferente de pagos (Makón, 2014).

Gráfico 28. Incentivos institucionales[11]

Los segundos apuntan a beneficios para la alta gerencia pública y su personal dependiente, cuya índole puede ser material (ej. incrementos salariales), educativo (ej. becas de estudios), recreacional (ej. días de vacaciones, reducción de jornada laboral) y/o moral (ej. reconocimientos públicos) (Makón, 2014). Es

[10] Fuente: elaboración propia en base a Armijo (2011).
[11] Fuente: elaboración propia en base a Makón (2014).

menester destacar que, como puede inferirse de la naturaleza de ambos tipos de incentivos, su instrumentación trasciende la competencia de las autoridades presupuestarias e incluso económicas, siendo ello ilustrativo del compromiso político que requiere orientar la gestión a resultados.

Gráfico 29. Incentivos materiales[12]

4.3.4. COMPROMISOS DE GESTIÓN

Los compromisos de gestión permiten materializar los tres anteriores elementos en acuerdos operativos formales entre las autoridades rectoras competentes sobre presupuesto y función pública (cómo mínimo) y las jurisdicciones o entidades alcanzadas por la normativa presupuestaria general. Habitualmente, estos acuerdos constan de tres aspectos principales: parámetros técnicos (metas físicas, indicadores y recursos disponibles), partes contratantes (órganos rectores y unidades ejecutoras de programas) y carácter formal (acuerdos o contratos vinculantes).

Gráfico 30. Compromisos de resultados y presupuesto

Su aplicación resulta de utilidad para todas las etapas del ciclo presupuestario. Primero, en la formulación contribuye con la armonización entre metas físicas, recursos e indicadores. Segundo, en la ejecución resulta de especial interés como parámetro técnico para la asignación trimestral de cuotas. Tercero, en la evaluación opera como refuerzo para el cumplimiento de las metas (físicas y financieras) dado su carácter vinculante y laboratorio para el desarrollo de nuevos y/o mejores matrices de indicadores de desempeño institucional.

4.4. MODELO DE ARTICULACIÓN PLAN-PRESUPUESTO

Retomando lo explicado en capítulos anteriores, uno de los factores ineludibles de éxito para la implementación de ciclos eficaces de planificación para resultados es la debida articulación entre el plan

[12] Fuente: elaboración propia en base a Makón (2014).

estratégico (sectorial o institucional) y el presupuesto público. En sintonía, el SIPPE fue especialmente diseñado para brindar una estrategia integral respuesta sobre la problemática, incorporando un abordaje metodológico innovador sustentado en una combinación de estándares internacionales, mejores prácticas comparadas y producciones académicas especializadas.

Esta metodología de vinculación plan-presupuesto hecha a medida -que representa un valor agregado en sí mismo en el marco del SIPPE- se estructura en torno a tres dimensiones de articulación (formal, conceptual y cuantitativa) que procuran abarcar todas las aristas necesarias de tal relación para garantizar la debida trazabilidad político-técnica entre los resultados esperados en el mediano plazo del proceso de planificación y los productos ofrecidos anualmente a la sociedad para alcanzarlos, cuyo financiamiento está contemplado en cada ley de presupuesto.

Gráfico 31. Dimensiones del modelo de articulación plan-presupuesto

4.4.1. DIMENSIÓN FORMAL

La dimensión formal de articulación condensa sus principales aspectos normativo-institucionales, cuyo núcleo reside en la incorporación de la consistencia entre plan y presupuesto como requisito y directiva en las normas de máximo nivel jerárquico que instituyen ambos procesos de planificación estratégica y formulación presupuestaria. Entre otras aristas, ello implica diseñar cronogramas alineados de trabajo entre ambos, garantizando por ejemplo la definición de resultados e impactos plurianuales (sectoriales e institucionales) de forma previa al inicio del ciclo anual presupuestario.

