



GOBIERNO DE LA
REPÚBLICA DE HONDURAS



BID

Mejorando vidas

Diciembre de 2020

I. Introducción

El presente documento busca proporcionar a los órganos rectores y a las instituciones públicas herramientas que permitan monitorear y evaluar la aplicación de los recursos públicos, la producción asociada y sus resultados -en términos de efectos e impactos-, retroalimentando así las prácticas cotidianas de trabajo del sector público y la labor de diseño de políticas públicas.

Para ello se presenta un marco conceptual y metodológico que será puesto a prueba en las experiencias piloto y, luego, aplicado a los organismos hondureños acordados. La propuesta no abarca los aspectos instrumentales vinculados a los sistemas de información, no obstante, las definiciones contenidas pueden orientar el diseño conceptual de futuros desarrollos informáticos o, en su defecto, contribuir al aprovechamiento óptimo de los sistemas existentes.

II. Sistema de seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria

El seguimiento y las evaluaciones constituyen una práctica central cuando se pretende orientar el presupuesto a resultados ya que son los procesos que permiten establecer el grado de eficiencia y eficacia del accionar del sector público objeto de asignación de recursos, valorando el desempeño de los organismos. Esto no solo posibilita la introducción de medidas correctivas, sino que también sienta las bases para la aplicación de incentivos y genera información valiosa para el rediseño de las políticas públicas.

La información que se necesita para observar y estimar el desempeño de los programas presupuestarios y de los organismos públicos que los ejecutan, a la vez que valorar la contribución que éstos realizan a la consecución de los objetivos de políticas públicas, debe generarse con regularidad y sistematicidad. Esto demanda la existencia de un sistema de seguimiento y evaluación con objetivos explícitos, reglas de juego claras y componentes, niveles, procesos, insumos y productos estipulados de manera taxativa.

El sistema de seguimiento y evaluación presupuestaria propuesto está constituido por dos grandes componentes: el subsistema de seguimiento y el subsistema de evaluación.

El subsistema de seguimiento permite observar de manera sistemática el desempeño de los programas presupuestarios, las instituciones públicas y las políticas a las que contribuyen, principalmente en el ámbito de los recursos, procesos y productos, utilizando para ello indicadores de diversos tipos.

El subsistema de evaluación pretende estimar la incidencia de la producción pública en la sociedad, en relación con los objetivos que la justifican y los problemas públicos que abordan, a través del análisis de información cuantitativa y cualitativa, principalmente en el ámbito de los productos, sus efectos e impactos. Para ello utiliza indicadores cuantitativos y cualitativos.

Se trata de prácticas distintas que poseen propósitos, técnicas y tiempos diversos, pero que a la vez resultan complementarias y se retroalimentan mutuamente.

El Sistema se organiza en cuatro niveles que contienen objetos diversos de seguimiento y evaluación. Los niveles demandan metodologías e instrumentos particulares y determinan procesos, insumos, reportes y tiempos distintos.

El primer nivel del sistema lo constituyen los programas presupuestarios sustantivos, que expresan funciones de producción del sector público, consumen recursos, generan bienes o servicios y provocan efectos en la sociedad.

El segundo nivel del sistema corresponde al de las organizaciones públicas, que son responsables de los programas presupuestarios, proporcionándoles el entorno institucional básico de administración y gestión, así como la necesaria orientación estratégica, en el marco de las misiones y funciones que le han sido asignadas.

Las políticas públicas constituyen el tercer nivel, que delimita su objeto a partir de los propósitos que persiguen las grandes iniciativas estatales para resolver los problemas públicos más relevantes. En general, involucran a varios programas presupuestarios y distintas instituciones públicas.

El cuarto nivel corresponde al seguimiento del gasto a través de agregados presupuestarios, utilizando fundamentalmente los clasificadores funcional, económico y por objeto del gasto.

Los programas presupuestarios y las políticas públicas son objeto tanto de seguimiento como de evaluación, en tanto que las instituciones públicas y los agregados presupuestarios son sólo objeto de seguimiento (Figura 1).

Niveles de seguimiento y evaluación presupuestaria	1	Programas presupuestarios	Seguimiento	Evaluación
	2	Instituciones públicas	Seguimiento	
	3	Políticas públicas	Seguimiento	Evaluación
	4	Agregados presupuestarios	Seguimiento	

Figura 1: Niveles de seguimiento y evaluación presupuestaria

El *input* principal de los distintos procesos del sistema son los datos cuantitativos y cualitativos que informan los distintos eslabones de la cadena de valor público: *recursos* → *procesos* → *productos* → *efectos* → *impactos*. Esto incluye:

- Información financiera de todas las categorías programáticas presupuestarias (programas, subprogramas, actividades específicas, actividades comunes, actividades centrales, proyectos y obras), de los diversos clasificadores presupuestarios (funcional, por objeto del gasto, por el carácter económico del gasto, geográfico, entre otros) y clasificaciones *ad hoc*.
- Información sobre la producción final e intermedia de los programas sustantivos, subprogramas y proyectos, tanto de carácter cuantitativo -enunciada y desagregada de modo que permita la construcción de información significativa- como cualitativa.
- Información sobre los efectos del accionar del sector público en la sociedad, tanto de carácter cuantitativo como cualitativo

En términos ideales, esta información debe ser ingresada, procesada y contenida en un único sistema de información. En su defecto, es necesario que, a partir de un diseño conceptual previo, se efectúen los desarrollos complementarios en los sistemas existentes, sobre la base de requerimientos funcionales claros, y se generen las interfases necesarias para asegurar su funcionalidad y confiabilidad.

El sistema alberga seis procesos sustantivos:

- P1:** Seguimiento de programas presupuestarios
- P2:** Seguimiento de organismos públicos
- P3:** Seguimiento de políticas públicas
- P4:** Seguimiento del gasto a través de agregados presupuestarios
- P5:** Evaluación de programas presupuestarios
- P6:** Evaluación de políticas públicas

Estos procesos dan lugar a las diversas salidas del sistema que son reportes o informes:

REPORTES PROG: Reportes trimestrales de seguimiento de programas presupuestarios

REPORTES ORG: Reportes trimestrales de seguimiento de organismos públicos

REPORTES POL: Reportes trimestrales de políticas públicas

REPORTES AGR: Reportes trimestrales sobre el gasto público según agregados presupuestarios

INFORMES PROG: Informe anual de evaluación de programas presupuestarios

INFORMES POL: Informe anual de evaluación de políticas públicas

Los elementos que hacen observable el objeto de seguimiento y evaluación pueden identificarse tomando como referencia la cadena de valor público (ver Figura 2).

