



Ministerio
de
Hacienda

Transparencia y
Responsabilidad
Fiscal
para el
Desarrollo



IMPLEMENTACION DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN PARAGUAY

RESULTADOS DE INFORMES DE
EVALUACION DE LOS PROGRAMAS
DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS





IMPLEMENTACION DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN PARAGUAY

RESULTADOS DE INFORMES DE EVALUACION DE LOS PROGRAMAS DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS



Agosto/2011

ANTECEDENTES	- 2 -
BREVE MARCO CONCEPTUAL	- 3 -
LA GESTIÓN POR RESULTADOS:	- 4 -
PRESUPUESTO POR RESULTADOS	- 5 -
¿Qué es el Presupuesto por Resultados?	- 5 -
EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE (ALC)	- 6 -
CONDICIONES PREVIAS BÁSICAS EN EL PROCESO DE GESTIÓN DEL PRESUPUESTO	- 6 -
TIPOS DE PRESUPUESTO POR RESULTADOS	- 8 -
COMPONENTES DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS	- 9 -
1) Información sobre desempeño	- 9 -
2) Adecuación del proceso presupuestario	- 9 -
3) Incentivos sobre las instituciones públicas.....	- 10 -
4) Flexibilidad en la gestión financiera de las agencias públicas.....	- 10 -
CONCEPTO DE EVALUACIÓN:	- 11 -
1. Evaluación de Programas Públicos (EPP)	- 13 -
2. Indicadores de Desempeño (ID)	- 13 -
3. Balance Anual de Gestión Pública (BAGP)	- 14 -
AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN EN PARAGUAY	- 16 -
a) Avances en Evaluación de Programas Públicos	- 17 -
b) Avances en cuanto a Indicadores de Desempeño	- 17 -
c) Avances en Balance Anual de Gestión Pública.....	- 18 -
RESULTADOS DE INFORMES DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SELECCIONADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PRESUPUESTO POR RESULTADOS	- 19 -
ANEXO 1: MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL	- 28 -
ANEXO 2: CUADRO N° 3 - PLAN GLOBAL DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN – PRIMER PROCESO	- 29 -

ANTECEDENTES

El presente material se presenta como parte de las actividades establecidas en el marco del Convenio de Cooperación Técnica N° ATN/OC-10278-PR, suscripto el 9 de abril del 2005 entre el Gobierno del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo BID, para la puesta en marcha del Programa de Apoyo a la implementación de la Gestión para Resultados en Paraguay.

Se ha puesto en marcha la implementación del Presupuesto por Resultados, a través de tres instrumentos: Evaluación de Programas Públicos, Indicadores de Desempeño y Balance Anual de Gestión Pública. Desde el año 2005 en adelante y en forma gradual se han implementado reglamentaciones, directrices y acciones en este sentido.

Esta determinación responde a la necesidad prioritaria de mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, vinculando la asignación y uso de los recursos a resultados de gestión de las instituciones, utilizando en forma sistemática e institucional la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias, como alternativa al ciclo presupuestario tradicional, que se caracteriza principalmente por su carácter incremental, basado en las asignaciones de años anteriores y compuesto por un elevado porcentaje de gasto rígido.

Con la implementación del Presupuesto por Resultados se pretende mejorar la forma en que los bienes y servicios de las entidades públicas, lleguen a los ciudadanos, de tal manera a otorgar mayor transparencia a la utilización de los impuestos abonados por los mismos, con lo cual, el Ministerio de Hacienda reafirma su compromiso con la responsabilidad fiscal.

En este contexto y según Decreto de Lineamientos Generales N° 4291/2010, han sido seleccionadas tres entidades pilotos para su aplicación: Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Estas han presentado los tres instrumentos del Presupuesto por Resultados en el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2011, en programas y subprogramas escogidos. Los cuatro Sub-programas ejecutados por estas tres Entidades fueron evaluados por consultoras externas, cuyos resultados fueron sistematizados en este trabajo que se expone a continuación.

BREVE MARCO CONCEPTUAL

Porqué el cambio en “Presupuesto por Resultados (PPR)”

PRESUPUESTO TRADICIONAL	PRESUPUESTO POR RESULTADOS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Asigna recursos a un organismo para gastarlo en ciertos insumos ✓ 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Otorga recursos a los organismos para que los gasten en insumos con el fin de generar un cierto volumen de productos previsto ✓ Esos a su vez, generarán ciertos resultados en la sociedad. ✓ 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.
<p>Insumos □ Productos</p>	<p>Insumos □ Productos □ Resultados □ Impacto</p>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ El Énfasis se pone en el cumplimiento de Normas y en el seguimiento de Procesos estandarizados. ✓ Las metas son de perspectiva temporal, se limitan al ejercicio presupuestario. ✓ La gestión se caracteriza por la rigidez (es la forma más segura de garantizar el cumplimiento de la norma) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El Énfasis se pone en el cumplimiento de resultados. ✓ Las metas tiene necesariamente una óptica a medio y a largo plazo. ✓ Permite una mayor flexibilidad en la gestión puesto que el punto de atención no está en el proceso sino en lo que se obtiene del mismo.

Para que haya PpR es necesario que se cumplan cuatro condiciones:

- i) Que exista información comprehensiva sobre desempeño para alimentar el proceso presupuestario;
- ii) Que el proceso presupuestario sea capaz de incorporar esta información al proceso decisional que involucra;
- iii) Que el sistema presupuestario origine o se complemente con una estructura de incentivos que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados; y;
- iv) Que las normas sobre administración financiera generen la flexibilidad necesaria para que los recursos de las instituciones se utilicen con eficiencia en el logro de resultados.

LA GESTIÓN POR RESULTADOS:

Exige una nueva cultura orientada a los resultados

La Gestión por Resultados nace en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado. En cambio, en los países en desarrollo el objetivo es acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor, por lo que se habla de Gestión por Resultados en el Desarrollo (GpRD).

El objetivo último de la GpRD es habilitar a las Instituciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno. La noción de resultado en la GpRD está asociada al cambio social producido por la acción del Estado y no solamente a las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio, con frecuencia tomados como parámetros para evaluar la acción gubernamental

En este contexto, definimos la GpRD “como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país¹”. La GpRD requiere transformar la cultura institucional imperante, basada en el cumplimiento de los procedimientos, y crear una nueva orientada hacia los resultados. No basta desarrollar nuevas normas para generar una gestión basada en los resultados (véase el Marco Legal como [Anexo 1](#)).

Tomando en consideración la cadena de resultados explicada en el Recuadro 1 y en el Gráfico 1.1, el gran cambio que propone la GpRD es poner en primer lugar los resultados que se desea alcanzar y, en función de estos, definir la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo. Este enfoque difiere fundamentalmente del tradicional burocrático, en donde se parte de los insumos (físicos y financieros) con los que se cuenta, las actividades o los procesos actuales o conocidos y, en función de estos, se definen los resultados.

Es necesario destacar además que la GpRD permite analizar el sector público de manera comprehensiva e integrada, pues toma en cuenta todo el ciclo de gestión y la interacción de los distintos elementos que contribuyen a generar valor público. Así, la GpRD centra su interés en la manera en que el conjunto de sistemas nacionales de gestión pública se alinea para obtener los resultados que el gobierno se ha planteado, evitando un abordaje aislacionista y sesgado que ha estado presente en las experiencias de reforma del Estado en América Latina y el Caribe (ALC).

¹ La Gestión para Resultados en el Desarrollo, Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe; Roberto García López y Mauricio García Moreno.

PRESUPUESTO POR RESULTADOS

Está indivisiblemente ligado a la Gestión por Resultados

De hecho, gestionar por resultados significa operar con “visión” para resultados, en función a los objetivos del Gobierno, asignando recursos a los mismos teniendo en cuenta las restricciones financieras y rindiendo cuentas sobre el cumplimiento de estos objetivos comprometidos.

El presupuesto es la mejor expresión para el rendimiento de cuentas con que cuenta un gobierno, ya que ninguna organización puede operar sin recursos y el control de estos recursos es un medio muy apropiado para impulsar el rendimiento. El carácter cuantitativo del presupuesto lo convierte en un instrumento idóneo para vincular los recursos asignados con los resultados conseguidos.

