



Metodología de Evaluación y Seguimiento del Presupuesto

Abril, 2021
Santo Domingo de Guzmán, D.N.
República Dominicana

Tabla de contenido

Lista de acrónimos.....	3
Lista de ilustraciones.....	4
Antecedentes.....	5
Contexto: la gestión y el presupuesto orientados a resultados.....	11
Normativa legal.....	¡Error! Marcador no definido.
Seguimiento y evaluación como componentes claves de la gestión pública	13
Desempeño y presupuestación plurianual orientada a resultados	15
Siguiendo y evaluando el desempeño presupuestario	17
Orientaciones y directrices para el seguimiento.....	21
a. ¿Qué seguir?.....	21
b. ¿Cómo seguir?.....	22
Instrumentos de aplicación del seguimiento	22
c. ¿Cuándo seguir?.....	32
d. ¿Quién debe seguir?.....	34
Procedimiento general.....	¡Error! Marcador no definido.
a. Procedimiento para el seguimiento.....	¡Error! Marcador no definido.
Metodología para la evaluación de programas presupuestarios	35
a. ¿Qué evaluar?	38
b. ¿Cómo evaluar?	39
c. ¿Cuándo evaluar?.....	40
d. ¿Quién debe evaluar?.....	41
Procedimiento o ciclo de la evaluación.....	42
Anexo I: Institucionalización de la evaluación	45
Anexo II: Estrategia de sensibilización sobre la evaluación.....	46
Anexo III: Modelos de términos de referencia para la evaluación, por tipos.....	52
Referencias bibliográficas.....	71

Lista de acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DIGEPRES	Dirección General de Presupuesto
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
GC	Gobierno Central
GpR	Gestión para Resultados
GPpRD	Gestión Pública para Resultados en el Desarrollo
IDG	Índice de Desempeño General
IVALUA	Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas
MAP	Ministerio de Administración Pública
MEPYD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
MH	Ministerio de Hacienda
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAI	Programa Ampliado de Inmunizaciones
PNPSP	Plan Nacional Plurianual del Sector Público
PGE	Presupuesto General del Estado
PpAoR	Presupuesto Plurianual orientado a Resultados
PpR	Presupuesto por Resultados
PP	Programas Presupuestarios
RRHH	Recursos Humanos
SIAFE	Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado
SIGEF	Sistema de Información de la Gestión Financiera
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEDP	Seguimiento y Evaluación del Desempeño Presupuestario
SNMyE	Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación
SyE	Seguimiento y Evaluación

Lista de ilustraciones

Ilustración 1: Seguimiento y Evaluación para resultados del PAI.....	14
Ilustración 2. Seguimiento del desempeño presupuestario.....	18
Ilustración 3. Características del Seguimiento y la Evaluación ... ¡Error! Marcador no definido.	
Ilustración 4. La secuencia del proceso de transformación de fondos en los resultados del PAI	20
Ilustración 5. Cadena de valor y seguimiento.....	22
Ilustración 6: Ejemplo de alertas tempranas y seguimiento físico-financiero	24
Ilustración 7. Ejemplo para indicadores de desempeño	26
Ilustración 8. Cadena de costo directos de la producción pública.....	29
Ilustración 9. Procedimiento para la estimación de curvas de rendimiento en el PAI	30
Ilustración 10. Metodología de descomposición factorial.....	31
Ilustración 11. Tablero de control	
Ilustración 12: Temporalidad de los instrumentos para el seguimiento.....	33
Ilustración 13: Ámbitos de la evaluación de programas presupuestarios	40
Ilustración 14. Fases de la Evaluación	44

Antecedentes

Desde el año 2006, el Estado dominicano emprendió una importante Reforma de la Gestión de las Finanzas Públicas siendo uno de sus principales logros la implementación de un sistema de información de la gestión financiera del Gobierno Central y la creación de la Secretaría de Estado de Hacienda (hoy llamado Ministerio de Hacienda), asignándole la misión de diseñar y proponer al Poder Ejecutivo y a los Organismos Autónomos y Descentralizados la política fiscal del Gobierno y, conducir su ejecución y evaluación, garantizando el equilibrio y la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

Para ello adoptó un nuevo y amplio marco legal¹ que no sólo unificó en el Ministerio de Hacienda (MH) la formulación y ejecución de la política fiscal, sino que además estableció el diseño e implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE), conformado por los sub sistemas de administración financiera de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad Gubernamental, determinando también sus articulaciones con los sistemas de Planificación e Inversión Pública, Gestión Financiera de Recursos Humanos, Administración Tributaria, Compras y Contrataciones, Administración de Bienes Nacionales y Control Interno.

El Gobierno nacional, y especialmente el Ministerio de Hacienda, están conscientes de la necesidad de profundizar y consolidar la implementación del nuevo marco legal, a partir de fortalecer las nuevas funciones y estructuras organizativas del MH y de los órganos rectores de la Administración Financiera, a fin de establecer un sistema de gestión de las finanzas públicas que asegure en las entidades una ejecución de su gasto; efectiva, eficaz y transparente. Entre otras cosas, se requiere impulsar la dotación y capacitación de recursos humanos adecuados para asumir los cambios estructurales del nuevo marco legal; abordar una reformulación de los procesos del SIAFE que promueva reformas en materia de eficiencia, de eficacia; completar la implementación del SIGEF en los organismos descentralizados faltantes; consolidar el uso de herramientas y metodologías avanzadas en la gestión de contrataciones públicas; y, contribuir al establecimiento de un sistema de control que promueva la rendición de cuentas por resultados.

Pero sobre todo, el mayor desafío constituye la adaptación de las entidades públicas dominicanas para formular, ejecutar y evaluar sus presupuestos dentro de la gestión orientada a resultados; atendiendo así lo que dispone la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 423-06 que manda que los presupuestos de las entidades

¹ Entre las leyes relevantes cabe señalar: Ley No. 494-06 de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda (hoy llamado Ministerio de Hacienda), Ley No. 5-07 Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, Ley No. 423-06 Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, Ley No. 567-05 de Tesorería Nacional, Ley No. 6-06 de Crédito Público, Leyes No. 340-06 y No. 449-06 de contrataciones públicas, Ley No. 10-07 Contraloría General de la República y del Control Interno; y, Ley No. 126-01 de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

incluyan la producción de bienes y servicios y su incidencia en los resultados esperados de las políticas de desarrollo de corto, mediano y largo plazo. Asimismo hay que atender también que la ley ordena la puesta en vigencia de contratos por resultado y desempeño para el cumplimiento de políticas, objetivos y metas que estén contempladas en los planes de desarrollo y presupuestos plurianual y anual, y que sean debidamente cuantificadas y verificables mediante indicadores de desempeño, además de determinar incentivos presupuestarios a los organismos y/o incentivos monetarios a los funcionarios y empleados, durante el período del contrato. Finalmente se debe atender que la Ley manda a evaluar la ejecución del Presupuesto General del Estado realizada por los organismos del Gobierno Central, por los Organismos Autónomos y Descentralizados no Financieros y por las Instituciones Públicas de la Seguridad Social, tanto en forma periódica durante el ejercicio presupuestario, como al cierre de este.

Para la DIGEPRES resulta prioritario incorporar una nueva visión del presupuesto adoptando e incorporando consideraciones sobre los resultados en la aplicación de los recursos, e introduciendo el seguimiento y la evaluación de esos resultados para retroalimentar las prácticas cotidianas de trabajo de los entes públicos y órganos administrativos. Aquello requiere establecer instrumentos y mecanismos de Seguimiento y Evaluación del Desempeño Presupuestario y desarrollar las acciones que aseguren su institucionalización en sectores e instituciones piloto.

Por tanto, la metodología busca proporcionar a la DIGEPRES y a los entes y órganos instrumentos y técnicas que posibiliten monitorear y evaluar los recursos, los objetivos y las metas de los diversos programas presupuestarios que ejecutan con respecto a la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) y al Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP), retroalimentando así sus prácticas cotidianas de trabajo, mediante el establecimiento e institucionalización de mecanismos de seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados por esos programas.

A partir de la introducción del concepto de desempeño y de la incorporación de sus indicadores, tanto en sus ámbitos de control de la cadena de valor (insumos, procesos, productos, resultados) como en sus diversas dimensiones (eficiencia, eficacia, economía y calidad), se pretende establecer varios instrumentos de seguimiento y evaluación de los programas presupuestarios como los de alerta temprana, que permitan identificar y corregir las desviaciones financieras y programáticas producidas durante la ejecución, respecto a la programación, los de identificación de las relaciones de causalidad entre los recursos financieros gastados y los productos y resultados logrados, mediante la implementación de métodos y procesos internos y externalizados de evaluación de diseño y de resultados de esos programas presupuestarios.