El primer elemento refiere a los recursos que se utilizan en los procesos de producción pública. Por ejemplo, en relación con los recursos financieros, una referencia importante serán los recursos *autorizados* en el presupuesto, para un determinado periodo de tiempo, y los recursos *ejecutados* en el mismo lapso. También es importante observar algunos recursos físicos relevantes y la relación entre lo programado y lo efectivamente utilizado.

Un segundo elemento de observación está vinculado a los bienes y servicios que los procesos productivos generan. En tal sentido, es importante tomar en cuenta la producción *programada* y determinar lo efectivamente *obtenido*. Respecto de este eslabón de la cadena de valor, será conveniente prestar atención a los aspectos vinculados a la calidad de la producción, tanto los previstos en la formulación de los productos, como los que se han podido verificar durante la ejecución.

Otros elementos fundamentales están referidos al campo de los *outcomes*, los efectos e impactos de la producción pública pueden ser observados en sus distintas dimensiones a través de indicadores cuantitativos y cualitativos. Un elemento importante es la comparación entre lo *esperado* de acuerdo a la planificación de la política y lo efectivamente *alcanzado*. En este campo resulta imprescindible también la identificación de efectos, positivos o negativos, no previstos en el diseño de la política.

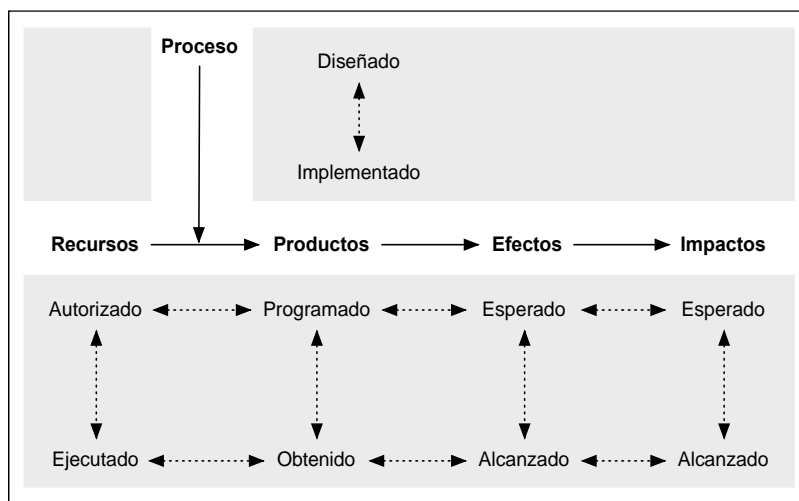


Figura 2: Cadena de valor público y elementos observables del S&E

Asimismo, constituyen un aspecto central del seguimiento y la evaluación las relaciones entre los distintos eslabones de la cadena de valor, a través de la observación de diversos indicadores de eficiencia y eficacia.

Dada la multidimensionalidad del concepto de valor generado por las instituciones públicas, el desempeño del sector público se puede medir en distintas dimensiones -como se puede apreciar

en la Figura 2-, de acuerdo con el componente de la cadena de valor en que haga foco el análisis. Así, podrá valorarse en función de los efectos e impactos de las intervenciones públicas, tanto como a nivel de los bienes y servicios generados por sus programas, o bien tomando en cuenta la relación de los productos con sus costos o la utilización que las instituciones hacen de los recursos durante la gestión de dichos programas. Esto brinda la posibilidad de abordar los aspectos de eficacia, eficiencia, economía y calidad que requieren los enfoques actuales de seguimiento y la evaluación presupuestaria.

Un aspecto adicional es el de los procesos a través de los cuales se transforman insumos en productos, observando las características de las operaciones efectivamente *implementadas* en relación con las originalmente *diseñadas*.

III. Seguimiento

En el marco de este sistema, el seguimiento constituye un proceso de observación sistemática y permanente del desempeño presupuestario, concomitante al proceso de ejecución. Persigue el propósito de dar alertas tempranas sobre posibles desvíos respecto de lo programado, así como informar respecto de la eficiencia, la eficacia y aspectos vinculados a la calidad del accionar público.

Comprende también la identificación de las causas de los desvíos, la formulación de medidas correctivas, así como el seguimiento del cumplimiento de las mismas.

Las actividades de seguimiento presupuestario involucran a tres actores institucionales: los órganos rectores de presupuesto y planificación y los organismos ejecutores. El órgano rector de presupuesto cumple el rol de conducción del sistema: producción normativa, definición de metodología, fijación de prioridades, asistencia a los organismos en la construcción de indicadores y administración del sistema. Los organismos ejecutores establecen indicadores y estándares, en el marco de los procesos de planificación institucional y formulación presupuestaria, producen información a lo largo del ejercicio, rinden cuenta por los desvíos, dispone e implementa medidas correctivas. El órgano rector de planificación asiste a las instituciones en sus procesos de planificación y definición de estándares, establece el marco de referencia para el seguimiento de políticas públicas y participa del análisis de los reportes de seguimiento. El papel de estos actores exige un alto grado de coordinación y trabajo conjunto.

IV. Seguimiento de programas presupuestarios sustantivos

El seguimiento de los programas presupuestarios sustantivos se focaliza en cinco áreas de observables:

- Seguimiento físico-financiero

Seguimiento trimestral de la ejecución de los recursos presupuestarios en relación con los autorizados y de la producción obtenida respecto de la programada.

○ Indicadores de eficiencia

Seguimiento semestral de un número reducido de indicadores de eficiencia relevantes, sean éstos de recursos, de relaciones insumo-producto o de relaciones entre productos.

○ Indicadores de eficacia

Seguimiento semestral de un número reducido de indicadores de eficacia relevantes, expresen éstos cobertura, alcance o variación de los volúmenes de producción, entre otros.

○ Indicadores de calidad

Seguimiento semestral de un número reducido de indicadores relevantes de calidad, estén éstos relacionados con la satisfacción de los usuarios o con características que deban asegurarse en los bienes y servicios producidos o en los procesos de su producción.

○ Indicadores de género y otros indicadores temáticos

Seguimiento semestral de un número reducido de indicadores relevantes de género que pueden aludir al gasto per cápita por sexo, cobertura por sexo, recursos aplicados a la equidad de género, entre otros¹.