Bajo una perspectiva institucional, resulta clave asimismo prescribir en tales normas una dinámica articulada y permanente de trabajo entre los órganos rectores de planificación y presupuesto, ya sea bajo figuras colegiadas (ej. Comisión Interministerial) o reuniones sistemáticas de seguimiento. Ello permite unificar criterios conceptuales y metodológicos incluso sobre la marcha de la ejecución de los planes estratégicos (ej. modificaciones presupuestarias), reduciendo asimetrías mutuas de información y procurando aumentar los niveles de eficiencia procedimental.

Gráfico 32. Dimensión formal de articulación plan-presupuesto

4.4.2. DIMENSIÓN CONCEPTUAL

La dimensión conceptual de articulación contempla sus aspectos terminológicos y de contenido, buscando una connotación consensuada de conceptos comunes a ambos procesos (ej. programas y actividades) y la trazabilidad de sus definiciones sustantivas. Para el primer aspecto resulta útil la confección de listados de definiciones compartidas, por ejemplo, bajo el formato de diccionarios, en los que además se ilustre la correspondencia existente entre nociones propias de uno y otro proceso según las distintas fuentes académicas o normativas que se consulten (ej. impacto y lineamientos).

Gráfico 33. Dimensión conceptual de articulación plan-presupuesto (I)

En términos de contenidos, la dimensión conceptual abarca tres instancias prioritarias de articulación: a. entre la matriz de planificación y la política presupuestaria, b. entre los programas y proyectos de la matriz de planificación y la estructura programática del presupuesto (aperturas programáticas) y c. entre la estrategia de medición del plan estratégico y la matriz de indicadores del presupuesto. En sendas instancias corresponde anualizar el contenido del plan estratégico para ajustarlo al formato presupuestario, debiendo reflejarse tales contenidos en sus correspondientes formularios.

Gráfico 34. Dimensión conceptual de articulación plan-presupuesto (II)

4.4.3. DIMENSIÓN CUANTITATIVA

La dimensión cuantitativa de articulación abarca los aspectos mensurables relativos al quantum de los recursos previstos en ambos procesos, procurando generar ex ante un marco fiscal de referencia (pauta presupuestaria) para la formulación del plan. Este se compone, primero, de escenarios prospectivos que consisten en una valorización financiera del plan con relación a un determinado nivel de producción física en un horizonte temporal concreto y, segundo, de una estrategia de distribución de los recursos estimados por categoría programática.

Gráfico 35. Dimensión cuantitativa de la articulación plan presupuesto

Primero, el marco fiscal se basa en un modelo lineal que articula niveles de actividad operativa institucional y cuantía de recursos necesarios, tomando como referencia el principal programa presupuestario del organismo en términos de producción (por competencias, recursos asignados, etc.). Luego se identifica la tecnología de producción institucional mediante el análisis de las elasticidades existentes entre el nivel de producción de tal programa y sus recursos presupuestarios, cuantificando cuánto crece ante un aumento del 1% (proyección lineal).

A partir de ello se formulan tres escenarios prospectivos de recursos para el año +1 en base a proyecciones de incrementos presupuestarios interanuales de tipo nominal: escenario de mínima (similar al año anterior), escenario de media (promedio de los últimos años) y escenario de máxima (mayor al de los últimos años). Posteriormente, se proyectan los niveles de producción de cada escenario para toda la institución extrapolando la elasticidad del programa principal a los demás.

Segundo, el marco fiscal implica proyectar el escenario de recursos y producción seleccionado al horizonte temporal del plan (4 años), asumiendo que la tecnología de producción institucional permanecerá constante. Finalmente, la distribución de los recursos globales estimados se basa en la proporción total que representa cada programa e inciso. Esta doble ponderación asegura asignarle a cada programa y factor productivo (insumos, capital y trabajo) la importancia que presentan en relación con la producción global de la institución.