Fijar el enfoque en los resultados significa tener siempre presente durante el proceso presupuestario que se están asignando unos recursos con el objetivo de producir unos bienes y servicios públicos destinados a lograr unos resultados que tienen que estar de acuerdo con la misión y los objetivos de la organización, que a la vez son el reflejo de las necesidades y voluntades de la sociedad.

El presupuesto por Resultados es el punto central de las reformas que apuntan a una Gestión por Resultados. Implica pasar de una administración donde se privilegia exclusivamente el control en la aplicación de normas y procedimientos, a una administración que se comprometa ante los ciudadanos a la obtención de resultados y a rendir cuentas de la ejecución de los mismos.

¿Qué es el Presupuesto por Resultados?

Cuanto más escasos son los recursos, más importante es aumentar la efectividad de su uso. El Presupuesto por Resultados (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.

El **Presupuesto Por Resultados** vincula la asignación y empleo de los recursos con los resultados de gestión de las instituciones, utilizando sistemáticamente la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias.

EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE (ALC)

En el documento del BID, denominado: La Gestión para el Resultado en el Desarrollo, Avances y Desafíos en ALC, informa que la mayoría de los países de la región aún diseña su presupuesto de forma incrementalista, es decir, aplicando cada año un aumento que depende del incremento previsto de los recursos. Generalmente, se aplica una proporción similar de este aumento a todos los entes o instituciones. En este esquema no hay espacio para los cambios que demanda una buena gestión gubernamental. Por el contrario, el incrementalismo perpetúa estructuras de gasto pasadas como si fueran válidas para todos los años. Además, es común que en la asignación de los recursos intervengan consideraciones sobre intereses políticos particulares por encima del bien público. Esto genera ineficiencia, ineficacia y falta de transparencia en la gestión. La ineficiencia se produce porque todas las instituciones reciben los recursos, independientemente de lo bien o mal que realicen su trabajo.

Chile es el país más avanzado en el pilar de Presupuesto por Resultados, seguido por Brasil. Por su parte, durante los últimos años, México y Perú iniciaron la construcción de sistemas de PpR, lo cual los aleja de la mayoría de los países la región. De los 25 países estudiados, 13 obtuvieron puntajes entre 1 y 2 de 5, lo cual indica que disponen de propuestas formalmente aprobadas para desarrollar algunos de los componentes de este pilar (Paraguay está incluido en este grupo). Ocho países se colocaron bajo el mínimo de 1, es decir, aún no han iniciado su camino hacia la construcción de las capacidades necesarias para desarrollar un PpR.

Las conclusiones en cuanto a la implementación en el Paraguay, pueden resumirse en dos puntos:

- i) institucionalizar la función de planificación en sus tres dimensiones (estratégica, operativa y participativa) a fin de dotar al país de un plan de mediano plazo que guíe la gestión de los gobiernos y cuente con indicadores de desempeño para medir y analizar su progreso y
- ii) reformar la institucionalidad presupuestaria para que acoja los principios del presupuesto por resultados y se articule con la planificación.

CONDICIONES PREVIAS BÁSICAS EN EL PROCESO DE GESTIÓN DEL PRESUPUESTO

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

2. con el presupuesto, procesos que en la mayoría los de países de ALC, como se ha visto, son ejecutados por distintas instituciones con poca coordinación entre sí.
3. 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 (MMP), que permite que el presupuesto anual sea elaborado con una visión más estratégica de mediano plazo.
4. 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.

La estabilidad fiscal es una condición importante para la implementación del PpR porque genera previsibilidad en los recursos y gastos.

Además, cabe mencionar que la implementación del PpR también requiere que exista una cultura institucional que fomente el uso transparente de los recursos públicos y que el proceso presupuestario se realice de manera sólida. 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.
- ✓ Cultura gerencial que promueva la observancia de las reglas formales.
- ✓ Servicio civil profesional.

TIPOS DE PRESUPUESTO POR RESULTADOS

Considerando el desarrollo de distintas iniciativas de Presupuesto por Resultados, principalmente en países desarrollados, no existe un modelo único respecto de la forma en la cual la información de desempeño es utilizada en el ciclo presupuestario y como se vincula a la asignación de recursos. En este contexto la OCDE, sobre la base de los objetivos declarados por las autoridades fiscales de los distintos países miembros, identificó tres categorías de Presupuesto por Resultados²:

- **Cuenta Pública:** Esta categoría tiene como principal objetivo obtener mayor transparencia y rendición de cuentas a través de incorporar información al proceso presupuestario. La información de desempeño no juega un rol en la asignación presupuestaria y no pretende que así sea.
- **Presupuesto Informado:** Bajo esta forma, existe un vínculo indirecto entre la información de desempeño y el proceso de asignación de recursos. Este vínculo indirecto implica que la información de desempeño es utilizada sistemáticamente para sustentar las decisiones presupuestarias, pero no necesariamente determina los montos de recursos asignados. De esta forma, la información de desempeño forma parte del ciclo presupuestario pero no tiene un peso predeterminado en la decisión final. En este caso, los objetivos centrales son mejorar la transparencia y la planificación presupuestaria.
- **Formula Directa:** En este caso, existe una relación directa y explícita entre los recursos asignados y las mediciones de desempeño, en general asociadas a unidades de producto. Esta categoría puede tomar la forma de recursos asignados en base a formas contractuales que incluyen indicadores de desempeño o de actividad. El principal objetivo de la incorporación de información de desempeño al proceso presupuestario es mejorar la asignación de recursos.

Analizando la experiencia internacional es posible observar que países como Canadá y Dinamarca utilizan el concepto de cuenta pública, mientras que Australia, Chile, Nueva Zelanda y el Reino Unido poseen un presupuesto informado. La fórmula directa no se encuentra en sistemas de alcance nacional, circunscribiéndose su aplicación a sectores específicos como educación (sistemas de voucher) y salud (pagos per-cápita y por diagnóstico) en países como Inglaterra, Portugal, Dinamarca, Finlandia y Noruega, entre otros.

Por lo tanto, considerando los distintos tipos de Presupuesto por Resultados y el nivel de desarrollo actual de los requisitos básicos para su implementación, desde el Ministerio de Hacienda, se promueve la opción de establecer un Presupuesto por Resultados bajo la categoría

²OCDE (2007). "Performance Budgeting in OECD Countries", Paris, Junio.

de Presupuesto Informado, a través del diseño e implementación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria que permita este vínculo indirecto.

Toda la información de resultados es pública y enviada al Honorable Congreso de la Nación. Este sistema se desarrolla en forma gradual, con una serie de acciones para fortalecer la capacidad institucional del Ministerio, previéndose resultados de su implementación a partir del segundo semestre del año 2011.

COMPONENTES DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

1) Información sobre desempeño

El funcionamiento de un sistema de PpR requiere información suficiente y oportuna para sustentar el conjunto de decisiones que involucra un presupuesto. Esta información debe generarse con la regularidad y sistematicidad que reclama una rutina tan estructurada como el presupuesto. Para ello, muchos países han ido organizando verdaderos sistemas de generación de información, habitualmente referidos como sistemas de monitoreo y evaluación (SM&E). El requisito fundamental de un SM&E es que sea capaz de proveer información pertinente, oportuna, sintética y veraz sobre las diferentes dimensiones y ámbitos del desempeño de la gestión pública para la toma de decisiones.

2) Adecuación del proceso presupuestario

El PpR implica, en realidad, un cambio en la forma de pensar y actuar en la administración pública y por ende, en las funciones de comportamiento que guían el proceso de decisión y acción de los políticos y burócratas y, también, en la calidad y naturaleza de relaciones que en materia de supervisión se establecen entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la sociedad civil.

En este sentido, un análisis sistemático acerca de cómo avanzar hacia una gestión por resultados (GpRD), particularmente respecto de la efectividad del proceso de desarrollo, debiera contemplar, entre otros, la modificación concreta de las actuales interrelaciones entre:

- ✓ El sistema presupuestario, el sistema de planificación y el establecimiento de las prioridades gubernamentales a corto, mediano y largo plazo;
- ✓ El sistema presupuestario y los otros sistemas integrantes de la administración financiera gubernamental: tesorería, endeudamiento y contabilidad; y
- ✓ El sistema presupuestario y los sistemas administrativos de la gestión tales como adquisiciones, contrataciones y personal.