También puede resultar conveniente incorporar algunos indicadores sobre otros temas transversales de importancia estratégica o que formen parte de los compromisos internacionales asumidos por el país, como es el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Estas áreas de observables se mantienen siempre en el ámbito de los recursos, procesos y productos, ya que el campo de los efectos queda reservado para las instancias de evaluación.

Dado que el propósito es identificar posibles desvíos y producir alertas tempranas, en todos los casos, se incorporan campos destinados a expresar el desempeño de los indicadores con un modo de señalización por colores, a manera de semáforo. En relación con cada desvío, se exige identificar causas y postular medidas correctivas.

Establecimiento de alertas

Para establecer el desempeño y producir alertas tempranas es necesario aplicar sobre la escala de cada indicador un estándar / norma que establezca mínimos y máximos aceptables, es decir, el rango de valores admitidos. Los estándares / norma pueden ser de tres tipos:

- *De piso:* establecen sólo el valor mínimo aceptable.

¹ Consultar ejemplos en el documento “Metodología de indicadores de producción”

- *De techo:* establecen sólo el valor máximo tolerable.
- *De banda:* establecen los valores mínimo y máximo entre los que puede oscilar razonablemente el indicador.

De esta manera, los estándares / norma determinan una *zona de normalidad* y una *zona fuera de norma*. Se determinará también -sobre la zona de normalidad- una *zona de atención* cercana al límite permitido.

Ejemplo de estándares de techo:




Indicador	Escala	Estándar/Norma	Señal
Porcentaje de docentes fuera del aula	30%	Fuera de norma	
	29%		
	28%		
	27%		
	26%		
	25%		
	25%		
	24%		
	23%		
	22%		
	21%		
	20%	Atención	
	19%		
	18%		
	17%		
	16%	Zona de normalidad	
	15%		
	14%		
	13%		
	12%		
11%			
10%			
9%			
8%			
7%			
6%			
5%			
4%			
3%			
2%			
1%			

Figura 4: Ejemplo de estándares de techo




Indicador	Escala	Estándar/Norma	Señal	
Proporción alumno-maestro en el nivel primario	30	Fuera de norma		Señal de alarma
	28			
	26			
	24			
	22			
	20	Atención		Señal de atención
	18			
	16	Zona de normalidad		
	14			
	12	Atención		Señal de atención
10				
8				
6	Fuera de norma		Señal de alarma	
4				
2				

Figura 3: Ejemplo de estándares de bandas de mínimo y máximo

Ejemplo de estándares de banda:

Matriz de seguimiento de programas presupuestarios

Para el registro del seguimiento se utiliza la Matriz de seguimiento de programas presupuestarios que se presenta en Tabla 1.

Tabla 1: Matriz de seguimiento de programas presupuestarios

(1) Programa:	Código		Nombre					
(2) Descripción del programa:								
(3) Seguimiento físico financiero	(a) Información financiera				(b) Información de producción			
	1er. trimestre	2do. trimestre	3er. trimestre	4to. trimestre	1er. trimestre	2do. trimestre	3er. trimestre	4to. trimestre
(c) Autorizado								
(d) Ejecutado								
(e) Desempeño								
	(f) Causas de desvíos		(g) Medidas correctivas comprometidas		(h) Medidas correctivas implementadas		(i) Observaciones	

(4) Indicadores de eficiencia	(a) Indicador	(b) Tipo de indicador	(c) Meta	(d) Información de seguimiento		(e) Desempeño
				1er. semestre	2do. semestre	
	(f) Causas de desvíos	(g) Medidas correctivas comprometidas	(h) Medidas correctivas implementadas	(i) Observaciones		

(5) Indicadores de eficacia	(a) Indicador	(b) Tipo de indicador	(c) Meta	(d) Información de seguimiento		(e) Desempeño
				1er. semestre	2do. semestre	
	(f) Causas de desvíos	(g) Medidas correctivas comprometidas	(h) Medidas correctivas implementadas	(i) Observaciones		

(6) Indicadores de calidad	(a) Indicador	(b) Tipo de indicador	(c) Meta	(d) Información de seguimiento		(e) Desempeño
				1er. semestre	2do. semestre	
	(f) Causas de desvíos	(g) Medidas correctivas comprometidas	(h) Medidas correctivas implementadas	(i) Observaciones		

(7) Indicadores de género & otros indicadores temáticos	(a) Indicador	(b) Tipo de indicador	(c) Meta	(d) Información de seguimiento		(e) Desempeño
				1er. semestre	2do. semestre	
	(f) Causas de desvíos	(g) Medidas correctivas comprometidas	(h) Medidas correctivas implementadas	(i) Observaciones		

(8) Observaciones				
(9) Desempeño del programa	1er. trimestre	2do. trimestre	3er. trimestre	4to. trimestre

Los primeros campos de la matriz se utilizarán para registrar información general sobre el programa a monitorear. En el **Campo (1)** de la matriz se consignarán código y nombre del programa. En el **Campo (2)** se realizará una descripción sintética del programa, en la que incluya los objetivos, características generales y principales procesos del mismo y se haga referencia a los recursos totales previstos para el ejercicio y su producción más relevante, con mención a su unidad de medida y volumen programado.

En el **Campo 3** se utilizará para registrar información vinculada al seguimiento físico-financiero. En la Columna (a) se registrarán, en forma trimestral, los datos correspondientes a los recursos financieros y en la Columna (b) los datos correspondientes a la producción del programa. Las intersecciones de la Columna (a) con la Fila (c) se destinarán a los recursos presupuestarios autorizados, en tanto que las intersecciones con la Fila (d) a los recursos devengados en cada trimestre. En la Columna (b) se registrarán, en forma trimestral, los datos correspondientes a la producción del programa. Las intersecciones de la Columna (b) con la Fila (c) se destinarán a la producción programada, en tanto que las intersecciones con la Fila (d) a la efectivamente obtenida. En la Fila (e) se registrará el desempeño financiero y físico del programa en cada trimestre, utilizando el sistema de colores (verde, amarillo y rojo), de acuerdo con los estándares / norma definidos. En el caso de desvíos, se describirá de manera sintética sus causas en la Columna (f), se propondrán medidas correctivas en la Columna (g), se evaluará su cumplimiento en la Columna (h). La Columna (i) se utilizará para dar cuenta de cualquier observación importante para comprender el desempeño del programa.