En la primera sección, a manera de contexto, se analizan los estrechos vínculos existentes entre gestión pública y presupuesto orientado a resultados.

Posteriormente, en la segunda sección se exponen las normativas legales que rigen la Reforma de la Gestión de las Finanzas Públicas además de aquellas que sientan las bases de la metodología de Seguimiento y Evaluación del Desempeño Presupuestario

En la tercera sección, se presentan las principales definiciones y enfoques generales a adoptar para conceptualizar y caracterizar el seguimiento y la evaluación. En la misma línea, en la cuarta sección se explican varios lineamientos metodológicos claves a considerar en el desempeño y presupuestación orientada a resultados además de cuatro factores de éxito para el adecuado funcionamiento y aplicación de la técnica de evaluación de la efectividad del gasto o de su desempeño según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Posteriormente, en la quinta sección se exponen conceptos importantes relacionados a la metodología para la evaluación de la efectividad del gasto.

En la sexta sección, se propone un conjunto de orientaciones y directrices específicamente para el seguimiento del desempeño presupuestario respondiendo a las cuatro preguntas claves sobre qué seguir, cómo seguir, cuándo seguir y quién debe seguir. En la séptima sección, se tratan esas mismas cuatro preguntas, pero esta vez con orientaciones y directrices referidas a la evaluación del desempeño.

Finalmente, en la última sección se describe el procedimiento general revisado a aplicar para implementar la metodología de seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario planteada.

El Anexo 1 presenta los requisitos que debe cumplir el proceso de gestión de las políticas públicas, y la evaluación de programas presupuestarios con el fin de que la metodología de evaluación quede institucionalizada. El Anexo 2 propone una estrategia de sensibilización y movilización sobre la evaluación de los programas presupuestarios, que coloque y posicione estratégicamente en el debate público la relevancia de su evaluación, a fin de que todos los actores de la sociedad dominicana (gubernamentales y no gubernamentales) entiendan su trascendencia para el interés general, y exijan y materialicen prontamente su institucionalización. El Anexo 3 recoge modelos de términos de referencia para la evaluación de desempeño, así como para la evaluación en materia de diseño, e impacto, a fin de que la DIGEPRES cuente con apropiadas referencias sobre las mejores prácticas en la región y establezca criterios técnicos y homogéneos para la evaluación de los programas presupuestarios.

Normativa legal

El marco legal adoptado para establecer el Sistema de Seguimiento y Evaluación es amplio, por lo que su comprensión es imprescindible. A continuación se detallarán las leyes y artículos principales.

La Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 423-06 establece en su artículo 1 que el Sistema de Presupuesto es un conjunto de principios, normas, órganos y procesos que son utilizados en las etapas del ciclo presupuestario. Asimismo, el artículo 2 señala que las etapas del ciclo presupuestario son: formulación, discusión y aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.

Conforme las disposiciones del artículo 5, la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) es el órgano rector del Sistema de Presupuesto y el artículo 8 le atribuye como responsabilidad el seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario indicando lo siguiente:

1. Dictar las normas e instructivos técnicos, procedimientos y metodologías para la programación de compromisos, modificaciones presupuestarias y evaluación física y financiera expost de la ejecución de los presupuestos de los organismos públicos comprendidos en esta ley.
2. Evaluar la ejecución física y financiera de los presupuestos de los organismos comprendidos en el Título III de esta ley y elaborar informes sobre el cumplimiento de los objetivos y metas previstas, así como los desvíos producidos y los que se estime ocurrirán durante el ejercicio presupuestario.

Respecto a las normativas que regulan la metodología de seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario la Ley No. 423-06 y el Decreto No. 492-07, que aprueba el reglamento de aplicación, establecen diferentes artículos relacionados al seguimiento y evaluación.

El artículo 59 de la Ley señala que la DIGEPRES debe evaluar la ejecución del de los entes públicos y órganos administrativos pertenecientes a los ámbitos del Gobierno Central, los Organismos Autónomos y Descentralizados no Financieras y las Instituciones Públicas de la Seguridad Social de sus presupuestos aprobados por el Presupuesto General del Estado del ejercicio presupuestario y posterior a este.

Con el propósito de que la DIGEPRES pueda realizar las correspondientes evaluaciones sobre la ejecución presupuestaria los entes y órganos deberán:

- a) Llevar registros permanentes de la información de la producción de bienes y servicios y los beneficiarios atendidos, siguiendo las normas técnicas dictadas.
- b) Hacer su propia evaluación física y financiera, especificando los resultados y los obstáculos e inconvenientes que deberán superar para mejorar sus procesos de

gestión y alcanzar mayor eficacia y eficiencia en su consecución. Siguiendo las normas técnicas dictadas por la Dirección General de Presupuesto.

- c) Informar a la DIGEPRES sobre la producción de bienes y servicios, los beneficiarios atendidos y la evaluación realizada, identificando los medios de verificación respectivos.

El artículo 61 señala que, con base en las informaciones que suministren los entes y órganos, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental y otras que se consideren adecuadas, la DIGEPRES deberá:

1. Analizar las variaciones entre los objetivos y metas programados con relación a lo ejecutado y determinará sus causas.
2. Verificar el grado de ejecución de las apropiaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso de la República.
3. Realizar un análisis crítico de la variación entre las relaciones insumo-producto programadas con respecto a las ejecutadas y estimará los efectos de estas.
4. Evaluar las desviaciones que pudieran producirse entre los resultados económicos y financieros presupuestados con respecto a lo ejecutado para los entes y órganos que abarca la ley.

Con respecto al Decreto No. 492-07, que aprueba el reglamento de aplicación, el párrafo II del artículo 49 señala que los entes y órganos públicos tienen que presentar trimestralmente a la DIGEPRES, los informes de la ejecución física y los de evaluación que la Ley exige sobre la ejecución de sus respectivos presupuestos, en las fechas y plazos determinados por ésta.

Entrando en otras materias normadas por el ordenamiento jurídico, la Ley de Planificación e Inversión Pública No. 498-06, crea el Sistema de Planificación e Inversión Pública a través del cual se definen las políticas y objetivos a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo. El artículo 1 de dicha ley establece que éste se encuentra integrado por el conjunto de principios, normas, órganos y procesos a través de los cuales se fijan las políticas, objetivos, metas y prioridades del desarrollo económico y social evaluando su cumplimiento.

Dentro de esta misma línea, el artículo 3, indica que el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública se enmarca como una actividad continua que se lleva a cabo a través del proceso formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, orientadas a la promoción del desarrollo económico y social sostenible con equidad, establecido en el artículo 24.

El artículo 25 señala que los instrumentos de planificación son: la Estrategia de Desarrollo, el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, los Planes Regionales y Planes Estratégicos Sectoriales e Institucionales.

Por otro lado, el Decreto No. 493-07, que aprueba el Reglamento de Aplicación No. 1 para la Ley No. 498-06, de Planificación e Inversión Pública declara, en su artículo 2, a la dispone que Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD), es el Órgano Rector del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.

Por último, el Decreto No. 267-15, que establece el Reglamento para la Organización y el Desarrollo del Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación, describe en su Artículo 1 el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación (SNMyE) como un conjunto articulado de diversos sistemas institucionales de información que abarcan los diferentes procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos públicos. Este sistema permite verificar de manera sistemática el grado de cumplimiento de los objetivos y metas, así como medir y evaluar la eficacia, eficiencia, calidad, impacto y sostenibilidad de las acciones del gobierno.

Según los Artículos 7 y 8 la Comisión Nacional de Monitoreo y Evaluación (CNMyE) tendrá como objetivo central la definición y la supervisión de la política de monitoreo y evaluación, de corto y mediano plazo. Asimismo, la CNMyE estará conformada por seis miembros titulares, directivos de las entidades del Estado que ejercen las funciones de monitoreo y evaluación, según se detalla a continuación:

- A. Viceministerio de Planificación del MEPyD, quien presidirá la CNMyE.
- B. Viceministerio de Coordinación y Gestión Gubernamental, del Ministerio de la Presidencia.
- C. Viceministerio de Presupuesto, Patrimonio y Contabilidad, del Ministerio de Hacienda.
- D. Viceministerio de Monitoreo de Servicios Públicos, del Ministerio de la Administración Pública.
- E. La Contraloría General de la República.
- F. Oficina Nacional de Estadísticas (ONE).