5. MONITOREO Y EVALUACIÓN

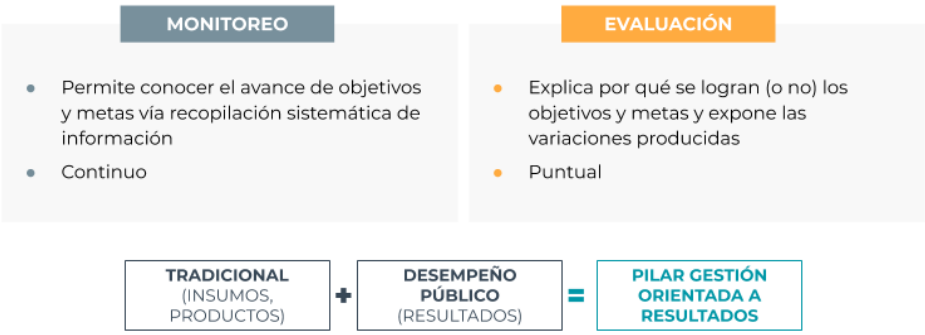
Este quinto y último capítulo describe, primero, al monitoreo y evaluación aplicado al ámbito gubernamental bajo una perspectiva sistémica, puntualizando luego en los puntos de contacto (relaciones) entre las etapas de planificación estratégica y de monitoreo y evaluación en el marco del ciclo de gestión de las políticas públicas. Finalmente, se focaliza en la caracterización de los principales componentes y dimensiones de ambos procesos, tales como los indicadores, líneas de base y metas en el caso del monitoreo, y en los tipos, usos y utilidad en el de la evaluación.

5.1. CONCEPTO DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

En el marco del modelo de gestión para resultados es fundamental contar con herramientas para analizar y entender cómo están evolucionando las intervenciones públicas (programas y proyectos), en qué medida se alcanzan o no las metas previstas, con qué nivel de desempeño lo están haciendo, y cuáles son los impactos que generan. Ambos mecanismos son esenciales para saber si se están alcanzando (o no) los resultados planeados (PNUD, 2009), razón por la cual se los concibe como un sistema integrado y se los distingue de otras actividades como exámenes, inspecciones, auditorías, e investigaciones.

En sintonía, se entiende al monitoreo y la evaluación en tanto sistema como una «unidad inescindible de dos elementos con papeles complementarios que proporciona información respecto de resultados y consecuencias de las intervenciones públicas», (Kuzek y Rist, 2005).

Gráfico 36. Monitoreo vs. Evaluación



El monitoreo o seguimiento es una actividad continua de retroalimentación entre el grado de implementación de una intervención pública y su implicancia en términos del cumplimiento de objetivos, mediado por el nivel de recursos utilizados para lograrlo. Tiene una finalidad exclusivamente descriptiva y su objeto de análisis es el avance en la consecución de objetivos y metas a través de la recopilación sistemática de información. Su aplicación permite identificar problemas (y sus posibles causas) en las intervenciones (base para acciones preventivas y correctivas) y catalizadores positivos para apoyar.

La evaluación es una valoración rigurosa, sistemática y objetiva que busca comprender cuestiones específicas relativas al diseño, la ejecución y los efectos de una intervención (OCDE, 2002). Su versión ex ante indaga sobre el diseño de la intervención pública, la concomitante sobre los procesos y productos, y el tipo ex post sobre su impacto. Esta última mide los cambios en el bienestar de los individuos que se pueden atribuir a un programa o proyecto específico identificando la relación causal (Gertler et al, 2017), es decir, aborda la efectividad de la intervención pública.

La relación entre planificación, monitoreo y evaluación no debe pensarse como un proceso secuencial sino como un ciclo continuo, donde los planes estratégicos existentes son modificados por el monitoreo y la evaluación, y los futuros son diseñados en base a las lecciones aprendidas emanadas de estos últimos

(PNUD, 2009). En este sentido, sin una adecuada planificación que explicite precedentemente los resultados e impactos a lograr por una intervención pública es imposible determinar qué monitorear (PNUD, 2009) y evaluar sus efectos deseados (y no deseados).