El **Campo (4)** está destinado a información de seguimiento de indicadores de eficiencia. En la Columna (a) se consignará el nombre del indicador, en la Columna (b) se hará referencia al tipo de indicador, por ejemplo, indicador de recursos, coeficiente insumo-producto, indicador producto intermedio-producto final. En la Columna (c) se consignará la meta para el ejercicio y en la Columna (d) los valores registrados por el indicador en cada semestre. La Columna (e) está reservada para dar cuenta del desempeño del indicador, utilizando el sistema de colores (verde, amarillo y rojo), de acuerdo con los estándares / norma definidos para dicho indicador. En el caso de desvíos, se describirá de manera sintéticas sus causas en la Columna (f), se propondrán medidas correctivas en la Columna (g), se evaluará su cumplimiento en la Columna (h). La Columna (i) se utilizará para dar cuenta de cualquier observación importante para comprender el desempeño del programa.

El **Campo (5)** está destinado a información de seguimiento de indicadores de eficacia. En la Columna (a) se consignará el nombre del indicador, en la Columna (b) se hará referencia al tipo de indicador, por ejemplo, indicador de cobertura, de alcance, de volumen. En la Columna (c) se consignará la meta para el ejercicio y en la Columna (d) los valores registrados por el indicador en cada semestre. La Columna (e) está reservada para dar cuenta del desempeño del indicador, utilizando el sistema de colores (verde, amarillo y rojo), de acuerdo con los estándares / norma definidos para dicho indicador. En el caso de desvíos, se describirá de manera sintéticas sus causas en la Columna (f), se propondrán medidas correctivas en la Columna (g), se evaluará su cumplimiento en la Columna (h). La Columna (i) se utilizará para dar cuenta de cualquier observación importante para comprender el desempeño del programa.

El **Campo (6)** está destinado a información de seguimiento de indicadores de calidad. En la Columna (a) se consignará el nombre del indicador, en la Columna (b) se hará referencia al tipo de indicador, por ejemplo, satisfacción del usuario o dimensiones de calidad del producto. En la Columna (c) se consignará la meta para el ejercicio y en la Columna (d) los valores registrados por el indicador en cada semestre. La Columna (e) está reservada para dar cuenta del desempeño del indicador, utilizando el sistema de colores (verde, amarillo y rojo), de acuerdo a los estándares / norma definidos para dicho indicador. En el caso de desvíos, se describirá de manera sintéticas sus causas en la Columna (f), se propondrán medidas correctivas en la Columna (g), se evaluará su cumplimiento en la Columna (h). La Columna (i) se utilizará para dar cuenta de cualquier observación importante para comprender el desempeño del programa.

El **Campo (7)** está destinado a información de seguimiento de indicadores de género y otros indicadores temáticos. En la Columna (a) se consignará el nombre del indicador, en la Columna (b) se hará referencia al tipo de indicador, por ejemplo, gasto per cápita por sexo, cobertura por sexo, recursos aplicados a la equidad de género. En la Columna (c) se consignará la meta para el ejercicio y en la Columna (d) los valores registrados por el indicador en cada semestre. La Columna (e) está reservada para dar cuenta del desempeño del indicador, utilizando el sistema de colores (verde, amarillo y rojo), de acuerdo a los estándares / norma definidos para dicho indicador. En el caso de desvíos, se describirá de manera sintéticas sus causas en la columna en la Columna (f), se propondrán medidas correctivas en la Columna (g), se evaluará su cumplimiento en la Columna (h). La Columna (i) se utilizará para dar cuenta de cualquier observación importante para comprender el desempeño del programa.

El **Campo (8)** está reservado para información cualitativa complementaria que sea de utilidad para fortalecer y comprender el desempeño del programa.

El **Campo (9)** registrará el desempeño del programa a través de un índice sintético que combina las dimensiones del desempeño evaluadas previamente y se expresará también en sistema de colores (verde, amarillo y rojo). Al respecto, ver Anexo I, Construcción de índices de desempeño y archivo Excel con matriz de construcción de índices de desempeño.

V. Seguimiento de organismos públicos

El seguimiento de organismos públicos, responsables de los programas presupuestarios, del entorno institucional básico de administración y de su orientación estratégica se focaliza en dos áreas de observables:

○ *Desempeño de todos los programas presupuestarios sustantivos de la institución*

Seguimiento del desempeño trimestral de cada uno de los programas sustantivos que forman parte del presupuesto institucional del organismo. En esta área se toma como insumo el seguimiento de los programas presupuestarios desarrollado en el título anterior.

○ *Indicadores de eficiencia institucional*

Seguimiento semestral de un número reducido de indicadores de eficiencia institucional relevantes. En general, estos indicadores se refieren a las relaciones cuantitativas que se pueden establecer entre los recursos reales utilizados en las diferentes categorías programáticas de una institución.

Al igual que en el seguimiento de programas presupuestarios, dado que el propósito es identificar posibles desvíos y producir alertas tempranas, en todos los casos, se incorporan campos destinados a expresar el desempeño de los indicadores con un modo de señalización por colores, a manera de semáforo. En relación con cada desvío, se exige identificar causas y postular medidas correctivas.

Se establecen también estándares / norma que fijan mínimos y máximos aceptables -o rango de valores admitidos- sobre la escala del indicador, para determinar el desempeño y, de ser necesario, producir alertas tempranas. De modo que se trabaja, de igual forma, con *zona de normalidad, zona de atención y zona fuera de norma*.

Matriz de seguimiento de organismos públicos

Para el registro del seguimiento se utiliza la Matriz de seguimiento de organismos públicos que se presenta en Tabla 2.