Gestionar para el logro de resultados implica, en última instancia, que el Estado, sus autoridades políticas, la administración pública y la sociedad civil, introduzcan sensiblemente en sus procesos de toma de decisiones, los resultados de sus acciones y su alineación y avance hacia el logro de los objetivos que desean maximizar a través de las políticas públicas.

3) Incentivos sobre las instituciones públicas

Reconocer la necesidad de esquemas de incentivos que motiven la cooperación en las instituciones públicas es uno de los grandes aportes de la nueva economía institucional al diseño de políticas y sistemas de gestión públicos. Este enfoque parte de reconocer que las organizaciones y las personas que los integran no funcionan sólo en base a las regulaciones, las estructuras formales o un sentido del deber, sino que responden a motivaciones ligadas a sus propios objetivos organizacionales y personales. De este modo, los funcionarios participan de las organizaciones públicas motivados ya sea por la búsqueda de realización profesional, reconocimiento, identificación con los fines de la organización, seguridad económica o, simplemente, un salario.

Según cuál sea el factor principal sobre el que se apoyan para motivar la conducta deseada, los sistemas de incentivos que se aplican actualmente en el sector público, pueden clasificarse en cuatro grandes categorías:

- ✓ **Reconocimiento:** pertenencia a una institución prestigiosa puede ser una fuente de recompensa para sus integrantes. Reconocer logros institucionales puede transformarse en un poderoso mecanismo de incentivo, si es que existe un compromiso y una identificación de los funcionarios con los logros de la institución. Para ello es fundamental la legitimidad de los mecanismos de reconocimiento;
- ✓ **Traspaso de responsabilidades:** El traspaso o devolución de responsabilidades, desde el nivel central hacia las instancias ejecutoras, puede ser percibido por estas últimas como una señal de confianza, a la vez que les entrega mayores cuotas de poder; por este motivo, puede ser concebido como un mecanismo de incentivo institucional.
- ✓ **Incentivos económicos.** En teoría los incentivos que operan a través del sistema de remuneraciones, sean individuales o institucionales, pueden promover un mejor desempeño siempre que logren superar las dificultades prácticas que surgen durante su implementación. Sin embargo, los esquemas de incentivos económicos corren el riesgo de perder credibilidad si no logran capacidad para discriminar entre distintos niveles de desempeño y lograr la legitimidad ante los involucrados;
- ✓ **Difusión de resultados.** Otra forma de incentivar a las instituciones públicas es proveyendo adecuada y oportunamente información de resultados sobre su gestión. La exposición al escrutinio público es una fuente especialmente importante de estímulos y sanciones en administraciones públicas que históricamente han mantenido una relación distante con la ciudadanía.

4) Flexibilidad en la gestión financiera de las agencias públicas

En tanto el presupuesto provee la base material para la gestión operativa de las agencias gubernamentales, una gestión orientada a resultados requiere, en primer lugar, una base estable y predecible de financiamiento y, en segundo lugar, flexibilidad para administrar los recursos de esa base para lograr los objetivos y metas institucionales.

CONCEPTO DE 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. Se busca 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).

1. OBJETIVOS DE LA EVALUACION

- 1.1. Apoyar la gestión, el análisis y toma de decisiones de asignación de recursos públicos.
- 1.2. Mejorar la gestión a través del aprendizaje institucional de los administradores o encargados de implementar las políticas y programas.
- 1.3. Generar aprendizajes derivados del desarrollo de la evaluación y análisis de los resultados, contribuyendo así al objetivo de eficiencia operacional del sistema presupuestario.
- 1.4. Contribuir a la transparencia y rendición de cuentas.

2. TIPOS DE EVALUACION

La evaluación es fundamentalmente un proceso que busca medir y generar información para retroalimentar la Planificación, y lograr un círculo virtuoso de mejoramiento continuo.

2.1. Evaluación ex - ante:

Este tipo de evaluación tiene por finalidad proporcionar información y establecer criterios racionales para decidir sobre la conveniencia técnica de la implementación de un Programa y/o Proyecto, esto es, determinar la viabilidad técnica y, a su vez, jerarquizarlos. Se evalúa la posibilidad de alcanzar los objetivos propuestos en un programa con los recursos existentes, estimando y comparando los costos presentes y futuros de las diferentes alternativas.

En esta etapa se realizan los diagnósticos para identificar el Problema que se quiere atacar y la línea de base de la situación al inicio del Programa y/o Proyecto

2.2. Evaluación intermedia o de proceso:

Se realiza durante el período de ejecución del Programa y/o Proyecto. Permite revisar la implementación o desarrollo de una determinada acción (programa o proyecto), con el propósito de analizar su diseño y la eficiencia operacional de tal modo de poder programar o reprogramar de acuerdo a los resultados del análisis. Su énfasis se centra en los procesos que forman su dinámica global y también en los factores que facilitan o dificultan el desarrollo y funcionamiento del proyecto.

Este tipo de evaluación se hace cargo de la hipótesis de que toda la población objetivo es afectada cuando se lo estimula externamente, de allí que sea necesario lograr tener un cúmulo de información suficientemente poderosa como para cambiar el proyecto de acuerdo a las necesidades que el conjunto social intervenido va requiriendo.

2.3. Evaluación ex - post al término:

La evaluación ex – post es la que más desarrollo ha venido mostrando y la que más se ha aplicado en el contexto de la evaluación de programas y proyectos sociales. Este tipo de evaluación busca establecer el logro de los objetivos que planteó el proyecto en su formulación original una vez finalizada la ejecución de este. Según Briones, la evaluación ex – post es el “estudio que se realiza después de que el programa ha terminado, con la finalidad de establecer si se obtuvieron o no los resultados esperados y los factores que actuaron en una u otra dirección”.

La necesidad de evaluación al término de un proyecto social se relaciona con la detección y cuantificación de los resultados de la intervención en relación con los objetivos específicos del proyecto. Dicho en otras palabras, la evaluación ex – post debe compatibilizar la necesidad de medir el logro de los objetivos del programa o proyecto con el levantamiento de los datos al concluir la ejecución del proyecto.

Por lo tanto, en la evaluación ex - post se confrontan los resultados del proceso de transformación de la realidad, productos y resultados, con parámetros de juicio que responden a los objetivos planteados inicialmente, con el fin de obtener conclusiones sobre el margen de logro o fracaso alcanzando por la ejecución del proyecto.

2. 3.1. Retroalimentación.

Comúnmente, las evaluaciones ex - post de programas sociales no cuentan con información pertinente debido a que con frecuencia no se ha sistematizado suficientemente la información generada a través de la implementación del proyecto. La inexistencia de ésta, obliga a la reconstrucción de los aspectos principales del proyecto, analizar la coherencia interna del proyecto, los informes de supervisión, etc., mediante visitas a terreno, contactos con el equipo técnico encargado de formular, administrar y ejecutar el proyecto.

En general, el proceso de retroalimentación se debe dar en todo el ciclo de vida del proyecto y es recomendable hacerlo en todas las etapas de ejecución del proyecto, esto permite que la generación de información sea útil para posteriores procesos de evaluación.

La información generada por el proceso de retroalimentación ha de servir para mejorar y armonizar los proyectos con planes y programas de desarrollo económico y social del aparato de Estado. Esta información asegura la eficiencia de la asignación de la inversión pública en el marco de la implementación de diversos programas de desarrollo, y mejorar la productividad de los proyectos de inversión social.

IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Como parte del Proceso de Implementación del PpR, el Sistema de Seguimiento y Evaluación contempló que los Programas que implementaran el Presupuesto por Resultados incluyeran 3 instrumentos centrales:

1. Evaluación de Programas Públicos (EPP)

La evaluación de programas, subprogramas y Proyectos públicos considera distintos aspectos de la implementación del mismo, incluyendo la revisión de su **diseño, de organización y procesos de gestión**, como asimismo el análisis de los indicadores de resultados (eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio) en los beneficiarios. De este análisis deben surgir un conjunto de recomendaciones que permitan abordar los problemas o deficiencias identificadas en la evaluación. Debe cumplir con los requisitos de independencia, transparencia, técnicamente confiables, oportunos y eficientes.

2. Indicadores de Desempeño (ID)

Herramienta de seguimiento que entrega información cuantitativa o cualitativa respecto del logro o resultado en la provisión de los bienes o servicios generados por las entidades públicas.