A pesar de ello, resulta habitual encontrar esfuerzos académicos e institucionales por construir matrices de indicadores de desempeño sobre programas y proyectos en ausencia de un plan estratégico previo que fundamente sus objetivos y productos esperado. Ello redunda por definición en un típico escenario denominado «indicadoritis», caracterizado por una producción de datos sin prelación elaborados en base a herramientas de medición en un marco de ausencia de referencias contextuales que los priva de racionalidad técnica y utilidad práctica.

Gráfico 37. Ciclo Planificación-Monitoreo-Evaluación

5.2. TÉCNICAS DE MONITOREO

Si bien existen diversos métodos, instrumentos y enfoques para el monitoreo -cada uno con sus ventajas y desventajas- (Banco Mundial, 2004), su selección depende de las circunstancias concretas de la intervención, siendo no obstante complementarios en la mayoría de los casos. En esta línea, las dos herramientas más utilizadas son los indicadores de desempeño y la matriz de marco lógico, dedicándose el presente apartado a la presentación de la primera: el enfoque de monitoreo basado en indicadores de desempeño.

En el ámbito público, los indicadores se definen como la medición ordinal de una variable que tiene siempre una dirección o rumbo esperado (Bonnefoy, 2005; Armijo, 2011), siendo su razón de ser el registro de una variable que no puede medirse de forma directa, es decir, que carece de una definición operativa directa (Marradi, Archenti y Piovani, 2018). Los indicadores tienen dos funciones: una descriptiva que aporta información sobre el estado real de una intervención pública y otra valorativa que añade un juicio de valor basado en antecedentes objetivos (Bonnefoy, 2005; Armijo, 2011).

Es importante resaltar que los indicadores identifican lo que va a ser medido, no cuánto ni en qué dirección, y se orientan a medir los aspectos clave y no la totalidad de un problema. Bajo esa perspectiva, estos deben cumplir una serie de requisitos de idoneidad técnica que suelen asociarse al acrónimo SMART (en inglés), en referencia a su carácter específico, medible, asequible, pertinente y limitado en el tiempo (PNUD, 2009). Con fines analíticos, los indicadores pueden clasificarse en dos grandes tipologías según la etapa de producción o la dimensión del desempeño (Armijo, 2011).

Gráfico 38. Tipología de indicadores

5.2.1. INDICADORES DE PRODUCCIÓN

Primero, los «indicadores de producción pública» reflejan la cadena de valor del proceso productivo analizado, distinguiéndose cinco variantes: a. de insumos, b. de procesos, c. de productos y d. de resultados (Gertler et al, 2017). Los indicadores de insumos versan sobre los recursos que dispone la intervención, los de procesos sobre las acciones emprendidas o el trabajo realizado para transformar los insumos en productos, y los de producto sobre los bienes y servicios tangibles que genera la intervención pública (controlados de forma directa por la institución ejecutora).

Finalmente, los «indicadores de resultados» son aquellos que miden lo que previsiblemente se logrará cuando la población objetivo se beneficie de los productos puestos a disposición por el Estado, implicando un cambio en las condiciones sociales objetivas que dieron lugar a la intervención pública. En general, estos resultados se observan entre el corto y el mediano plazo y no pueden ser controlados de forma directa por la agencia ejecutora. Algunos autores distinguen los indicadores de resultados de mediano respecto de largo plazo, llamando a estos últimos de impacto.