MATRIZ DE SEGUIMIENTO

Tabla 2: Matriz de seguimiento de instituciones públicas

(1) Institución:	Código									Nombre								
(2) Síntesis de la política presupuestaria																		
(3) Seguimiento financiero	(a) Autorizado			(b) Ejecutado														
Partidas	Año	1er. trimestre	%	2do. trimestre	%	3er. trimestre	%	4to. trimestre	%									
0-Remuneraciones																		
1-Servicios																		
2-Materiales y Suministros																		
3-Intereses y Comisiones																		
4-Activos Financieros																		
5-Bienes Duraderos																		
6-Transferencias Corrientes																		
7-Transferencias de Capital																		
8-Amortización																		
9-Cuentas Especiales																		
SUB TOTAL																		
Transferencias no vinculadas																		
TOTAL GENERAL																		
(4) Desempeño de los programas presupuestarios	(a) Desempeño a lo largo del ejercicio																	
	1er. trimestre	2do. trimestre	3er. trimestre	4to. trimestre														
(b) Programa 1																		
(c) Programa 2																		
(d) Programa 3																		
...																		
(e) Desempeño agregado																		
(5) Indicadores de eficiencia institucional	(a) Indicador	(b) Tipo de indicador	(c) Meta	(d) Información de seguimiento		(e) Desempeño												
				1er. semestre	2do. semestre													
		(f) Causas de desvíos	(g) Medidas correctivas comprometidas	(h) Medidas correctivas implementadas	(i) Observaciones													
(6) Desempeño institucional	1er. trimestre	2do. trimestre	3er. trimestre	4to. trimestre														

Los primeros campos de la matriz se utilizarán para registrar información general sobre el organismo objeto de seguimiento. En el **Campo (1)** de la matriz se colocará el código y nombre de la institución. En el **Campo (2)** se realizará una descripción sintética de la política presupuestaria de la institución². En el **Campo 3**, se consignarán la información trimestral de ejecución financiera, con base en devengado, por objeto del gasto, en números absolutos y porcentaje respecto de lo autorizado.

El **Campo (4)** está destinado a información de seguimiento del desempeño de programas presupuestarios. Las intersecciones de la Columna (a) y la Fila (b), y subsiguientes, se destinarán a registrar el desempeño de los distintos programas, en cada trimestre del ejercicio. El desempeño agregado de todos los programas sustantivos en cada cada trimestre -intersecciones de la Columna (a) y la Fila (e)- se expresará mediante un índice sintético que combina los valores de los diversos programas y se comunica a través del sistema de colores (verde, amarillo y rojo). Al respecto, ver Anexo I, Construcción de índices de desempeño y archivo excel con matriz de construcción de índices de desempeño.

El **Campo (5)** está destinado a información de seguimiento de indicadores de eficiencia institucional. En la Columna (a) se consignará el nombre del indicador, en la Columna (b) se hará referencia al tipo de indicador. En la Columna (c) se consignará la meta para el ejercicio y en la Columna (d) los valores registrados por el indicador en cada semestre. La Columna (e) está reservada para dar cuenta del desempeño del indicador, utilizando el sistema de colores (verde, amarillo y rojo), de acuerdo a los estándares / norma definidos para dicho indicador. En el caso de desvíos, se describirá de manera sintéticas sus causas en la Columna (f), se propondrán medidas correctivas en la Columna (g), se evaluará su cumplimiento en la Columna (h). La Columna (i) se utilizará para dar cuenta de cualquier observación importante para comprender el desempeño de los indicadores de eficiencia institucional.

El **Campo (6)** registrará el desempeño institucional a través de un índice sintético que combina las dimensiones del desempeño evaluadas previamente y se expresará también en sistema de colores (verde, amarillo y rojo). Al respecto, ver Anexo I, Construcción de índices de desempeño y archivo excel con matriz de construcción de índices de desempeño.

VI. Seguimiento de políticas públicas

Dado que las políticas públicas son, en general, de carácter transversal e involucran a varias instituciones públicas, presentando alcances sectoriales, transectoriales o inter-sectoriales, el seguimiento de las mismas deberá tomar en cuenta el desempeño de los programas sustantivos que contribuyen con sus objetivos. No obstante, si bien los principales aspectos de la eficiencia

² La política presupuestaria refiere a los objetivos institucionales prioritarios --consistente con los programas propuestos y sus metas- cuya ejecución se prevee financiar durante el ejercicio, así como objetivos de desempeño presupuestario (incremento de eficiencia, peso relativo de los gastos, según los diversos clasificadores, entre otros).

están referidos a los procesos productivos, es decir, a los programas, subsisten dimensiones de la eficacia y la calidad que es útil examinar en el nivel de la política.

Por ejemplo, aspectos vinculados a la cobertura y el alcance de la política pueden demandar indicadores propios que combinen indicadores de los programas pertinentes, ya sea por agregación o complementariedad. Aspectos relacionados con la calidad también requieren una mirada en el nivel de la política, por ejemplo, para examinar qué grado de esta condición reviste el conjunto de prestaciones de la política conformado por las prestaciones particulares de los diversos programas. Algo similar ocurre con la satisfacción de los usuarios: pueden distinguirse las valoraciones relativas a prestaciones de programas particulares de las referidas a las de la política en su conjunto.

Por otra parte, el nivel de las políticas públicas resulta valioso para el seguimiento de indicadores de género y otros temas transversales de importancia estratégica, muchos de los cuales forman parte de los compromisos internacionales asumidos por el país, como es el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

De modo que el seguimiento de las políticas públicas se focaliza en cuatro campos de observables:

- *Desempeño de todos los programas presupuestarios que conforman la política*
- *Indicadores de eficacia de la política*
- *Indicadores de calidad de la política*
- *Indicadores de género y otros indicadores temáticos*

Matriz de seguimiento de políticas públicas

Para el registro del seguimiento se utiliza la Matriz de seguimiento de políticas públicas que se presenta en Tabla 3.

Tabla 3: Matriz de seguimiento de políticas públicas

(1) Política pública:	Nombre			
(2) Descripción de la política pública:				
(3) Principales resultados esperados	(a) De efecto		(b) De impacto	
	Linea de base (año)	Meta (año)	Linea de base (año)	Meta (año)
(4) Instituciones y programas presupuestarios vinculados	(a) Instituciones		(b) Programas presupuestarios	
(5) Desempeño de los programas presupuestarios vinculados	(a) Desempeño a lo largo del ejercicio			
	1er. trimestre	2do. trimestre	3er. trimestre	4to. trimestre
(b) Programa 1				
(c) Programa 2				
(d) Programa 3				
...				
(e) Desempeño agregado				

(6) Indicadores de eficacia	(a) Indicador	(b) Tipo de indicador	(c) Meta	(d) Información de seguimiento		(e) Desempeño
				1er. semestre	2do. semestre	
(7) Indicadores de calidad	(a) Indicador	(b) Tipo de indicador	(c) Meta	(d) Información de seguimiento		(e) Desempeño
				1er. semestre	2do. semestre	
(8) Indicadores de género & otros indicadores temáticos	(a) Indicador	(b) Tipo de indicador	(c) Meta	(d) Información de seguimiento		(e) Desempeño
				1er. semestre	2do. semestre	
(9) Observaciones						
(10) Desempeño de las prestaciones de la política	1er. trimestre	2do. trimestre	3er. trimestre	4to. trimestre		

Los campos (1), (2), (3) y (4) de la matriz se utilizarán para registrar información general sobre la política pública objeto de seguimiento. En el **Campo (1)** de la matriz se colocará el nombre de la política pública. En el **Campo (2)** se realizará una descripción sintética de la política presupuestaria de la institución. El **Campo (3)** está destinado a información de referencia sobre resultados, de efectos -Columna (a)- y de impactos -Columna (b)-. El **Campo (4)** está destinado a información de sobre las instituciones involucradas -Columna (a)- y programas que contribuyen con la política -Columna (b).