Establecen una relación entre dos o más variables, la cual comparada con periodos anteriores, productos similares o una meta y/o compromiso, permite analizar el desempeño y apoyar el proceso presupuestario, midiendo aspectos claves para la gestión presupuestaria y la producción de bienes y servicios.

Deben cumplir los requisitos de ser pertinentes, comparables a lo largo del tiempo, confiables, eficientes, simples y comprensivos, independientes, verificables y de carácter público.

Con relación a los ámbitos de control en los cuales los indicadores permiten efectuar mediciones, es posible identificar tres dimensiones: resultado, producto y proceso, y para cada uno de estos ámbitos es posible medir cuatro dimensiones del desempeño: eficacia, eficiencia, economía y calidad.

3. Balance Anual de Gestión Pública (BAGP)

El Balance Anual de Gestión Pública corresponde a un documento de cuenta pública o memoria, elaborado por las entidades públicas, incorporando los principales resultados de su gestión institucional (incluyendo la información generada por los distintos instrumentos del Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestario), su asociación con los recursos presupuestarios, el nivel de cumplimiento de las metas comprometidas y las razones de los resultados obtenidos. Al ser un documento de cuenta pública, debe ser enviado al Congreso para su conocimiento y difusión.

Para el cumplimiento de estos requisitos, se requiere que las evaluaciones sean desarrolladas por consultores externos al sector público y que sean seleccionados preferentemente a través de un concurso público.

Adicionalmente, se requiere que exista un ente rector que esté a cargo de ejecutar el proceso de evaluación y asegurar la calidad técnica de las evaluaciones. En este caso será el Departamento de Evaluación del Gasto Público³ de la Dirección General de Presupuesto, considerando sus capacidades y experiencias en el tema y debido a que se requiere que exista una participación activa en el proceso evaluativo de los responsables de los programas evaluados.

Además, se deberán realizar ajustes a los procesos de toma de decisiones que ocurren a lo largo del ciclo presupuestario, de modo a establecer procedimientos que permitan el uso de la información de desempeño generada por el Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria en el proceso presupuestario.

Los instrumentos utilizados deben cumplir con los siguientes:

Requisitos

- Pertinentes
- Comparables
- Confiables
- Eficiente
- Simples y comprensivos
- Independientes
- Verificables
- Carácter público

Ámbitos

- Ámbito de Proceso.
- Ámbito de Producto
- Ámbito del Resultado

Dimensiones de cada Ámbito

- Eficacia:
- Eficiencia:
- Economía
- Calidad del servicio:

³ Hasta Enero del 2011 Departamento de Control de Ejecución y Evaluación Presupuestaria

CUADRO N° 1: Ciclo del Proceso de Evaluación

ACCIONES	TRIMESTRES	OBSERVACIONES
1. Definición de Programas a ser evaluados	Trimestre IV 2010	Se consideraron los Programas de mayor impacto en cuanto a resultados y de mayor participación en el presupuesto de la Institución Ejecutora.
2. Elaboración de metodología de evaluación, diseño de procedimientos para la contratación de evaluadores externos y para implementación del proceso de evaluación	Trimestre IV 2010	Definidos los programas y subprogramas públicos a evaluar en los tres Ministerios seleccionados para el ejercicio fiscal 2011.
3. Recolección de Información y Antecedentes de los Programas	Trimestre I 2011	Por parte de Departamento de Control de Ejecución y Evaluación Presupuestaria de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.
4. Llamado a Evaluadores Externos	Trimestre I 2011	Selección de 4 Equipos de evaluadores.
5. Entrega de Informes finales de evaluación	Trimestre II 2011	Los formatos de entrega de informes fueron preestablecidos por el MH.
6. Sistematización y Difusión de Resultados de Informes de Evaluaciones de Programas.	Trimestre III 2011	Contratación de un Consultor externo.
7. Descargo de Instituciones	Trimestre III 2011	En relación a Informes de evaluaciones.
8. Presentación de Resultados de Evaluaciones ante el Congreso Nacional	Trimestre III 2011	Realizado por el Ministro del MH.
9. Compromisos de acuerdo a las Recomendaciones	Trimestre IV 2011	
10. Monitoreo a los Compromisos.	Trimestre IV 2011	

NOTA: El proceso de evaluación se realizó con el apoyo de la Organización Civil Gestión Ambiental (GEAM) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) en el marco del proceso del Proyecto “Evaluamos para mejorar”

AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN EN PARAGUAY:

La identificación de los programas públicos que comprometen su evaluación en el año 2011, los indicadores de desempeño y las entidades que elaborarán su Balance Anual de Gestión Pública (véase el Plan Global en el [Anexo 2](#), Cuadro 3) fueron realizadas considerando las actividades en desarrollo por parte del Departamento de Evaluación del Gasto Público de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

CUADRO N° 2: Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestario-Ministerios Seleccionados (Año 2011)

Items		Ministerio de educación y Cultura	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Programas a evaluar en 2011	Nombre	*T2 P4 SP 3 Provisión de Textos y Materiales Didácticos	T3 P1 SP 4 “Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento de Empedrados y Obras de Arte” y SP 6 “Construcción, Rehabilitación y Conservación de Caminos Vecinales y Rurales”	T2 P1 Sp 22 Atención Primaria en Salud-Medicina Familiar Unidad de Salud de la Familia
	Monto (en mill. Gs)	101.844	168.519	170.614
	% de Participación total Institución	2,43	11,81	7,99
Balance de Gestión Anual 2011	Nombre	T2 P11 Resignificación de la Educación Media”.	T3 P1 Dirección de Vialidad (SP 01, 02, 04 y 14)	T2 P20 SP2 Abastecimiento de agua y saneamiento ambiental (SENASA)
	Monto (en mill. Gs)	691.815	527.275	42.813
	% de Participación total Institución	16,54	36,95	2
Programas afectados para la elaboración de Indicadores de Desempeño 2011	Nombre	*T2 P4 SP 3 Provisión de Textos y Materiales Didácticos	T3 P1 SP 1 Conservación y Mantenimiento de Obras Viales	T2 P1 SP 22 Atención Primaria en Salud- Medicina Familiar Unidad de Salud de la Familia
	Monto (en mill. Gs)	101.844	222.531	170.614
	% de Participación total Institución	2,43	15,6	7,99
	Nombre	T2 P11 “Resignificación de la Educación Media”.	T3 P1 SP 2 Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento de Caminos Pavimentados	T2 P20 SP 2 Abastecimiento de agua y saneamiento ambiental (SENASA)
	Monto (en mill. Gs)	691.815	49.882	42.813
	% de Participación total Institución	16,54	3,5	2
	Nombre	T2 P14 “Formación Básica Permanente a la Población Joven y Adulta y a las personas con Necesidades Educativas Especiales”.	T3 P1 SP 4 “Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento de Empedrados y Obras de Arte”	T3 P2 SP 1 Proyecto de Inversión en Salud Ambiental
	Monto (en mill. Gs)	139.749	126.293	70.370
	% de Participación total Institución	3,34	8,85	3,3
	Nombre		T3 P1 SP 6 “Construcción, Rehabilitación y Conservación de Caminos Vecinales y Rurales”	T3 P7 SP 1 Fortalecimiento en los servicios de agua potable y Saneamiento Amb.
	Monto (en mill. Gs)		42.226	41.320
	% de Participación total Institución		2,96	1,93
Nombre		T3 P1 SP 14 Rehabilitación, Recapado y Pavimentación Asfáltica s/ Empedrado y Pav. Pétreo.		
Monto (en mill. Gs)		128.570		
% de Participación total Institución		9,01		

Fuente: SIPP PRI Ley 2011 al 29/8/2010
 *Producto: Canasta Básica de Útiles Escolares
 **Monto asignado G. 6.960 millones que representa una participación de 0,3% del PGN 2010 de la Entidad.

a) Avances en Evaluación de Programas Públicos

- ✓ Una vez definidos los programas y subprogramas públicos a evaluar en los tres Ministerios seleccionados para el ejercicio fiscal 2011, en el último trimestre del 2010 se desarrolló la metodología de evaluación, así como el diseño de los procedimientos para la contratación de evaluadores independientes y para la implementación del proceso de evaluación.
- ✓ A inicios del Trimestre I del año 2011, fueron seleccionados y contratados consultores externos para el proceso de evaluación de los programas públicos seleccionados, lo cual permitió contar en el Trimestre II con el Informe Final de la evaluación para ser utilizado en el proceso de formulación presupuestaria del año 2012.
- ✓ Al final del Trimestre II se procedió a contratar los Servicios de Asistencia técnica para la Sistematización y Difusión de los Resultados de las Evaluaciones Finales de los Programas seleccionados.
- ✓ Estos resultados permitirán establecer los compromisos que permitan incorporar las recomendaciones de las evaluaciones a ser monitoreadas durante el ejercicio 2012, generándose una revisión de los avances en el cumplimiento de los compromisos establecidos en los programas evaluados.
- ✓ Los cuatro Informes de Evaluación corresponden a los siguientes Programas y subprogramas:

Ministerio de Educación y Cultura:

- “Provisión de Textos y Materiales Didácticos”.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social:

- “Atención Primaria en Salud – Medicina Familiar”.