5.2.2. INDICADORES DE DESEMPEÑO

Segundo, los «indicadores de desempeño» captan cuán aceptable ha sido y es el cumplimiento de la intervención pública, léase, en qué medida se cumplieron los objetivos, cuál es el nivel de satisfacción de la calidad percibida por los ciudadanos y/o cuán oportunamente se brindó el servicio (Armijo, 2011). En esta línea, existen al menos cuatro dimensiones del desempeño con sus correspondientes indicadores: eficacia, eficiencia, economía, calidad. Algunos autores también incluyen la equidad como una medida del desempeño (otros la subsumen en la calidad).

Los «indicadores de eficiencia» miden la relación entre insumos y productos del proyecto (magnitudes físicas), pudiendo identificarse dos subgrupos principales: los que se destinan al costeo (unitario, promedio, etc.) y los focalizados en la productividad de los factores (Armijo, 2011). Por su parte, los «indicadores de eficacia» refieren al grado de cumplimiento de los objetivos de la intervención pública, existiendo cuatro medidas típicas de la eficacia: cobertura, focalización, capacidad para cubrir la demanda y resultado final (Armijo, 2011).

Los «indicadores de economía» muestran la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en post del cumplimiento de sus objetivos (Armijo, 2011), siendo sus variantes clásicas los de autofinanciamiento de la intervención, ejecución presupuestaria, ratio entre recursos financieros y gastos administrativos. Finalmente, los «indicadores de calidad» reflejan la capacidad institucional para responder en forma rápida y directa a las necesidades (Armijo, 2011), abarcando variables como oportunidad, accesibilidad, precisión, comodidad y cortesía.

Gráfico 39. Indicadores por elemento del plan estratégico

Toda estrategia de monitoreo debe fijar un punto de partida, uno de llegada y una tendencia. La línea de base es la situación previa a una intervención pública respecto de la cual se valora o compara su progreso (Gertler et al. 2017). El punto de llegada es la meta por alcanzar, debiendo ser clara y medible en un período concreto. Ciertas veces es difícil conocer de antemano la meta adecuada para una intervención, por lo que es común en estos casos apelar a otros marcos de referencia (ej. intervenciones similares, buenas prácticas académicas, etc.).

Asimismo, para evitar hipótesis idealistas o pesimistas por proyecciones inadecuadas de la línea de base es útil conocer posibles datos de tendencia y cómo pueden estos afectar la medición, recordándose que para cada indicador resulta siempre necesario detallar la frecuencia de medición que tendrá. Además, es importante precisar el método de cálculo -sobre todo si no son variables con medición sencilla-, la unidad de medida del indicador y si subyacen supuestos cuyo cumplimiento deviene imprescindible para lograr la medición esperada.

5.3. TÉCNICAS DE EVALUACIÓN

Existen múltiples tipos y clasificación de la evaluación, presentándose a continuación la relativas a sus usos (o áreas de evaluación) y utilidades. En esta línea, pueden distinguirse tres principales dimensiones de evaluación de una intervención pública: su diseño, gestión o desempeño (insumo, procesos, resultados) y su impacto. Si bien dentro de estos tipos pueden realizarse distinciones adicionales, tales dimensiones cubren en general todo el ámbito de la intervención a evaluar, identificándose métodos y técnicas de evaluación distintos para cada una de ellas.

Gráfico 40. Tipos y temporalidad de la evaluación

La «evaluación del diseño» indaga sobre la claridad con que se diagnosticó el problema a enfrentar por la intervención, sus objetivos, la correspondencia entre ambos, la consistencia intra intervención entre objetivos, componentes y actividades, y la teoría del cambio que la respalda. Este tipo de evaluación puede ser abordada por medios cualitativos, cuantitativos o mixtos. Una alternativa es aplicar una evaluación basada en la teoría, donde el evaluador recurre como herramientas a la teoría general sobre el problema y a los documentos que respaldan la intervención (ej. normativa, expedientes).