En el Artículo 16 se indica que el Subsistema Nacional de Evaluación (SSNE) tendrá como objetivo central la realización de evaluaciones que analicen la causalidad que genera el cumplimiento de los objetivos y las metas de las políticas, planes, programas y proyectos, en función de los criterios de eficacia, eficiencia, calidad, impacto y sostenibilidad.

Contexto: La gestión y el presupuesto orientados a resultados

Avanzar firmemente en la institucionalización de la Gestión por Resultados requiere contar con un Sistema de Seguimiento y Evaluación que esté totalmente integrado al Sistema Presupuestario. No es posible consolidar una Gestión por Resultados sin un Presupuesto basado en Resultados y éste sin un Sistema de Seguimiento y Evaluación (DIGEPRES 2014).

A estos efectos, el Presupuesto basado en Resultados que conceptualmente significa un proceso asentado, es decir un proceso que es constante en consideraciones objetivas para la asignación de fondos, con la finalidad de fortalecer las políticas, programas públicos y desempeño institucional, proporciona un conjunto clave de insumos para el Seguimiento y Evaluación de Desempeño Presupuestario, como son:

1. un proceso presupuestario hacia resultados define y alinea los programas presupuestarios y sus asignaciones a través del ciclo planeación – programación – presupuesto – ejercicio – control – seguimiento – evaluación – rendición de cuentas;
2. indicadores de desempeño, que se fundamentan en comparar lo planeado vs lo ejecutado para los ámbitos de control de la cadena de valor público (insumos, productos, resultados e impactos) y sus dimensiones preponderantes de eficacia, calidad y costo efectividad.
3. información y datos sobre el desempeño, que permiten comparaciones entre lo observado y lo esperado;
4. un nuevo modelo para la asignación de recursos, mediante la evaluación de los resultados de los programas presupuestarios; y,
5. procesos de seguimiento y evaluación considerados desde el momento mismo de la identificación y diseño de los programas.

En ese contexto, el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Desempeño Presupuestario constituye la herramienta que permite visibilizar y monitorear el alineamiento de los objetivos y las metas de los diversos programas de las entidades, recogidos en la presupuestación por resultados; definiendo para ello los mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados por estos programas.

La Gestión por Resultados va más allá de la sola gestión presupuestaria, demandando reformas en la mayor parte de los sistemas de gestión, como por ejemplo la planificación global e institucional, la gestión de RRHH, las compras y contrataciones, el establecimiento de contratos de desempeño, los sistemas de monitoreo y evaluación de programas y políticas, los controles realizados por los Organismos Superiores de Auditoría (internos como externos), o la administración financiera. La aplicación

exitosa de esta herramienta depende no sólo de reformas de presupuestación, sino de cambios fundamentales en la gestión pública y en las costumbres y rutinas de trabajo de los funcionarios públicos.

El Presupuesto basado en Resultados no solamente genera información útil sobre cuánto se gasta, sino de cómo se gasta y qué resultados se obtienen con ese gasto y, más importante, aporta datos útiles para saber cómo se puede gastar mejor (CLEAR, 2013).

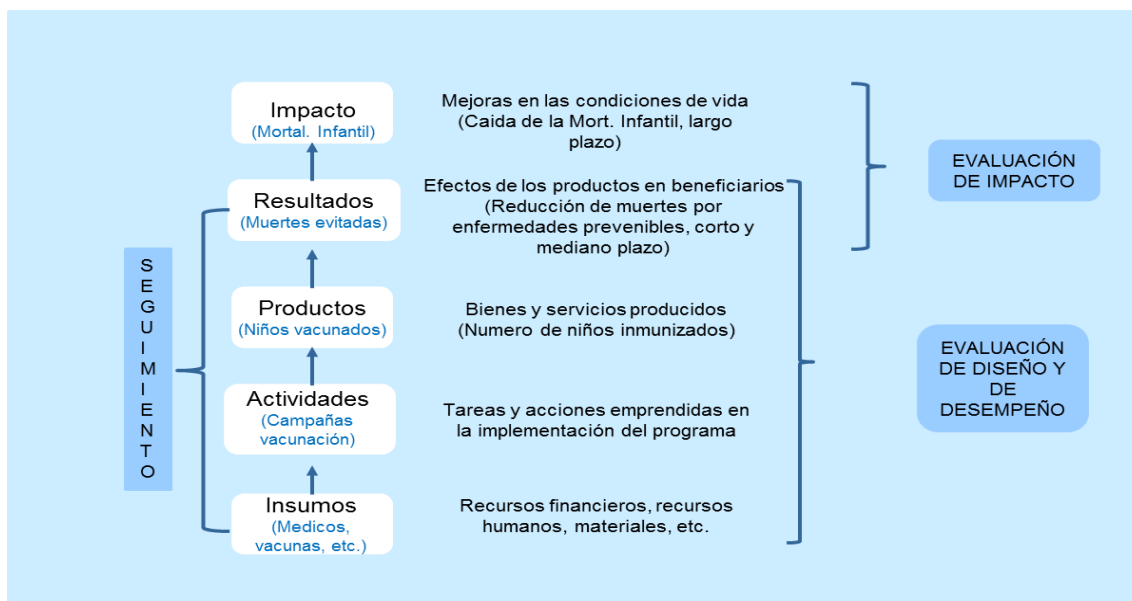
La evaluación, al igual que el seguimiento, apuntan a destacar el desempeño y se puede aplicar a muchas categorías o temas, tales como una actividad, un proyecto, un programa, una estrategia, una política, un sector o una organización. Sin embargo, el seguimiento y evaluación de responsabilidad de DIGEPRES se limitará exclusivamente a los programas presupuestarios, dejando el seguimiento y evaluación de políticas y proyectos de inversión a MEPYD y el entes y órganos al MAP.

Seguimiento y evaluación como componentes claves de la gestión pública

Entre las principales definiciones y enfoques generales a adoptar para conceptualizar y caracterizar el seguimiento y la evaluación, se encuentran las siguientes:

1. El marco general donde se inscribe toda iniciativa estatal destinada a buscar resultados de su accionar es la **Gestión Pública para Resultados en el Desarrollo (GPpRD)** y constituye una nueva costumbre organizacional para poner al Estado al servicio de la población, adoptando cambios importantes en la mayoría de los sistemas de gestión, para orientarlos hacia los resultados, como son la planificación, el presupuesto, el manejo de recursos humanos, las compras y contrataciones, el seguimiento, evaluación y control.
2. El seguimiento y la evaluación son **componentes esenciales** de la GPpRD permitiendo su mejora continua y optimización, dado que la consolidación de una cultura de seguimiento y evaluación presupone la aplicación de una lógica convincente, no se puede mejorar lo que no se evalúa, en tanto que no se puede evaluar lo que no se mide y no se puede medir lo que no se conoce y para ello es indispensable disponer de información relevante (Shack 2015).
3. Asimismo, el seguimiento y la evaluación son también **componentes importantes del ciclo de vida de las políticas públicas** con la secuencia de tres fases esenciales durante su construcción: la formulación, la implementación y la evaluación de políticas que permitan su mejora continua y optimización.
4. Los fundamentos conceptuales del seguimiento y la evaluación referidos al **desempeño** hay que buscarlos en el paradigma de la GPpRD, al plantear que se debe crear el mayor valor público posible con los recursos disponibles, con el propósito de generar mejoras en las condiciones de vida con equidad y sostenibilidad (ver el ejemplo del Programa Ampliado de Inmunización -PAI- en ilustración 1), para lo cual utiliza en forma coordinada distintos sistemas e instrumentos de gestión que orientan la acción de los actores públicos, destacándose los **Sistemas de Seguimiento y Evaluación (S&E)** del quehacer público (CEPAL 2014).

Ilustración 1: Seguimiento y Evaluación para resultados del PAI



Fuente: DIGEPRES, Dirección de Calidad y Evaluación de la Gestión Presupuestaria.