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones:

- “Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento de Caminos Empedrados y Obras de Arte”
- “Construcción, Rehabilitación y Conservación de Caminos Vecinales y Rurales”

b) Avances en cuanto a Indicadores de Desempeño

- ✓ En el mes de Agosto del 2010 se realizó la revisión, actualización y registro en el sistema informático de 34 indicadores, metas, medios de verificación y supuestos para cada indicador en el ámbito de los Ministerios seleccionados.

Ministerio de Educación y Cultura: Ocho (8) Indicadores: se les realizará seguimiento en el ejercicio 2011 y se verificará su cumplimiento en el primer trimestre de 2012.

- “Provisión de Textos y Materiales Didácticos”.
- “Resignificación de la oferta de la Educación Media”.
- “Formación Básica Permanente a la Población Joven y Adulta y a las personas con Necesidades Educativas Especiales”.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social: se definieron cuatro (4) indicadores referidos a la atención primaria en salud y ocho (8) indicadores del programa abastecimiento de agua potable y saneamiento del SENASA.

- “Atención Primaria en Salud – Medicina Familiar”.
- “Agua Potable y Saneamiento Ambiental (SENASA)”.
- “Sistema de Agua Potable y Saneamiento”.
- “Fortalecimiento del Servicio de Agua Potable y Saneamiento. Marco lucha contra la Pobreza”.

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones: se definieron catorce (14) indicadores de desempeño para su seguimiento en el año 2011.

- “Conservación y Mantenimiento de Obras Viales”
 - “Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento de Caminos Pavimentados”
 - “Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento de Caminos Empedrados y Obras de Arte”
 - “Construcción, Rehabilitación y Conservación de Caminos Vecinales y Rurales”
 - “Rehabilitación, Recapado y Pavimentación Asfáltica s/ Empedrado y Pavimentación Pétrea”
- ✓ Durante el último trimestre del mismo año se elaboraron los procedimientos para realizar el seguimiento a la formulación y revisión del cumplimiento de las metas de los indicadores.
 - ✓ En base a estas actividades, en el primer trimestre de 2011 se procedió a revisar la consistencia de las metas previstas en el proceso de formulación con los recursos incorporados al programa financiero, ajustando las metas en los casos que fueron necesarios.
 - ✓ En el Trimestre I del año 2012 se revisará el cumplimiento de las metas comprometidas en los indicadores en el año 2011, para informar su cumplimiento a los ciudadanos y al Congreso al inicio del Trimestre III del 2012.

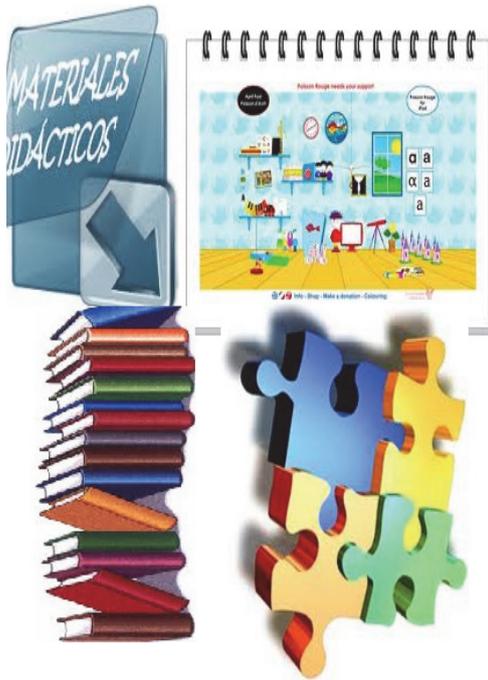
c) Avances en Balance Anual de Gestión Pública

- ✓ Durante el Trimestre III del año 2011 se definió el formato y contenido detallado del Balance Anual de Gestión Pública,
- ✓ En el Trimestre IV del año 2011, deberán ser capacitadas las entidades responsables de su elaboración.
- ✓ El BAGP se realizará de acuerdo a las siguientes definiciones:
 - **Ministerio de Educación y Cultura** el BAGP será realizado por la Dirección General de Educación Media, en sintonía a lo aprobado por la Cámara de Diputados de la gratuidad de la Educación Media.
 - **Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social** el BAGP será realizado por el Servicio Nacional de Saneamiento (SENASA).
 - **Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones** el BAGP será elaborado por la Dirección de Vialidad, responsable de la ejecución de los subprogramas seleccionados.
- ✓ En el Trimestre IV del año 2011 se publicarán las instrucciones para solicitar la elaboración de los Balances comprometidos.
- ✓ De esta forma, en el Trimestre I del año 2012 las tres entidades seleccionadas elaborarán el Balance Anual de Gestión Pública, para su envío al Congreso y su publicación para los ciudadanos.

RESULTADOS DE INFORMES DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SELECCIONADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PRESUPUESTO POR RESULTADOS

MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA

SUBPROGRAMA: PROVISION DE TEXTOS Y MATERIALES DIDACTICOS



RESULTADOS DEL DISEÑO

Aspectos positivos

Las actividades y los supuestos enunciados en la Matriz del Marco Lógico (MML) son todos necesarios y adecuados, no así suficientes para producir el componente.

Aspectos a fortalecer

- ✓ Falta definir actividades relacionadas con la distribución de materiales a las poblaciones vulnerables.
- ✓ El objetivo enunciado a nivel propósito deber ser asociado directamente a los componentes, ya que de la manera enunciada más bien corresponde a resultados a nivel de fin.
- ✓ No posee una función formalizada ni un sistema de seguimiento y evaluación, cada unidad tiene su propio mecanismo de evaluación.
- ✓ No existe un árbol de problemas y soluciones relacionado a la MML.
- ✓ Los indicadores de eficiencia requieren ser incluidos de modo a que señalen la relación entre los costos unitarios de los útiles adquiridos y los costos unitarios del mercado.
- ✓ Deberán ser incluidos indicadores de eficiencia en el proceso de adquisición de útiles, que señale la proporción de los gastos administrativos en relación al gasto total del subprograma.
- ✓ Incluir indicadores de eficacia y calidad del programa que se relacionen con la distribución efectiva de las canastas especialmente a poblaciones vulnerables, así como a la oportunidad de la llegada a las aulas, considerando el perjuicio ocasionado al proceso educativo de una entrega tardía.

SUBPROGRAMA: PROVISIÓN DE TEXTOS Y MATERIALES DIDÁCTICOS
RESULTADOS DE LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

Aspectos positivos

- ✓ El subprograma cuenta con una estructura organizacional transversal que permite su ejecución a través de la Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica, la Dirección de Planificación Educativa, la Dirección de Educación Permanente, la Dirección de Fortalecimiento Educativo, la Dirección de Gestión Social y Equidad Educativa, la Dirección de Administración y Finanzas, y la Dirección de Educación Indígena.

Aspectos a fortalecer

- ✓ La coordinación del subprograma se encuentra a cargo del comité ad-hoc, que asigna roles y funciones de manera temporal a funcionarios permanentes que deben afrontar las responsabilidades que deriven del subprograma, en paralelo con las obligaciones propias de sus dependencias.
- ✓ Así mismo, se observa la falta de distinción entre roles técnicos, administrativos y de control.
- ✓ El subprograma no posee una función formalizada ni un sistema de seguimiento y evaluación, cada unidad tiene su propio mecanismo de evaluación.