5.3.1 EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

La «evaluación del desempeño» -como indica su nombre- tiene por finalidad mejorar la gestión de la intervención pública, siendo por ende de suma utilidad para mejorar su calidad, eficiencia y efectividad. Puede aplicarse antes o durante la intervención (o de una prueba piloto), siendo por lo general concomitante para ir aportando datos en tiempo real sobre su ejecución. Este tipo de evaluación responde a preguntas descriptivas y normativas, ya que indaga sobre lo que está ocurriendo y también contrasta lo que ocurre con lo que debería ocurrir (Gertler et al, 2017).

Su razón de ser radica en conocer cómo funciona la intervención pública en la práctica y presentar recomendaciones conducentes de mejora (Gertler et al., 2017). Generalmente, la evaluación del desempeño acostumbra a subdividirse con fines analíticos en un conjunto de evaluaciones específicas complementarias que cubren sus diferentes dimensiones, como ser los procesos, productos, resultados, la relación costo-efectividad y costo-beneficio, entre otras. Sin embargo, la evaluación de procesos y de resultados son comúnmente aceptadas como el núcleo de este tipo de evaluación.

La «evaluación de procesos» procura describir cómo funciona la intervención pública, identificando cuáles son los pasos y actividades que se llevan adelante para transformar los insumos en productos. Ello consiste, por ejemplo, en contrastar los procesos diseñados con los efectivamente realizados, analizar el nivel de cumplimiento de los procedimientos, verificar si los procesos ejecutados son apropiados para alcanzar la producción esperada, identificar cuellos de botella operativos y chequear si los productos llegan a la población objetivo (Gertler et al. 2017; Rubio, 2011).

La «evaluación de resultados» refiere al cumplimiento por la intervención pública de los objetivos trazados. Ello no pretende configurar un análisis causal sino alcanzar un entendimiento claro sobre si la misma consiguió o no cumplir con los objetivos planteados, cuál es su porcentaje de cumplimiento y por qué. Esta puede realizarse en cualquier etapa de la implementación de la intervención pública, siendo útil para

generar alertas tempranas sobre diseños poco claros, inconsistencias entre medios y fines, e indicando factores que obstaculizan su correcto desarrollo (Rubio, 2011).

5.3.2 EVALUACIÓN DE IMPACTO

La «evaluación de impacto» pretende dilucidar la dimensión causal de una intervención, centrándose en los cambios directamente atribuibles a ella (Gertler et al., 2017). En consecuencia, formula preguntas causa-efecto y ostenta como característica principal el uso de técnicas estadísticas sofisticadas para identificar tales relaciones causales. Su empleo es clave en las decisiones de continuidad sobre las intervenciones públicas, puesto que exhibe si los cambios en las condiciones sociales objetivas experimentados son o no efecto de ellas.

Su aplicación se basa en la construcción de dos grupos idénticos (tratamiento y control) cuya única diferencia radica en que el segundo no recibe los efectos de la intervención. Ello implica que, en promedio, los grupos de tratamiento y control son idénticos (estadísticamente) en ausencia de la intervención (Gertler et al., 2017). Generadas tales condiciones, podría afirmarse mediante este tipo evaluación que cualquier cambio en el grupo de tratamiento es exclusivamente debido a la intervención y no a otros factores.

Gráfico 41. Diseños de evaluación de impacto

Existen diversas modalidades para la construcción de estos grupos, destacándose en orden de trazabilidad los experimentos sociales primero y los cuasiexperimentos después, radicando su principal diferencia en el empleo o no de métodos aleatorios para la determinación de los receptores de la intervención pública. En la modalidad experimental hay diseños simples (un grupo tratamiento y otro de control) o cruzados (al menos dos grupos de tratamiento), y en la cuasiexperimental se destaca la regresión discontinua, las variables instrumentales, el pareamiento (matching) y las diferencias-en-diferencias.