El **Campo (5)** está destinado a información de seguimiento del desempeño de los programas presupuestarios mencionados en la Columna (b) del Campo (4). En el Campo (5), las intersecciones de la Columna (a) y la Fila (b), y subsiguientes, se destinarán a registrar el desempeño de los distintos programas, en cada trimestre del ejercicio. El desempeño agregado de todos los programas sustantivos en cada cada trimestre -intersecciones de la Columna (a) y la Fila (e)- se expresará mediante un índice sintético que combina los valores de los diversos programas y se comunica a través del sistema de colores (verde, amarillo y rojo). Al respecto, ver Anexo I, Construcción de índices de desempeño y archivo excel con matriz de construcción de índices de desempeño.

Los **Campos (6), (7) y (8)** están destinado a información de seguimiento de indicadores de eficacia, calidad, género y otros indicadores temáticos vinculados a la política pública, consignando en las Columnas (a) los nombres de los indicadores, en las Columnas (b) el tipo de indicador, en las Columnas (c) las metas para el ejercicio y en las Columnas (d) los valores registrados por los indicadores en cada semestre. Las Columnas (e) están reservada para dar cuenta del desempeño del indicador, utilizando el sistema de colores (verde, amarillo y rojo), de acuerdo a los estándares / norma definidos para dicho indicador. En el caso de desvíos, se describirá de manera sintéticas sus causas en las Columnas (f), se propondrán medidas correctivas en las Columnas (g), se evaluará el cumplimiento en las Columnas (h). Las Columnas (i) se utilizará para dar cuenta de cualquier observación importante para comprender el desempeño de los indicadores de cada campo.

El **Campo (9)** está reservado para información cualitativa complementaria que sea de utilidad para comprender el desempeño de la política en cuestión.

El **Campo (10)** registrará el desempeño de las prestaciones de la política a través de un índice sintético que combina las dimensiones del desempeño evaluadas previamente y se expresará también en el sistema de colores (verde, amarillo y rojo). Al respecto, ver Anexo I, Construcción de índices de desempeño y archivo Excel con matriz de construcción de índices de desempeño.

VII. Seguimiento agregado del gasto

El cuarto nivel del seguimiento corresponde al monitoreo del gasto según grandes agrupamientos, utilizando los clasificadores presupuestarios y metodologías ad hoc. Así, se seguirá el

comportamiento del gasto según los propósitos que éste persigue, de acuerdo con los objetivos generales del sector público, a través del clasificador funcional. Se seguirá el comportamiento de las erogaciones de acuerdo al tipo de gasto, distinguiendo gastos corrientes, gastos de capital y aplicaciones financieras³, a través del clasificador económico. Se seguirá de manera agregada el comportamiento del gasto teniendo en cuenta en qué se gasta, a través del clasificador por objeto del gasto que identifica los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de sus actividades.

Se seguirá también el comportamiento del gasto destinado a la equidad de género, distinguiendo el gasto etiquetado del resto del gasto. En la medida que no se cuenta con un clasificador presupuestario sensible al género, será necesario el desarrollo de una metodología ad hoc para la correcta identificación de los recursos.

Seguimiento agregado del gasto		Metodología
1	Según su finalidad	Clasificador funcional
2	Según su naturaleza económica	Clasificador económico
3	Según su objeto	Clasificador por objeto del gasto
4	Destinado a la equidad de género	Metodología <i>ad hoc</i>

Figura 4: Seguimiento agregado del gasto

³ Las aplicaciones financieras se constituyen por el incremento de los activos financieros (inversiones financieras tales como compra de acciones, concesión de préstamos, y adquisición de títulos y valores, con el fin de obtener rentabilidad y administrar liquidez) y la disminución de los pasivos públicos (mediante la amortización de la deuda pública).

Matriz de seguimiento del gasto según su finalidad

Tabla 4: Matriz de seguimiento del gasto según su finalidad

Concepto	(1)		(2)							
	Aprobado		Ejecutado							
	(a) Inicial	(b) Actual	(a) 1er trimestre	%	(b) 2do trimestre	%	(c) 3er trimestre	%	(d) 4to trimestre	%
1 Funciones de servicios públicos generales										
1.1 Servicios públicos generales										
1.2 Defensa										
1.3 Orden público y seguridad										
2 Funciones de servicios económicos										
2.1 Asuntos económicos										
2.2 Protección del medio ambiente										
3 Funciones de servicios sociales										
3.1 Vivienda y otros servicios comunitarios										
3.2 Salud										
3.3 Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión										
3.4 Educación										
3.5 Protección social										
4 Transacciones no asociadas a funciones										

La **Columna (1)** dará cuenta de los recursos autorizados para el ejercicio de acuerdo con los diferentes conceptos del clasificador por objeto del gasto. La sub-columna (a) expresará la apropiación inicial y en la (b) la apropiación actual al momento del informe.

La **Columna (2)** dará cuenta de los recursos ejecutados de cada trimestre expresado en términos absolutos y en porcentaje.