RECOMENDACIONES

- ✓ Formular un Programa que integre los componentes del subprograma (ubicado en las líneas de acción de la Dirección General EEB), así como los componentes de Educación Media y de Educación Permanente. En estos momentos estos subprogramas y componentes se encuentran en diferentes líneas presupuestarias pero están estrechamente vinculados en su ejecución.
- ✓ Reestructurar el Marco Lógico, considerando que el programa posee dos componentes: textos escolares y material didáctico. Entre los aspectos a ser incorporados en el marco lógico se encuentran elaborar nuevos indicadores de eficacia y de calidad de los componentes del programa, y mejorar la explicación de los supuestos.
- ✓ Fijar un criterio para la inclusión/exclusión de escuelas subvencionadas en el programa. Se da como sugerencia las cuotas que cobran por estudiante.
- ✓ Realizar estimación del costo completo del programa y del valor que tiene cada canasta entregada a un estudiante (que debe incluir tanto la adquisición como la distribución de los mismos).
- ✓ Elaborar Plan de Monitoreo y Evaluación, que estará a cargo de la Dirección de Planificación del MEC que genere un informe anual sobre los logros y dificultades en la ejecución del programa.
- ✓ Incluir algunas preguntas en las planillas de estadística utilizados por la Dirección de Planificación del MEC para el levantamiento de los datos anuales del sistema educativo
- ✓ Realizar un análisis de factores asociados que permita estimar la proporción del desempeño escolar que puede ser atribuido a la provisión de textos y materiales didácticos.
- ✓ Realizar una evaluación periódica de los resultados del programa con docentes, padres, madres y estudiantes (beneficiarios).

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL

SUBPROGRAMA: “ATENCIÓN PRIMARIA EN SALUD – MEDICINA FAMILIAR”



RESULTADOS DEL DISEÑO

Aspectos positivos

- ✓ El objetivo a nivel del propósito se encuentra bien definido, ya que explicita la población sujeto de atención del subprograma y expresa la forma cómo beneficiará a las mismas, a través de la ampliación de cobertura y calidad de los servicios.
- ✓ Las actividades son las necesarias no así suficientes para producir el componente, en función del presupuesto asignado para la implementación de las Unidades de Salud Familiar (USF) ya que se requiere incorporar actividades relacionadas con la creación de los núcleos de apoyo técnico y de fomento de la participación ciudadana.

- ✓ Se definen indicadores para medir sus objetivos, los cuales son adecuados, pero no suficientes.
- ✓ En el caso de la eficacia del programa, se definieron los indicadores de porcentaje de USF instaladas en poblaciones con hasta 5.000 habitantes respecto de lo planificado en el año; el porcentaje de personas atendidas en poblaciones con hasta 5.000 habitantes con USF funcionando; y el porcentaje de consultas realizadas.
- ✓ En el de economía se definió el porcentaje del presupuesto ejecutado respecto al plan financiero asignado por año, así como también se han definido sus fórmulas de cálculo.

Aspectos a fortalecer

- ✓ El componente requiere de una redefinición, incorporando un quinto subcomponente: Instalación de unidades de salud de la familia, que permitirá reflejar de mejor manera los servicios que otorga actualmente la USF.
- ✓ El subprograma no tiene definido indicadores de eficiencia que permitan analizar el costo por atención, comparado con otros programas similares.
- ✓ Tampoco existen indicadores para medir resultados a nivel de fin, como por ejemplo: indicadores de reducción de índices de morbi-mortalidad infantil y materna; de reducción de enfermedades infecto-contagiosas, etc. e indicadores que relacionen la inversión económica en salud con resultados específicos por comunidades, distritos, y regiones.

SUBPROGRAMA: “ATENCIÓN PRIMARIA EN SALUD – MEDICINA FAMILIAR”**RESULTADOS DE LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN****Aspectos positivos**

- ✓ A nivel central el equipo logra desarrollar una serie de tareas de manera coordinada.
- ✓ La población potencial se encuentra bien definida, mientras que la población objetivo que cubrirá el subprograma cada año ha sido claramente identificada, al seguir los criterios de focalización definidos por el subprograma⁴:
- ✓ Desde su instalación, las USF poseen un sistema que permite generar información (censo comunitario; mapas de territorio; planes de intervención en salud, consultas, tipos de patologías atendidas, tratamientos; referencias, charlas educativas, acciones de prevención, etc.) que es utilizada por los demás servicios de salud (cuadernillo de servicios prestados), y enviados a la Dirección de Bioestadística Regional, que realiza un consolidado de datos y envía a la Dirección General de Información Estratégica en Salud.
- ✓ La presencia de agentes comunitarios permite llegar de mejor manera a la población adscripta y lograr una participación más activa en las actividades de las USF, además de posibilitar un mejor control del cuidado de la salud de la población, las visitas mensuales a todas las familias, logra reunir en actividades comunitarias, mingas ambientales, formación de clubes por patologías y grupo etario con el fin de lograr la prevención y promoción de la salud.
- ✓ Los agentes comunitarios de salud actúan de gestores en la promoción de la calidad de vida y salud en el territorio como puente entre el Servicio de Salud y la población, conociendo la realidad geográfica, social y sanitaria del territorio. Son de inestimable ayuda para la vigilancia epidemiológica.

Aspectos a fortalecer

- ✓ La estructura organizacional a nivel central se hace insuficiente para las nuevas demandas que surgen de la instalación del modelo de atención primaria de salud.
- ✓ A nivel regional la coordinación es menor debido a que los funcionarios contratados para la instalación de las USF pasan a formar parte de la Región Sanitaria, y por tanto su gestión depende del grado de apropiación que posea la región respecto del modelo atención de salud primaria⁵.

⁴Índice de Priorización Geográfica, situación de pobreza, existencia de otros programas enfocados a grupos vulnerables, dificultades de accesibilidad a los servicios de salud; y población excluida, sean estos indígenas, asentamientos, y barrios marginados de las zonas urbanas.

⁵ Esta discusión fue parte del debate que se sostuvo entre Directores Regionales, Encargados Regionales de USFs, equipo directivo de APS y otros funcionarios que participaron en el taller de evaluación realizado en la quinta Ykúá Satí 24 y 25 de marzo del 2011.

- ✓ El sistema que permite generar información, y producción de estadística se encuentra con algunos retrasos significativos, los que se deberían a limitaciones relacionadas con escasez de recursos humanos y conectividad a Internet.
- ✓ En la actualidad sólo un 22% de las USFs cuenta con agentes comunitarios (113 USF).
- ✓ Por último, se deberá mejorar la articulación de la Dirección General de Atención Primaria de Salud con las otras Direcciones Generales del Ministerio de Salud, sobre todo con aquellas que tienen bajo su control los insumos estratégicos como medicamentos, infraestructura, etc.

SUBPROGRAMA: “ATENCIÓN PRIMARIA EN SALUD – MEDICINA FAMILIAR”

RECOMENDACIONES

- ✓ Establecer medidas tendientes a mejorar la articulación de la Dirección General de Atención Primaria de Salud con las otras Direcciones Generales del Ministerio de Salud, sobre todo con aquellas que tienen bajo su control los insumos estratégicos como medicamentos, infraestructura, etc. En este sentido, deben mejorarse los mecanismos de dotación de medicamentos asignados a las USF, con el fin de superar la escasez y limitaciones de acceso a los mismos, que la población actualmente demanda.
- ✓ Que el MSPyBS la Dirección General de APS continúe desarrollando una estrategia que le permita una mayor incidencia en los tomadores de decisión para lograr las ampliaciones presupuestarias que les permitan cubrir el déficit de Agentes Comunitarios de Salud, así como continuar las gestiones iniciadas con las binacionales (Itaipú y Yacyreta), en la medida que la experiencia ha demostrado que la presencia de agentes comunitarios, ha permitido una mayor participación ciudadana en todos los niveles considerados por la estrategia de APS.
- ✓ Se recomienda fortalecer los sistemas de información de las USF, favoreciendo la dotación de equipo informático y conectividad para las mismas a fin de que puedan transmitir la información estadística que las mismas generan.
- ✓ Diseñar indicadores que relacionen la inversión económica en salud con resultados específicos por comunidades, distritos, y regiones, sobre todo en aquellas comunidades en situación de pobreza, a fin de evidenciar el avance de los resultados en áreas de mayor interés para el país.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES

SUBPROGRAMA: “CONSTRUCCION, REHABILITACION Y MEJORAMIENTO DE CAMINOS EMPEDRADOS Y OBRAS DE ARTE”



RESULTADOS DEL DISEÑO

Aspectos positivos

- ✓ En el caso de la eficacia del Subprograma, se definieron indicadores para el componente “camino con pavimentos tipo empedrados construidos” de porcentaje de incremento de kilómetros de caminos empedrados construidos respecto al total de caminos mejorados existentes en el año (t) con relación al año anterior (t-1) y para el componente “puentes construidos” se definieron porcentajes incremento de metros lineales de puentes construidos respecto al total de metros lineales de puentes existentes en el año (t) con relación al año anterior (t-1).
- ✓ En cuanto al indicador de economía, se definió el porcentaje de ejecución del plan financiero en el año t, respecto al plan financiero asignado al Subprograma en enero del año t.
- ✓ En cuanto al indicador de eficiencia, se definieron indicadores para los componentes “camino con pavimentos tipo empedrados construidos” y “puentes construidos” porcentajes de avance físico-financiero ejecutado respecto al porcentaje de avance físico-financiero programado vigente.

- ✓ Los medios de verificación son los informes de fiscalizadores, certificados de obras, tableros de control, inventario vial, reportes del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y cronogramas de avance físico-financiero aprobado vigente. Los mismos se consideran adecuados, ya que permiten acceder a la información necesaria para el seguimiento de indicadores actuales y obtener el total de kilómetros de empedrados colocados de los certificados de obras y con ello un seguimiento al avance físico de la obra.

Aspectos a fortalecer

- ✓ Las actividades se consideran insuficientes para producir los componentes, ya que no se cuenta con un Plan de Inversión que permita la asignación eficiente de recursos financieros a los tramos con mayor impacto social y económico para el país.
- ✓ Actualmente el Subprograma define indicadores para medir sus objetivos, los cuales no son adecuados para medir el desempeño del Subprograma a nivel de propósito, debido a que la comparación financiera del avance de los contratos de obras no necesariamente implica un avance físico, ya que existen distorsiones como los anticipos financieros que contractualmente tienen todos los contratos y además por el método constructivo empleado se certifica inicialmente el movimiento de suelo, lo que implica un fuerte porcentaje del contrato que no necesariamente implique empedrados construidos.

SUBPROGRAMA “CONSTRUCCIÓN, REHABILITACIÓN Y MEJORAMIENTO DE CAMINOS EMPEDRADOS Y OBRAS DE ARTE”

RESULTADOS DE LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

Aspectos positivos

- ✓ El Departamento de Ejecución a través de la Dirección de Vialidad, responsable de la ejecución y supervisión del Subprograma, cuenta con 18 funcionarios permanentes y 3 funcionarios contratados que cumplen tareas de coordinación y administración de los proyectos, mientras que 39 funcionarios permanentes y 25 contratados se encargan de la supervisión y fiscalización de las obras en el campo.

Aspectos a fortalecer

- ✓ Las responsabilidades dentro del Subprograma no se encuentran bien definidas, ya que algunas están concentradas en una sola persona, en este caso, el Jefe de Departamento de Ejecución. Se requeriría de una separación de responsabilidades entre el Departamento de Ejecución de la Dirección de Vialidad y el Departamento de Puentes y Obras de Arte, de modo que este último departamento estuviese a cargo de los “puentes construidos”. Esto debido a que actualmente existen problemas de concentración de funciones, lo que no permite un adecuado gerenciamiento de las obras de arte ejecutadas.
- ✓ En cuanto a criterios de focalización y selección de beneficiarios, se realizan conforme a pedidos realizados por Gobernaciones, Municipios, Comisiones Vecinales y autoridades parlamentarias, en el que se aplica el criterio político para la priorización de las obras a ser construidas.

RECOMENDACIONES

- ✓ Elaborar un Plan de Inversión Vial para establecer las prioridades de ejecución de los proyectos de inversión, lo que permitiría la asignación eficiente de recursos financieros a los tramos con mayor impacto social y económico.
- ✓ Definir e implementar una metodología científica de priorización de proyectos de Inversión a ser ejecutados.
- ✓ Incorporar un Indicador de Calidad a la Matriz de Marco Lógico. Dicho indicador puede ser incorporado en los siguientes pliegos de bases y condiciones de los llamados a licitación de los servicios de fiscalización.
- ✓ Mejorar el Indicador de Eficacia para que exponga la cantidad de kilómetros de empedrados efectivamente construidos con sus elementos constructivos.
- ✓ Diseñar e implementar un Plan de Evaluación de Impacto del Subprograma.
- ✓ Diseñar e implementar un Plan de Monitoreo de Resultados del Subprograma.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES

SUBPROGRAMA “CONSTRUCCION, REHABILITACION Y CONSERVACION DE CAMINOS VECINALES Y RURALES”



RESULTADOS DEL DISEÑO

Aspectos positivos

- ✓ Las actividades diseñadas se consideran suficientes para producir los dos componentes “Obras Civiles” y “Fortalecimiento Institucional” y los mismos son necesarios y suficientes para el logro del propósito.
- ✓ Los indicadores definidos para el nivel de propósito incorporan las dimensiones de eficacia, calidad, economía y eficiencia.
- ✓ En cuanto al indicador de eficacia se tiene el Incremento del porcentaje de caminos en estado bueno/regular de la red prioritaria de caminos vecinales (6.000 Km.) de la Región Oriental.
- ✓ Para el indicador de calidad se tiene la reducción promedio del tiempo de viaje y costo de operación vehicular en los caminos rehabilitados por el Programa, manteniéndose en este nivel tres años después de la apertura de los mismos al tránsito.
- ✓ Para el indicador de economía se tienen las Gerencias Viales (GV) de las Asociaciones de Municipios que asumen la responsabilidad de la gestión descentralizada de la red vial vecinal.

- ✓ Para el indicador de eficiencia se tiene el aumento de la opinión favorable de los usuarios respecto a los tramos de la red vial intervenidos por el Programa.
- ✓ En cuanto a los indicadores de productos están consideradas las dimensiones de eficacia y calidad.
- ✓ En relación al indicador de eficacia se tienen: la extensión de caminos vecinales de la red prioritaria rehabilitados con un nivel de servicio que asegure condiciones de transitabilidad permanente, seguridad vial adecuada y medidas de mitigación ambiental, como también extensión de caminos vecinales de la red prioritaria bajo Mantenimiento (por convenios, contratos, administración directa) y rehabilitación y/o reemplazo de pequeños puentes de madera ya deteriorados por puentes de Hormigón Armado.
- ✓ En cuanto a indicadores definidos a nivel de insumos son el presupuesto detallado y el cronograma de ejecución del programa, correspondiendo a dimensiones de economía.
- ✓ Los medios de verificación definidos para los indicadores identificados son los reportes semestrales de seguimiento y monitoreo con base en los informes mensuales realizados por las firmas fiscalizadoras, informes de inspección técnico-ambiental de obras y reportes mensuales realizados por las supervisiones, los cuales se consideran adecuados para su medición.

Aspectos a fortalecer

- ✓ Las dimensiones de economía y eficiencia no están definidas.
- ✓ Los indicadores de proceso no se encuentran identificados en ninguna de sus dimensiones.

SUBPROGRAMA “CONSTRUCCIÓN, REHABILITACIÓN Y CONSERVACIÓN DE CAMINOS VECINALES Y RURALES”

RESULTADOS DE LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

Aspectos positivos

- ✓ El organismo ejecutor del Subprograma es la Dirección de Caminos Vecinales, que se encarga de la ejecución de los componentes del Subprograma.
- ✓ La dotación de personal y asignación de roles, se consideran adecuadas porque responden a la estructura de resultado de los productos entregados y por entregar.
- ✓ En cuanto a criterios de focalización y selección de beneficiarios, se han establecido mecanismos de selección y priorización de las localidades beneficiarias en base a criterios establecidos y acordados en el Manual de Operaciones, en el que se encuentran identificadas cada una de las instancias del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones que están vinculadas al Programa Nacional de Caminos Rurales, los momentos de intervención y los resultados que se deben generar con ellas.