Desempeño y presupuestación plurianual orientada a resultados

Al hablar de metodología de seguimiento y evaluación del desempeño resulta esencial considerar varios lineamientos metodológicos claves:

1. El desempeño da cuenta del valor que agrega el sector público en la selección de sus prioridades, la transparencia con que actúa, los productos derivados del diseño y de la aplicación de intervenciones mediante programas presupuestarios, y el impacto que estos tienen sobre el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo económico (BID 2015).
2. El término desempeño da cuenta de la efectividad con la que los programas usan los recursos públicos y se verifica mediante la evaluación de la efectividad del gasto, es decir, contrastando los gastos ejecutados contra los productos y resultados obtenidos e introduciendo correctivos de ser necesario, empleado para ello un sistema de indicadores.
3. Aquello implica introducir el enfoque de cadena de valor público, como modelo descriptivo del accionar del sector público, entendiendo a este sector como un conjunto de entes y órganos dedicados a generar productos -bienes o servicios- que se entregan a la población. Los productos y las medidas de política desencadenan transformaciones en la realidad social que se denominan resultados; ambos comparables y susceptibles de seguimiento, definidos en la planificación y lo que materializa precisamente la articulación entre planificación (END, PNPS, Planes institucionales, POA, PEI) y presupuesto (institucional y plurianual) (Sotelo, 2015).
5. La noción de desempeño presenta diferentes alcances o perspectivas relacionadas con la cadena de valor, por lo que puede ordenarse desde dos diferentes perspectivas: i) los ámbitos de control de insumos, productos, resultados e impactos, y ii) las dimensiones de eficiencia, eficacia, economía y calidad. (BID 2015).
6. Al tratarse de la metodología de seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario la definición de presupuesto por resultados es esencial concibiéndolo como los procesos de decisión que integran el ciclo presupuestario en sus distintas etapas (formulación, discusión y aprobación, ejecución y seguimiento y evaluación) adoptando e incorporando en su interior consideraciones sobre los resultados, para la aplicación de los recursos (BID 2015).

7. Los entes públicos y órganos administrativos establecen de manera puntual los objetivos a alcanzar con los recursos asignados a sus respectivos programas y el grado de consecución de dichos objetivos es efectivamente verificado mediante un sistema de evaluación del desempeño (Secretaría de Hacienda de México 2012). Entonces, la evaluación de la efectividad del gasto o de su desempeño es el elemento central del presupuesto por resultados y lo que lo diferencia del presupuesto tradicional.
8. El presupuesto plurianual orientado a resultados (PpAoR) es entendido como el proceso presupuestario que tiene como objetivo central que los decisores claves de las entidades consideren en forma sistemática los resultados alcanzados por los programas públicos en el año actual y subsiguientes.
9. El PpAoR es un enfoque de Gestión Pública que transforma los fondos públicos en resultados favorables a la población y persigue por un lado la prioridad, definiendo prioridades en el gasto (que intervenciones financiar), y por otro el desempeño, buscando mayor efectividad/eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos priorizados.

La experiencia internacional muestra que existen al menos cuatro factores de éxito para el adecuado funcionamiento y aplicación de la técnica de evaluación de la efectividad del gasto o de su desempeño (BID, 2015). Estos factores son:

1. **Información sobre desempeño:** la existencia de información sobre desempeño de los programas es crucial para un sistema de PpAoR, pero debe ser información relevante, confiable y oportuna para que sea útil a sus decisiones presupuestarias, es decir capaz de responder a las preguntas que se formulan en la toma de decisiones presupuestarias y que esté disponible en el momento que las autoridades la requieran.
2. **Uso de la información en decisiones presupuestarias:** disponer de buena información sobre desempeño es una condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo de un sistema de PpAoR, pues además, es necesario que la información sea utilizada por las autoridades en la toma de decisiones en cada una de las etapas del ciclo presupuestario. Esto va a requerir una profunda adecuación de los procesos de formulación, discusión y aprobación, ejecución y seguimiento y evaluación del presupuesto.
3. **Motivación en la gestión para resultados:** el verdadero desempeño en el caso por ejemplo del PAI en términos de la satisfacción de las necesidades de la comunidad no lo determinan el Ministerio de Hacienda ni la Presidencia, sino el Ministerio de Salud y la unidad que ejecuta el PAI.
4. **Competencias, condiciones e instrumentos para una gestión orientada al logro de resultados:** la motivación sin duda crea las condiciones para contribuir al logro de resultados de desarrollo en la unidad en este caso del PAI, pero sus

logros efectivos dependen de la posibilidad de contar con los medios para hacerlo. Un sistema de PpAoR en cualquier programa requiere que su unidad cuente con capacidades, condiciones e instrumentos para lograr los resultados que comprometen.

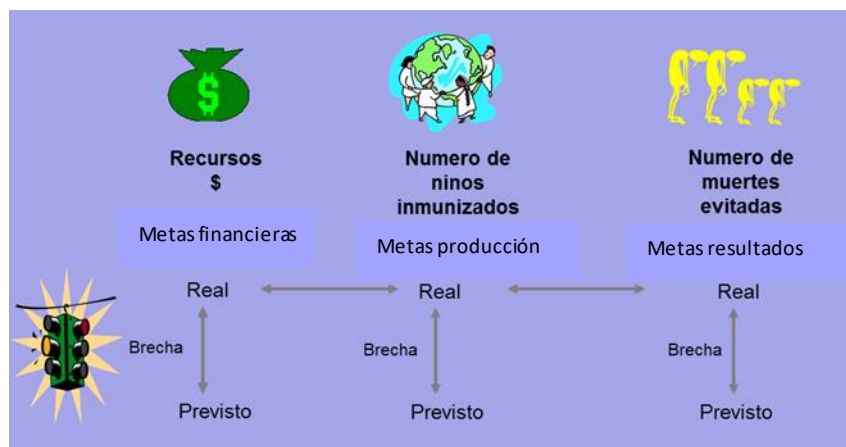
Siguiendo y evaluando el desempeño presupuestario

En materia de instrumento para la evaluación de la efectividad del gasto, la metodología propone:

1. Un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario (SEDP), entendido como el conjunto de instrumentos, procedimientos, métodos y técnicas responsable de proveer la información sobre el desempeño que alimenta la toma de decisiones en torno a la asignación de recursos, interactuando con el presupuesto a lo largo de todo su ciclo y durante sus cuatro fases: formulación, discusión y aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.
2. El requisito fundamental es que el sistema provea información pertinente, oportuna, sintética y veraz sobre los dos aspectos centrales del desempeño: i) los diferentes ámbitos de control de la cadena de valor: insumos, procesos, productos, resultados y ii) sus diferentes dimensiones: eficiencia, eficacia, calidad y economía. Por ejemplo, provea información sobre si se están alcanzando los resultados trazados mediante los productos entregados en el plazo previsto, que es un indicador de eficacia, así como también sobre si se están logrando los impactos esperados, gracias a esos productos. De otro lado, debe proveer información sobre la brecha entre los insumos realmente utilizados, frente a los insumos inicialmente programados para lograr el producto deseado, dando indicaciones claras sobre el grado de economía con la que se usan los recursos para la producción de esos bienes y servicios. Asimismo, debe proveer información sobre la brecha entre los productos realmente producidos, frente a los productos inicialmente programados, dando señales claras sobre el grado de eficiencia con la que se producen esos bienes y servicios, al igual que entre los resultados efectivos versus los programados. Por otro lado, la calidad se refiere a la cantidad de los entes y órganos para entregar de forma rápida y directa sus productos para satisfacer las necesidades de la población. Finalmente, debe proporcionar información sobre la brecha entre los impactos realmente alcanzados versus los inicialmente planteados que, siendo establecidos por proceso político, constituye un indicador del grado de gobernabilidad.
3. El SEDP está compuesto por dos grandes instrumentos: i) el seguimiento y ii) la evaluación, estando conceptual y operativamente separado en un sistema de Seguimiento y un sistema de Evaluación.

4. El sistema de seguimiento permite efectuar un monitoreo regular del desempeño de los programas presupuestarios, principalmente a nivel de procesos, productos y resultados, con relación a los recursos empleados, utilizando para ello indicadores que permiten detectar oportunamente los avances e introducir correctivos. El seguimiento del Programa Ampliado de Inmunizaciones (ver ilustración 2) establece indicadores de alertas tempranas y brechas de cumplimiento tanto entre los recursos financieros realmente gastados versus lo previsto (metas financieras), como entre el número de niños realmente inmunizados contra el tétanos versus lo previsto (metas de producción) y el número de muertes realmente evitadas por el tétanos versus lo previsto (metas de resultado).