Matriz de seguimiento según naturaleza económica del gasto

Tabla 5: Matriz de seguimiento del gasto según su naturaleza económica

Concepto	(a) Aprobado		(b) Ejecutado							
	(a) Inicial	(b) Actual	(a) 1er trimestre	%	(b) 2do trimestre	%	(c) 3er trimestre	%	(d) 4to trimestre	%
1 Gastos corrientes										
1.1 Gastos de consumo										
1.1.1 Remuneraciones										
1.1.2 Adquisición de bienes y servicios										
1.2 Intereses										
1.2.1 Interinos										
1.2.2 Externos										
1.3 Transferencias corrientes										
1.3.1 Transferencias corrientes al sector público										
1.3.2 Transferencias corrientes al sector privado										
1.3.3 Transferencias corrientes al sector externo										
2 Gastos de capital										
2.1 Formación de capital										
2.1.1 Edificaciones										
2.1.2 Vías de comunicación										
2.1.3 Obras urbanísticas										
2.1.4 Instalaciones										
2.1.5 Otras obras										
2.2 Adquisición de activos										
2.2.1 Maquinaria y equipo										
2.2.2 Terrenos										
2.2.3 Edificios										
2.2.4 Intangibles										
2.2.5 Activos de valor										
2.3 Transferencias de capital										
2.3.1 Transferencias de capital al sector público										
2.3.2 Transferencias de capital al sector privado										
2.3.3 Transferencias de capital al sector externo										
3 Transacciones financieras										
3.1 Concesión de préstamos										
3.2 Adquisición de valores										
3.3 Amortización										
3.3.1 Amortización interna										
3.3.2 Amortización externa										
3.4 Otros activos financieros										
4 Sumas sin asignación										

La **Columna (1)** dará cuenta de los recursos autorizados para el ejercicio de acuerdo con los diferentes conceptos del clasificador económico. La sub-columna (a) expresará la apropiación inicial y la (b) la apropiación actual al momento del informe.

La **Columna (2)** dará cuenta del devengado de cada trimestre expresado en términos absolutos y en porcentaje respecto de la apropiación actual.

Matriz de seguimiento por objeto del gasto

Tabla 6: Matriz de seguimiento por objeto del gasto

Partidas	(a) Aprobado		(b) Ejecutado							
	(a) Inicial	(b) Actual	(a) 1er. trimestre	%	(b) 2do. trimestre	%	(c) 3er. trimestre	%	(d) 4to. trimestre	%
0-Remuneraciones										
1-Servicios										
2-Materiales y Suministros										
3-Intereses y Comisiones										
4-Activos Financieros										
5-Bienes Duraderos										
6-Transferencias Corrientes										
7-Transferencias de Capital										
8-Amortización										
9-Cuentas Especiales										

La **Columna (1)** dará cuenta de los recursos autorizados para el ejercicio de acuerdo a los diferentes partidas del clasificador por objeto del gasto. La sub-columna (a) expresará la apropiación inicial y la (b) la apropiación actual al momento del informe.

La **Columna (2)** dará cuenta del devengado de cada trimestre expresado en términos absolutos y en porcentaje respecto de la apropiación actual.

VIII. Evaluación

La evaluación presupuestaria constituye un proceso de análisis que busca establecer el grado de desempeño de los programas presupuestarios y determinar los efectos de la aplicación de los recursos públicos.

Se diferencia del seguimiento en que, aun cuando se aplican al mismo objeto, la evaluación es valorativa, conclusiva y su propósito es alimentar la toma de decisiones sobre la continuidad o no de una política, o bien, la necesidad de introducir ajustes en el diseño. El seguimiento, en tanto, sólo contrasta información, no tiene una vocación de valoración definitiva, y su propósito es detectar desvíos, emitir señales de alerta y favorecer la introducción de medidas correctivas. No obstante, los reportes generados durante el seguimiento constituirán un insumo crítico de la evaluación y serán objeto de análisis durante el proceso.

En el marco de un presupuesto por programas orientado a resultados, la evaluación presupuestaria incorpora, además, el campo de los *outcomes*, es decir, constata el logro en materia de resultados y analiza las hipótesis de política que postulan relaciones entre productos, efectos e impactos.

La evaluación presupuestaria constituye, de este modo, una tarea conjunta de los órganos rectores de presupuesto y de planificación. El órgano rector de presupuesto cumplirá un rol fundamental en la evaluación de los aspectos físico-financieros y de los indicadores de eficiencia, eficacia y calidad, moviéndose en el hemisferio izquierdo de la cadena de valor público (ver Figura 5); mientras que el órgano rector de planificación tendrá un rol primordial en la evaluación de los resultados en términos de efectos e impactos, de las hipótesis de política y de los aspectos vinculados a la eficacia y la calidad, moviéndose en el hemisferio derecho de la cadena de valor público (ver Figura 5). Ambos órganos rectores, en conjunto con los organismos ejecutores deberán llevar adelante el análisis integral de los programas o políticas, según sea el recorte del objeto que se elija.

“Evaluar es fijar el valor de una cosa; para hacerlo se requiere de un procedimiento mediante el cual se compara aquello a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado” (Franco, 1975⁴). El primer patrón de comparación que parece evidente es la propia planificación: en qué medida se ha logrado lo planificado. “La evaluación mide hasta qué punto un programa alcanza ciertos

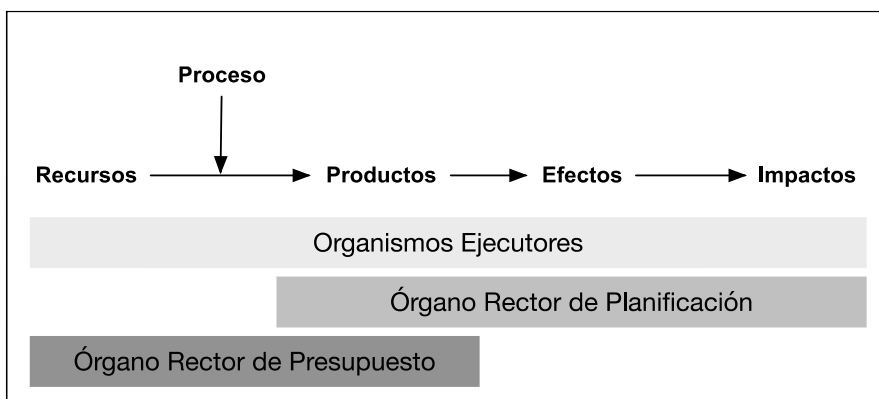


Figura 5: Actores del proceso de evaluación

objetivos” (Banners, Doctors y Gordon⁵). Sin embargo, evaluar implica también contrastar los efectos de una actuación con el comportamiento de las variables en el pasado o en otras experiencias análogas.

La comparación es útil para observar aspectos específicos del objeto de evaluación: se puede evaluar, por ejemplo, si se están utilizando bien los recursos o si se generan los bienes y servicios programados. Las comparaciones sirven también para ver qué impacto tienen los bienes y servicios que se prestan. Y, en definitiva, determinar si tiene sentido continuar lo que se está haciendo y de la manera en que se está haciendo. En definitiva, algunos de los aspectos que constituyen materia frecuente de evaluación son la eficiencia, la eficacia y la efectividad.