Asimismo, la ocurrencia de la evaluación de impacto puede ser prospectiva o retrospectiva. La primera tiene lugar de forma simultánea al diseño de la intervención y la segunda después de su ejecución. Generalmente, las evaluaciones prospectivas producen resultados más sólidos dado que permiten trabajar en el diseño de la intervención y adaptar la línea de base antes de que esta ocurra (Gertler et al, 2017). Asimismo, las evaluaciones retrospectivas implican por su propia naturaleza diseños cuasi-experimentales.

Finalmente, la «evaluación costo-beneficio» requiere calcularse los beneficios en términos monetarios y contrastarlos con los costos. No obstante, dada la dificultad de conocerse o cuantificarse tales beneficios en una intervención pública a diferencia de un proyecto privado, suele recurrirse a una «evaluación costo-

efectividad», por medio de la cual se cuantifica el costo de una intervención pública vis-a-vis los efectos generados de modo directo en la población objetivo e indirectos en el resto de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

Academia de Diseño de Políticas Públicas (2019). *Herramientas para una gestión ágil*. 2da Ed. Buenos Aires. LABgobAR. Disponible en: www.argentina.gob.ar/academiadediseño.

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) (2018). *Estudio sobre el Marco Normativo de la Administración Financiera Pública en América Latina*. Disponible en asap.org.ar

Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: CEPAL.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2016). *Gestión de gobiernos subnacionales para resultados*. Disponible en: www.iadb.com.

BID y CLAD (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Núm. 39, pp. 149-210.

Banco Mundial (BM) (2004). *Seguimiento y Evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*.

Bonnefoy, J. (2005). *Planificación estratégica en organizaciones públicas*. II Curso-Seminario Políticas Presupuestarias y Gestión por Resultados, noviembre de 2005.

Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC) (2008). *Programme/project management: The results-based approach*. Disponible en: https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/publications/icrc-001-0951.pdf.

Consejo Federal de Modernización (COFEMOD) (2018). *Sistema de Gestión por Resultados: Guía Práctica de Planificación para la formulación de planes y proyectos*. Ministerio de Modernización.

Gertler, P., Martínez, S., Premand P., Rawlings, L. y Vermeersch, C. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington D.C: Banco Mundial.

Kaufman, J., Sanginés, M. y García Moreno, M. (eds.) (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Nueva York: BID.

Landel, R. y Snyder, A. (2011). *Business Process Mapping* (Technical Note OM-1423). Virginia (EE.UU.): Darden School of Business.

Marcel, M., Guzmán, M., y Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Makón, M. (2014). *Algunas reflexiones sobre la gestión por resultados*. En Máttar, J. y Perroti, D. (eds.), Planificación, prospectiva y gestión pública. Santiago: CEPAL, pp. 113-136.

Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. (2018). *Manual de Metodología de las Ciencias Sociales*. Siglo XXI, Buenos Aires.

Martirene, R. (2007). *Gestión por resultados y Presupuesto Público. Modelo de integración de un Plan Estratégico Institucional al Presupuesto Público orientado a Resultados*. XXI Seminario Nacional de Presupuesto Público, Mendoza, 26 al 29 de Junio 2007.

Ossorio, A. (2003). *Momento explicativo. Apreciación de situación*. Buenos Aires: Oficina Nacional de Innovación de Gestión e Instituto Nacional de la Administración Pública. Subsecretaría de la Gestión Pública.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. En Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo. Nueva York: PNUD. Disponible en: www.undp.org.

Retolaza Eguren, I. (2010): *Teoría del Cambio. Un enfoque de pensamiento - acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio social*. Hivos (Instituto Humanista de Cooperación al Desarrollo) y PNUD.

Rist, R. y Zall Kusek, J. (2005). *Manual para gestores del desarrollo. Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*.

Sotelo, A. (2012). *La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica*. Ponencia XVII Congreso Internacional del CLAD (Cartagena).

United Nations Human Settlements Program (UN-Habitat) (2017). *Results-based Management Handbook: Applying RBM Concepts and Tools for a Better Urban Future*. Nairobi: UN-Hábitat.