Ilustración 2. Seguimiento del desempeño presupuestario



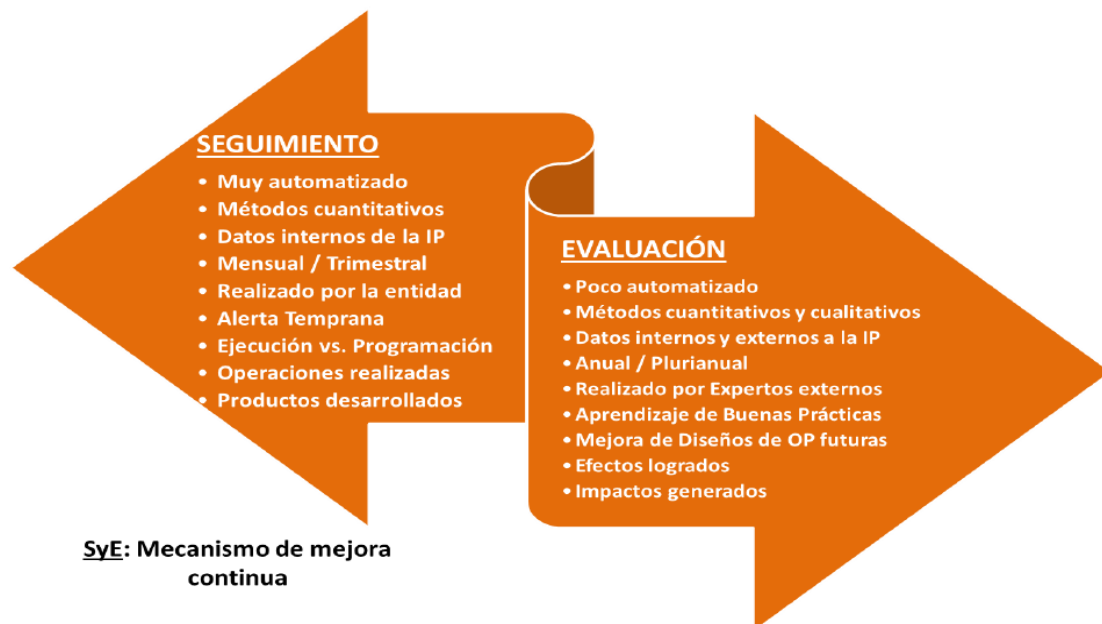
Fuente: Calle, 2015

5. El sistema de evaluación busca recoger y analizar información más completa del programa presupuestal con la finalidad de valorar su desempeño, a los fines de mejora, conociendo qué impactos tuvo en su función, particularmente, en relación con los objetivos que lo justifican, haciendo un análisis de causalidad. Para ello, la evaluación analiza el vínculo entre el diseño de productos, el diseño y operación de procesos clave, los niveles de desempeño observados en programas presupuestarios y el impacto logrado sobre los beneficiarios (ver ilustración 11). La evaluación del PAI, que constituye un estudio cuantitativo y cualitativo determinará en qué medida la inmunización contra el tétanos a los niños previene efectivamente su muerte por esa enfermedad y en qué medida esa prevención incide en la reducción de la mortalidad infantil general (impacto), aislando los efectos propios del programa sobre la reducción de la mortalidad infantil y precisando también, si la forma de vacunar es la más adecuada.
6. El seguimiento aporta datos sobre el logro de los resultados esperados, pero no explica las razones por las que las intervenciones funcionan o no, ni el efecto

que éstas tienen en la sociedad, papel que sí cumple la evaluación, mediante la realización de estudios específicos

7. Las evaluaciones corresponden a estudios, exámenes, auditorías o revisiones técnicas, que a partir de un conjunto de informaciones ordenadas y relacionadas según un marco metodológico, tienen por finalidad construir juicios sobre aspectos concretos acerca de un conjunto de acciones públicas, estructuradas como proyectos, programas, cartera institucional o políticas. Dicha construcción debería contener los factores que explican los juicios evaluativos.
8. Conceptual y metodológicamente, las evaluaciones se diferencian de los procedimientos de seguimiento en que aquellas buscan explicar lo que éstos solo informan, el seguimiento solo ofrece información sobre la situación relativa al cumplimiento de los objetivos y los efectos de una política, programa o proyecto, mientras la evaluación explica por qué esos objetivos o efectos se están logrando, se lograron o no se lograron, y expone los cambios que se han producido en los beneficiarios y en la sociedad. (ver ilustración 3).

Ilustración 3. Características del Seguimiento y la Evaluación

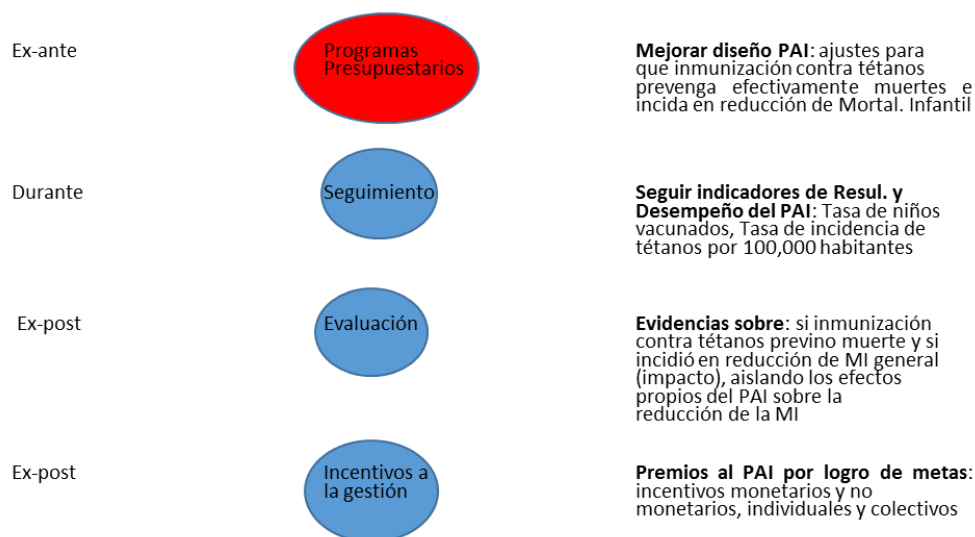


Fuente: Schak, 2015

9. El seguimiento sin la evaluación no permite aprovechar la información generada, y la evaluación sin los datos del seguimiento carece de fundamento empírico. En efecto, siguiendo el ejemplo del PAI, durante la formulación (fase ex ante) la evaluación del PAI debe permitir mejorar el diseño de las inmunizaciones basado en evidencias causa efecto; durante la ejecución (fase durante) el seguimiento del PAI, mediante información cuantitativa e

indicadores, debe entregar alertas tempranas y brechas de cumplimiento de sus metas financieras, de sus metas de producción y de sus metas de resultados para introducir correctivos; durante la evaluación (fase ex post) se debe realizar la valoración del diseño, de la implementación, del desempeño del PAI (ver ilustración 4).

Ilustración 4. La secuencia del proceso de transformación de fondos en los resultados del PAI



Fuente: Arca, J., II Seminario Internacional de Seguimiento y Evaluación, La experiencia peruana en seguimiento y evaluación de políticas públicas en el marco del presupuesto por resultados, noviembre 2014

- Los procedimientos, métodos, técnicas y aplicaciones adquieren características y particularidades diferentes cuando se trata del instrumento de *seguimiento*, y cuando se trata del instrumento de *evaluación*, pues son de naturaleza y alcance distintos, por lo que desde el inicio es necesario diferenciarlos conceptualmente. No obstante, hay que alinear todos los instrumentos, métodos, técnicas, aplicaciones del seguimiento y de la evaluación para que actúen de forma coordinada y complementaria y puedan así contribuir al logro de los resultados. Si bien, ambos instrumentos se complementan y retroalimentan, requieren diferentes formas de implementarlos, como se plantea en las siguientes secciones.

Orientaciones y directrices para el seguimiento

El seguimiento constituye un tipo de evaluación, pero de naturaleza concurrente que, para el caso del seguimiento del desempeño presupuestario, se da esencialmente con el fin de establecer instrumentos de alerta temprana que permitan identificar y corregir oportunamente las desviaciones tanto de metas físicas como financieras que se producen en los programas presupuestarios, frente a lo programado.