Se pueden distinguir tipos de evaluación, según qué se evalúa y en qué momento se lo hace. Dejando de lado la evaluación *ex-ante* que, en sentido estricto, forma parte del proceso de

⁴ Franco, R. (1971), *Algunas reflexiones sobre la evaluación del desarrollo*, Santiago, ILPES.

⁵ Banner, D.K., S.I. Doctors, y A. C. Gordon (1975), *The politics of Social Program Evaluation*, Cambridge, Mass, Ballinger Publishing.

formulación, en el campo de las evaluaciones *ex-post*, se diferencian la evaluación de procesos y la evaluación de impacto. Y dentro de esta última, se destacan, según el enfoque metodológico que se adopte, la *evaluación clásica por objetivos* y la *evaluación pluralista*, que incluye propuestas que se autodenominan *libre de objetivos*.

La evaluación de procesos brinda información para contribuir a la mejora de la gestión operativa. Su propósito es fortalecer y mejorar el proceso de implementación. Se encuentra muy cerca de la tarea de seguimiento, pero va más allá: analiza, mediante trabajo de campo, cómo se llevan a cabo los procesos operativos y si el modo en que se trabaja contribuye al mejoramiento de la gestión. En este sentido, por medio de las evaluaciones de procesos se detectan las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la manera en que se está funcionando, las formas organizativas, las herramientas de trabajo e, incluso, la normativa pertinente, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa y enriquezcan el diseño de la intervención.

La evaluación de impacto procura determinar los logros de una intervención. Se la puede aplicar una vez finalizada la misma o durante su ejecución. Está centrada en los efectos que produjo la intervención, se trata, por tanto, de una suerte de evaluación de las hipótesis de política.

La *evaluación clásica por objetivos*, a efectos de determinar los resultados de la intervención – efectos o impactos- pretende identificar previamente cuáles son las variables que se observarán y los indicadores que permitirán determinar su valor. En todos los casos, esto implicará comparar la situación al inicio de las acciones y la situación al momento de la evaluación. Por tanto, se intentará siempre realizar mediciones *antes* y *después*.

Si se registran cambios positivos en variables que se consideran efectos de la intervención, se podrá suponer -en principio- que ha habido un impacto favorable. Sin embargo, esos cambios positivos pueden ser, en sentido estricto, consecuencias de las acciones realizadas en la intervención, así como de otros factores ajenos a ella. Aparece entonces la necesidad de controlar los *efectos externos* para determinar lo que se denomina *resultados netos* de la intervención que son, en sentido estricto, el impacto. Para ello la evaluación de impacto ha recurrido a diversas alternativas que van desde la *evaluación experimental de impacto*, en la que se trabaja con un grupo de control, hasta *modelos cuasi-experimentales* o *no experimentales*, en los que se prescinde del grupo de control.

Existen propuestas metodológicas alternativas a los enfoques centrados exclusivamente en el análisis de las relaciones entre medios y fines o entre causas y efectos de una intervención que han sido denominadas “pluralistas”. La *evaluación pluralista* concibe la evaluación de las intervenciones públicas como un proceso político en el que diversos actores discuten una misma intervención desde perspectivas y valores diferentes.

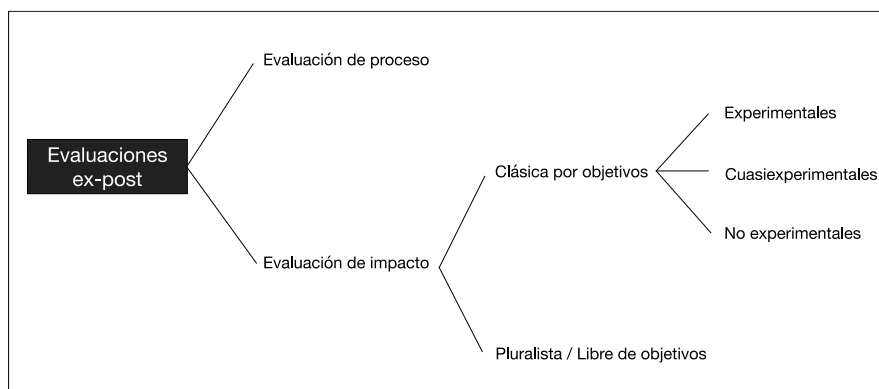


Figura 6: Tipos de evaluaciones *ex-post*

Para este tipo de evaluación no importan tanto los objetivos de la intervención como la identificación de los efectos -positivos o negativos- que ésta provocó, aun cuando no hayan sido previstos en el momento del diseño. La propuesta se apoya en la constatación de que las intervenciones producen resultados diversos, frecuentemente no esperados y que, a menudo, los resultados previstos no ocurren. Las evaluaciones clásicas, al centrar su diseño sólo en las variables de los resultados esperados, suelen perder la riqueza de las intervenciones públicas. Sin embargo, que los resultados esperados en el diseño no tengan lugar o no acontezcan de la forma que se esperaban no alcanza para desestimar una intervención. Se propone, entonces, evitar el sesgo de los objetivos y concurrir al proceso de evaluación prescindiendo de ellos para indagar cuáles han sido efectivamente sus *outcomes*. Lo primordial es que la discusión que la evaluación produzca encuentre evidencias para continuarla, modificar su dirección, discontinuarla o articularla con otras acciones.

Lo que dentro de este enfoque se denomina *evaluación libre de objetivos* constituye una metodología muy pertinente para acumular evidencias que permitan con el tiempo mejorar la articulación entre presupuesto y planificación. Los distintos abordajes descritos se pueden combinar de diversos modos.

Las evaluaciones presupuestarias pueden llevarse a cabo sobre la base de dos tipos de recorte del objeto de evaluación, se pueden distinguir así la *evaluación de programas presupuestarios* y la *evaluación de políticas públicas*. En el primer caso, se evaluará la eficiencia, la eficacia y la calidad de un programa presupuestario, con énfasis en los efectos que sus prestaciones puedan haber provocado en su campo de intervención. En el segundo caso se evaluará la eficiencia, la eficacia y la calidad de cada uno de los programas que con sus prestaciones contribuyen con una política pública, pero también la eficacia, la calidad y los efectos de la política en su conjunto.