RECOMENDACIONES

- ✓ Elaborar una Matriz de Marco Lógico para el Subprograma “Construcción, Rehabilitación y Conservación de Caminos Vecinales Rurales”, instrumento necesario para aplicar la metodología Gestión por Resultados, esto permitirá establecer una articulación sostenible entre la planificación estratégica y el presupuesto, considerando no tanto las dimensiones técnicas, administrativas y financieras, sino los aspectos políticos-estratégicos e institucionales del proceso.
- ✓ Cuantificar el nivel de focalización del subprograma respecto a la red vial de caminos no pavimentados.
- ✓ Generar sistemas de información necesarios que permitan la recolección sistemática de la información vinculada al cumplimiento de actividades, metas y a la calidad de ejecución del Programa, a través del análisis del desempeño de la gestión y la actuación en materia de descentralización de los Gobiernos Locales y del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones a través de la Dirección de Caminos Vecinales. La elaboración de la Línea de Base y Evaluaciones de Impactos Socioeconómicos, a través de la cual se busca evaluar los objetivos y medir los impactos del Programa en el ámbito de su intervención. Con ello se podrá llevar un registro de los objetivos de las variaciones en el nivel del servicio, para poder así generar información pertinente, de calidad periódica y oportuna e indicadores de evaluación y gestión adecuadas, así como políticas de conservación preventivas de los caminos no pavimentados.

ANEXO 1: MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL

Ley N° 109/1991 “Que aprueba con modificaciones el Decreto-Ley N° 15 de fecha 8 de marzo de 1990, “Que establece las funciones y estructura orgánica del Ministerio de Hacienda”.
La Ley N° 1535/1999 “De Administración Financiera del Estado” y modificaciones vigentes.
El Decreto N° 8127/2000 “Por el cual se establecen las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la Ley N° 1535/99, “De Administración Financiera del Estado” y el funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)”.
El Decreto N° 10.229/2007 “Por el cual se aprueba la vigencia del Módulo de Control y Evaluación Presupuestaria, procedimientos, especificaciones técnicas y operativas, para la implementación del proceso de control y evaluación del Presupuesto General de la Nación”.
Por Resolución SSEAF N° 50 del 25 de Marzo de 2010 se conforma la Comisión Encargada para la Implementación Gradual de la Gestión y Presupuestación por Resultado y en su Artículo N° 3 establece que: La comisión deberá establecer la metodología a ser utilizada para la implementación gradual que constituirá la base de nuevas formas de gestión en el Sector Público.
La Resolución SSEAF N° 53 del 25 de Marzo de 2010 “Por la cual se modifica el Organigrama y el Manual de Organización, cargos y funciones de la Dirección General de Presupuesto, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera de este Ministerio”
En el Decreto N° 4291/2010 de Lineamientos Generales y montos globales para los procesos de programación, formulación y presentación de los anteproyectos de Presupuestos institucionales como marco de referencia para el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2011, han sido seleccionadas tres entidades pilotos para su aplicación: Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
En el artículo 112 de la Ley N° 4.249 Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2011, se establece que durante ese ejercicio, los Ministerios propuestos, deberán iniciar la aplicación del Sistema de Evaluación y Seguimiento de programas, subprogramas y proyectos, en el marco de la implementación gradual de Presupuesto por Resultados (PpR). A tal efecto, el Ministerio de Hacienda deberá establecer en la reglamentación de la presente Ley, las normas y procedimientos y los instrumentos de control de gestión, identificando los programas, subprogramas y proyectos orientados al Presupuesto por Resultados.
El Decreto N° 6071 por el cual se Reglamenta la Ley N° 4249/2011 establece en su Art. 179 que en el Marco del Presupuesto por Resultados los Ministerios de Educación y Cultura, Salud Pública y Bienestar Social y Obras Públicas y Comunicaciones deberán iniciar la implementación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación de Programas Presupuestarios, en el que deberán incorporar tres instrumentos de control de gestión: Indicadores de Desempeño y Metas; Evaluación de Programas Públicos; y Balance Anual de Gestión Pública. El Ministerio de Hacienda identificará los Programas, Subprogramas y/o Proyectos identificados, metas comprometidas, normas, procedimientos y plazos de estos tres instrumentos.
El mismo Decreto en su Art. 180, establece que el Ministerio de Hacienda podrá ir incorporando al proceso de Presupuesto por Resultados nuevos programas que serán determinados de conformidad a la reglamentación que será establecida por disposición legal del MH.
En el marco preparatorio de la misma, el Ministerio de Hacienda ha emitido la Resolución MH N° 173, fechada el 29 de mayo del 2008, “Por la cual se crea la Unidad Ejecutora del “Programa de Apoyo a la Implementación de la Gestión por Resultados en Paraguay”, Financiada por la Carta Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10278-PR del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)”.
Elaboración de un Proyecto de Resolución del Ministerio de Hacienda en el que se establecen las normas y procedimientos para la implementación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación de Programas Presupuestarios en el marco de la técnica del Presupuesto por Resultados; la aplicación de los instrumentos; Evaluación de Programas y Proyectos, Indicadores de Desempeños y Metas; y Balance Anual de Gestión Pública.

ANEXO 2: CUADRO N° 3 - PLAN GLOBAL DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN – PRIMER PROCESO

PRESUPUESTO POR RESULTADOS			
	2010	2011	2012
1. EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS	<p>AGOSTO:</p> <ul style="list-style-type: none"> Identificación de programas públicos a evaluar en 2011. <p>TRIMESTRE IV:</p> <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de metodología de evaluación, así como el diseño de los procedimientos para la contratación de evaluadores independientes y para la implementación del proceso de evaluación. Capacitación en la metodología de evaluación a los responsables de los programas evaluados y preparación de los antecedentes de los programas a evaluar. 	<p>TRIMESTRE I:</p> <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de la evaluación. <p>TRIMESTRE II:</p> <ul style="list-style-type: none"> Entrega del informe final de la evaluación para ser utilizado en el proceso de formulación del PGN 2012. <p>TRIMESTRE III:</p> <ul style="list-style-type: none"> Definición de compromisos para incorporar las recomendaciones de las evaluaciones. Envío al Congreso. 	<p>TRIMESTRE II:</p> <ul style="list-style-type: none"> Revisión del avance en el cumplimiento de los compromisos establecidos por los programas evaluados.
2. INDICADORES DE DESEMPEÑO	<p>AGOSTO:</p> <ul style="list-style-type: none"> Formulación de indicadores, metas, medios de verificación y supuestos. <p>TRIMESTRE IV:</p> <ul style="list-style-type: none"> Elaboración de procedimientos para realizar el seguimiento a la formulación y revisión del cumplimiento de las metas de los indicadores. Capacitación para realizar estas actividades. 	<p>TRIMESTRE I:</p> <ul style="list-style-type: none"> Revisión de consistencia de metas con los recursos incorporados en el programa financiero ajustando a las metas en los casos que corresponda. 	<p>TRIMESTRE I:</p> <ul style="list-style-type: none"> Revisión del cumplimiento de las metas comprometidas en los indicadores 2011. <p>TRIMESTRE II:</p> <ul style="list-style-type: none"> Presentación del resultado del cumplimiento de las metas al Congreso y a los ciudadanos.
3. BALANCE ANUAL DE GESTIÓN PÚBLICA	<p>AGOSTO:</p> <ul style="list-style-type: none"> Identificación de entidades que elaborarán Balance Anual de Gestión Pública. 	<p>TRIMESTRE III:</p> <ul style="list-style-type: none"> Elaboración formato y contenido detallado del Balance Anual de Gestión Pública. <p>TRIMESTRE IV:</p> <ul style="list-style-type: none"> Capacitación en el formato de Balance Anual de Gestión Pública. Publicación de las instrucciones para solicitar la elaboración de los Balances comprometidos. 	<p>TRIMESTRE I:</p> <ul style="list-style-type: none"> Elaboración del Balance Anual de Gestión Pública por parte de las entidades. <p>TRIMESTRE II:</p> <ul style="list-style-type: none"> Publicación y envío del Balance Anual de Gestión Pública al Congreso.