Por tanto, el desempeño es concebido como una modalidad de presupuestación que se verifica mediante la evaluación de la efectividad del gasto y, a nivel operativo, abarca el conjunto de instrumentos, procedimientos, métodos y técnicas que permiten utilizar sistemáticamente información sobre desempeño durante el ciclo presupuestario con el objeto de optimizar el proceso de asignación de recursos y así maximizar el impacto de las políticas públicas sobre el desarrollo económico y social, es decir generar valor público.

En esa línea, la definición del contenido y alcance del sistema de seguimiento del desempeño presupuestario dominicano requiere adoptar cuatro orientaciones o directrices esenciales:

- i) El objeto del seguimiento, es decir precisar concretamente que es lo que se debe seguir.
- ii) El método preciso de cómo hacer el seguimiento, acompañado del diseño de sus respectivos instrumentos, procedimientos y técnicas.
- iii) La adecuada temporalidad para aplicarlos, precisando cada cuanto tiempo se los debe realizar a fin de apoyar la toma de decisiones presupuestarias en diversos momentos.
- iv) La designación de quien (es) debe realizarlo o el sujeto (s) del seguimiento, con sus respectivas funciones y responsabilidades.

A continuación, se propone una direccionalidad específica del contenido de cada una de estas cuatro orientaciones-directrices, dando ejemplos en algunas de ellas.

a. ¿Qué seguir?

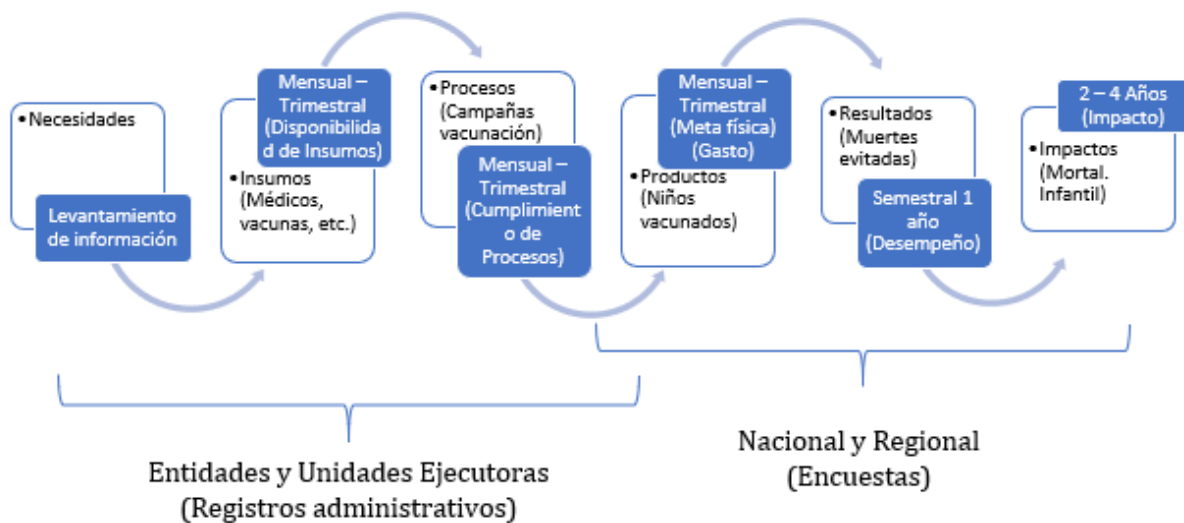
En materia de que seguir, tres orientaciones o directrices son centrales:

1. El objeto central del seguimiento es la acción pública financiada a través del presupuesto y concretamente se toman los Programas Presupuestarios (PP), como unidad de seguimiento, donde la unidad de programación es un producto terminal o bien y servicio institucional, (Boeykens 2015), como por ejemplo el PAI.
2. El seguimiento de esos programas presupuestarios se sustenta en los indicadores de desempeño, que provienen de la matriz de desempeño, estableciendo para cada indicador, su descripción, forma de cálculo, medio de

verificación, unidad de medida, meta a alcanzar, un referente para comparar el desempeño logrado y la respectiva área de trabajo responsable.

3. El alcance del seguimiento de los indicadores de desempeño al interior de los ámbitos de control de la cadena de valor de un PP es dar seguimiento, con cierta periodicidad, hasta los resultados (insumos, procesos, productos, resultados, en la medida que los sistemas estadísticos y registros administrativos dominicanos existentes lo permitan), precisando las diferentes dimensiones del desempeño a dar seguimiento: eficacia (de interés del ciudadano), eficiencia (de interés del ciudadano y la entidad responsable del seguimiento), calidad (de interés del usuario), costo efectividad (de interés del contribuyente). Por tanto, no se incluye en el sistema dar seguimiento a los impactos (ver ilustración 5).

Ilustración 5. Cadena de valor y seguimiento



Fuente: DIGEPRES, Dirección de Calidad y Evaluación de la Gestión Presupuestaria.

b. ¿Cómo seguir?

Instrumentos de aplicación del seguimiento

Existen variados instrumentos cuantitativos que cumplen con esos propósitos, pero dada su complejidad y costo deben tener una aplicación gradual en el tiempo, iniciando con instrumentos menos complejos y costosos o de aplicación inmediata.

Instrumento I: Establecimiento de alertas tempranas físico-financieras.

- 1- Un primer instrumento de aplicación inmediata, a nivel de productos- y quizá el más relevante es el establecimiento de alertas tempranas usando durante la formulación y la ejecución, la periodicidad mensual y trimestral de los

indicadores de producción física y de ejecución financiera, para medir brechas y adoptar correctivos, bajo los siguientes criterios metodológicos:

- a. *Procedimiento y aplicación informática*: contempla que al momento de la programación los entes y órganos carguen tanto la programación anual y trimestral de productos a lograr (metas físicas) como de recursos financieros a usar (metas financieras); y, al momento de la ejecución, pongan los valores anuales y trimestrales ejecutados, estableciendo sus respectivas brechas y semáforos, incluyendo un campo adicional para que las entidades justifiquen, cuando así procede, las diferencias de avances con respecto a las metas programadas físicas y financieras. Considera el desarrollo de una aplicación o módulo ad-hoc en el mismo sistema transaccional SIGEF para que sean utilizadas por los entes y órganos (ver ilustración 6)
- b. *Medición de brechas*: define criterios ad-hoc para los rangos de cumplimiento y medir desviaciones trimestralmente, evidenciando el grado de cumplimiento y la necesidad de tomar acciones correctivas.
- c. *Tablero de control*: establece semáforo trimestral en el cual se visualizan por medio de los colores verde, amarillo y rojo el estado de cumplimiento del indicador físico y financiero.
- d. *Información para usar*: toma en consideración el devengado (aplicación real de fondos) y no el pagado al momento de correlacionar lo financiero y no financiero, y el efecto de las modificaciones presupuestarias.
- e. *Rezago de la información*: en los indicadores físicos, determina su rezago o tiempo en días que demora el procesamiento de la información de avance, y el rango de tolerancia respectivo.
- f. *Responsables de la alimentación*: establece los responsables institucionales concretos para la carga oportuna de la información (fuente de información), tanto financiera como física.
- g. *Mejoramiento de información*: considera mecanismos para mejorar la oportunidad, confiabilidad, relevancia y cobertura del registro de la información no financiera (metas físicas).
- h. *Validación de las metas físicas reportadas*: Los analistas sectoriales de la DIGEPRES realizarán una validación de las metas físicas reportadas por los entes y órganos utilizando nuevas herramientas (por ejemplo, el coste de la producción pública) y la interoperabilidad con otros sistemas (compras, recursos humanos, inversión, etc.) verificando por esa vía que los recursos financieros gastados efectivamente son consistentes con las metas físicas declaradas.
- i. *Reportes e informes*: determina que los entes u órganos elaboren un informe institucional trimestral de seguimiento físico-financiero y con esos informes, la DIGEPRES, luego de la validación de metas físicas, preparará un informe consolidado trimestral de seguimiento físico-financiero que abarque a todo el conjunto.

Ilustración 6: Ejemplo de alertas tempranas y seguimiento físico-financiero

Programa presupuestario: Control de Enfermedades Prevenibles por Vacunas (Programa 20)							
Trimestre 1: Enero – marzo							Semáforo % de cumplimiento físico (c)/(a) y financiero (d)/(b)
Producto	Programación		Ejecución		Brecha		
	Física No Personas (a)	Financiera (b)	Física No Personas (c)	Financiera (d)	Física (c-a)	Financiera (d-b)	
Niños/as de 0 a 5 años vacunados (dosis aplicadas) según biológicos de esquema de vacunación oficial del MSP	38,788	\$ 5,370,000.00	34,909	\$ 4,833,000.00	(3,879)	\$ (537,000.00)	90% y 90%

Fuente: DIGEPRES, Dirección de Calidad y Evaluación de la Gestión Presupuestaria.

Instrumento II: Monitoreo de indicadores de desempeño.

Un segundo instrumento de aplicación inmediata es el seguimiento de los indicadores de desempeño -a nivel de productos y resultados- y sus dimensiones, a fin de conocer su evolución y logros en el tiempo. Un indicador de desempeño es la medida del logro de los resultados esperados de un PP o de la entrega de productos acorde a determinados atributos y se ubican a nivel de productos y resultados siendo, mayormente, una medida relativa (expresada en porcentaje, ratio, etc.). Puede haber más de un indicador de desempeño para resultados y productos, por ejemplo: porcentaje de niños vacunados. Los indicadores de eficacia proporcionan información respecto al grado de cumplimiento de los objetivos planteados por el programa. Los indicadores de eficiencia permiten hacer seguimiento a la relación entre el logro de los resultados o productos del PP y los recursos utilizados para su cumplimiento. La calidad del servicio es una dimensión específica del desempeño que se refiere a la capacidad de un PP para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios. Por último, la dimensión de economía se refiere a la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en beneficio del cumplimiento de sus objetivos. La eficacia es esencialmente de interés del ciudadano, mientras la calidad es de interés del usuario, eficiencia de interés del ciudadano y la entidad responsable del seguimiento, y la costo-efectividad es de interés del contribuyente. En la ilustración 7, se proponen algunos ejemplos para el caso del PAI.

Este instrumento operará bajo los siguientes lineamientos metodológicos:

- j. *Procedimiento*: los indicadores de desempeño se definen al momento de la formulación del programa presupuestario, con la ayuda de la matriz de matriz de desempeño para los productos y para los resultados y la temporalidad dependerá de la naturaleza del indicador y conforme la institución genera la data.
- k. *Selección*: sobre la base de esos indicadores, para cada programa presupuestario, el ejecutor del programa junto con la DIGEPRES y MEPLYD establecen un número reducido de indicadores (uno o más) para sus dimensiones de eficacia, o de eficiencia, o de economía o de calidad, determinando su fórmula de cálculo, su línea de base, los valores para los años siguientes, los medios de verificación y los supuestos respectivos.
- l. *Medición de brechas*: se define criterios ad-hoc para los rangos de cumplimiento y medir desviaciones conforme la periodicidad establecida por el indicador evidenciando el grado de cumplimiento y la necesidad de tomar acciones correctivas.
- m. *Tablero de control*: se establece semáforo semestral o anual en el cual se visualizan, por medio de los colores verde, amarillo y rojo, el estado de cumplimiento de los indicadores de desempeño sea de producto o de resultado.

- n. *Responsables de la alimentación:* se establece los responsables institucionales concretos para la carga oportuna de la información (fuente de información), tanto de producto como de resultados.
- o. *Aplicación informática:* se desarrollará, dentro del Sistema de Gestión Presupuestaria, un módulo de seguimiento donde se consoliden e integren todos los indicadores de producto y resultado, con sus indicadores de desempeño referidos a sus dimensiones de eficacia, o de eficiencia, o de economía o de calidad, como se indica en la ilustración 17.
- p. *Validación de los indicadores de desempeño:* Los analistas sectoriales de la DIGEPRES realizarán una validación de los indicadores de desempeño reportados utilizando nuevas herramientas (por ejemplo, el costeo de la producción pública) y la interoperabilidad con otros sistemas (compras, recursos humanos, inversión, etc.) verificando por esa vía que los recursos financieros gastados efectivamente son consistentes con los indicadores de desempeño declarados.
- q. *Reportes e informes:* sobre la base de esa aplicación y la información que arroja, los entes y órganos deberán preparar un informe institucional anual de desempeño que abarque el conjunto de sus programas presupuestarios, identificando las causas de las desviaciones y proponiendo correctivos y adopción de mejoras. Con esos informes, la DIGEPRES, luego de la validación de los indicadores de desempeño, preparará un informe consolidado de desempeño que abarque al conjunto.

Ilustración 7. Ejemplo para indicadores de desempeño

Programa presupuestario: Control de Enfermedades Prevenibles por Vacunas (Programa 20)								
Producto	Indicador	Fórmula de Cálculo	Efectivo 2015	Meta				Medios de verificación
				2016	2017	2018	2019	
Niños/as de 0 a 5 años vacunados (dosis aplicadas) según biológicos de esquema de vacunación oficial del MSP	<u>Eficacia/Resultado</u> 1. Tasa de Incidencia de tétanos por 100,000 habitantes	(N° de enfermos con tétanos t/N° total de niños menores de 1 año) *100	0.5	0.4	0.3	0.2	0.2	Base de datos de beneficiarios del PAI
	<u>Eficacia/Resultado</u> 2. Cobertura de niños menores de un año inmunizados contra el tétanos	(N° de niños menores de un año inmunizados con tétanos t/N° total de niños menores de 1 año) *100	83.1%	85.4%	87.3%	89.2%	90.1%	Base de datos de beneficiarios del PAI
	<u>Eficacia/Resultado</u> 3. Porcentaje de Municipios con cobertura de DPT-3 menor al 80%	(N° de municipios con cobertura de DPT-3 menor al 80% t/N° total de municipios) *100	33.6%	27.0%	21.0%	17.0%	14.0%	Base de datos de beneficiarios del PAI
	<u>Calidad/Producto</u> 4. Porcentaje de beneficiarios satisfechos con las	(N° de beneficiarios satisfechos con las campañas de inmuniza	78.0%	82.0%	88.0 %	90.0 %	92.0 %	Encuestas a beneficiarios

	campañas de inmunización	ción n t/N° total de usuarios encuestad os) *100						
	<u>Economía</u> 5. Gasto por niño menor de un año inmunizado contra el tétanos	(Monto de recursos gastados en inmunización contra tétanos en menores de un año t/N° total de niños menores de 1 año inmunizados) *100	2,500. 0	2,400 .0	2,300 .0	2,200 .0	2,100 .0	Presupue sto devengad o del PAI

Fuente: DIGEPRES, Dirección de Calidad y Evaluación de la Gestión Presupuestaria.

Instrumento III: Estimación de desviaciones de costos de producción.

Un tercer instrumento de aplicación inmediata tienen que ver con identificar y medir anualmente desviaciones respecto de los costos directos de la producción pública programados en los PP versus los costos ejecutados, a fin de permitir a cada ente u órgano contar con un criterio más preciso del grado de economía con que ejecutan sus programas e identificar las causas de esas desviaciones, utilizando los indicadores y tipos de costos establecidos en la metodología para el Costeo de la Producción Pública elaborada por Calle (2015), bajo los siguientes criterios metodológicos (ver ilustración 8):

- r. *Procedimiento*: los costos directos de la producción se definen al momento de la formulación del programa presupuestario, con la ayuda de la matriz de desempeño para los productos y son de temporalidad anual.
- s. *Medición de brechas*: se define criterios adhoc para los rangos de cumplimiento y medir desviaciones conforme a la periodicidad establecida para el indicador, evidenciando el grado de cumplimiento y la necesidad de tomar acciones correctivas.

- t. *Tablero de control*: se establece semáforo anual en el cual se visualizan por medio de los colores verde, amarillo y rojo el estado de cumplimiento de los costos directos de producción.
- u. *Responsables de la alimentación*: se establece los responsables institucionales concretos para la carga oportuna de la información (fuente de información)
- v. *Aplicación informática*: se desarrollará una aplicación donde se cargará la información referida a los costos directos de la producción pública de los programas presupuestarios.
- w. *Validación de los costos*: Los analistas sectoriales de la DIGEPRES realizarán una validación de los costos reportados utilizando nuevas herramientas (por ejemplo, series históricas del costeo de la producción pública) y la interoperabilidad con otros sistemas (compras, recursos humanos, inversión, etc.) verificando por esa vía la validez de los costos declarados
- x. *Reportes e informes*: sobre la base de esa aplicación y la información que arroja, cada ente u órgano deberá preparar un informe institucional anual de costos directos que abarque todos los programas presupuestarios, identificando las causas de las desviaciones y proponiendo correctivos y adopción de mejoras. Con esos informes, la DIGEPRES, luego de la validación de los costos, preparará un informe consolidado anual de costos que abarque al conjunto.

Ilustración 8. Cadena de costo directos de la producción pública



Fuente: Calle, 2015

Instrumento IV: Estimación de curvas de rendimiento

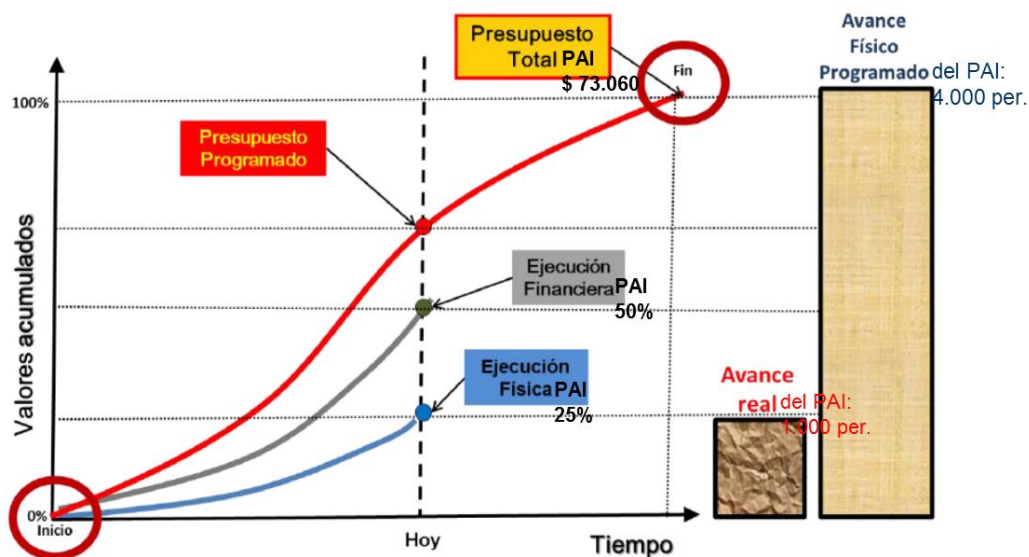
Entre los instrumentos de aplicación posterior se encuentra la estimación de curvas de rendimiento (o Curvas “S”) del proceso productivo de cada programa presupuestario, a fin de conocer las desviaciones que puede sufrir una intervención programada. Esta estimación tiene una temporalidad anual y constituye el

fundamento de los procesos de seguimiento presupuestario y estará a cargo de la DIGEPRES por medio de las siguientes fases:

- Validación de la información respectiva.
- Análisis de rendimiento en 3 dimensiones: costo (ejecución presupuestaria), tiempo (lapso para ejecutar la intervención) y alcance (metafísica o valor a alcanzar del indicador programado).
- Consolidación de los hallazgos en un informe anual.

Por ejemplo, el estudio de la curva de rendimientos para el PAI, representa en forma gráfica la relación que existe, en una fecha determinada, entre las metas físicas alcanzadas de un producto determinado como el producto *Personas inmunizadas contra la difteria, tosferina y tétanos (DPT-3)*, menor de un año (4.000 personas inmunizadas) y el tiempo que falta para ejecutar todo su presupuesto anual asignado (\$73.060), es decir, determinar las desviaciones físicas y financieras que puede sufrir ese producto del PAI en el transcurso del año (ver ilustración 9).

Ilustración 9. Procedimiento para la estimación de curvas de rendimiento en el PAI



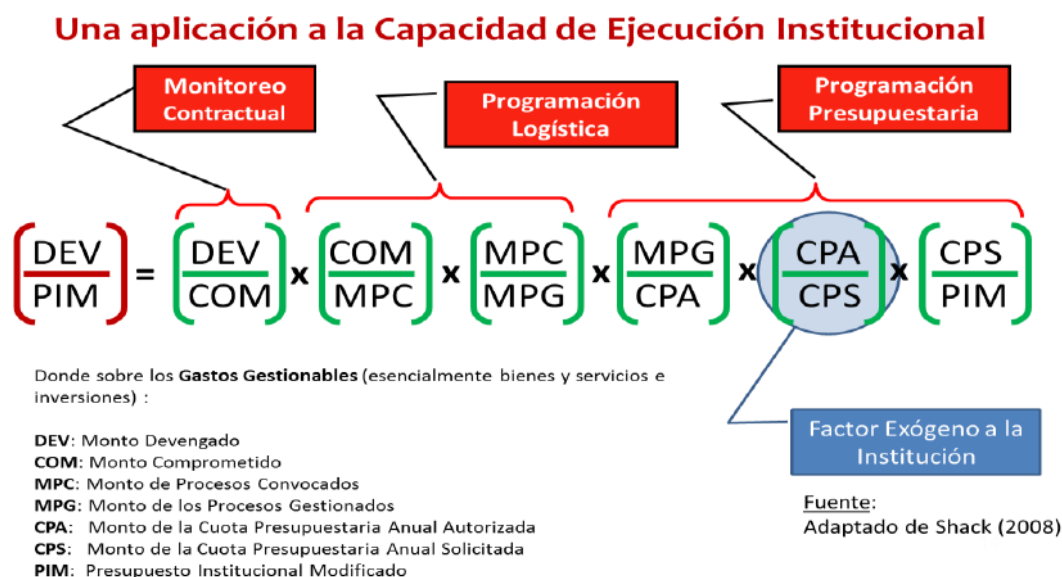
Fuente: Shack, 2015

Instrumento V: Descomposición factorial al ciclo de ejecución del gasto.

Un segundo instrumento de aplicación posterior corresponde a la implementación de metodologías de descomposición factorial al ciclo de ejecución del gasto público. Esta permite identificar los factores (y áreas o dependencias directamente vinculadas) que explican una menor o mayor ejecución a la prevista (Shack, 2014b). En realidad, permite descomponer la ratio de ejecución presupuestaria (digamos, por ejemplo, lo devengado respecto a lo presupuestado) en un conjunto de otras ratios en los cuales el nivel de implicación de las distintas áreas de una organización (oficina de presupuesto, oficina legal, oficina de logística, área usuaria del servicio y otros) se puede apreciar y

analizar. Pero, sobre todo, el método se realiza con el objetivo de relacionar los aspectos financieros y no financieros en el proceso de seguimiento presupuestario (ver ilustración 10). Este instrumento está a cargo de DIGEPRES, diseñando y aplicando la metodología para luego preparar un informe anual con los hallazgos.

Ilustración 10. Metodología de descomposición factorial



Fuente: Shack, 2015

Instrumento VI: Índice de desempeño general.

Finalmente, un tercer instrumento de aplicación posterior es el establecimiento de un tablero de control, sistematizando y sintetizando toda la información anterior para contar con una especie de Balance Score Card con el fin de lograr aproximarse a un Índice de Desempeño General (IDG) de la Intervención en las distintas dimensiones y perspectivas. Ello es posible a través de algoritmos que sumen ponderadamente intragrupo e inter-grupos de indicadores de desempeño, los valores meta alcanzados respecto de los programados, teniendo en cuenta la determinación de umbrales que permita especificar situaciones críticas, aceptables y sobresalientes en cuanto al desempeño de la intervención, a fin de tomar las medidas correspondientes (ver ilustración 11). Para ello la DIGEPRES deberá diseñar la aplicación respectiva y preparar informes anuales con los hallazgos encontrados.

Ilustración 11. Tablero de control

(Valor)	(Valor)	(Valor)	Economía	θ1	Programado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	M1	β11	Ejecutado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	M2	β12	Programado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	...	...	Ejecutado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	Mn	β1n	Programado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	Eficiencia	θ2	Ejecutado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	M1	β21	Programado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	M2	β22	Ejecutado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	...	...	Programado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	Mn	β2n	Ejecutado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	Eficacia	θ3	Programado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	M1	β31	Ejecutado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	M2	β32	Programado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	...	...	Ejecutado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	Mn	β3n	Programado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	Calidad	θ4	Ejecutado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	M1	β41	Programado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	M2	β42	Ejecutado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	...	...	Programado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	Mn	β4n	Ejecutado
(Valor)	(Valor)	(Valor)	IDG		Programado
(Valor)	(Valor)	(Valor)			Ejecutado

$$IDG = 10 * \sum_{j=1}^4 \sum_{i=1}^n \theta_j \cdot \beta_i \cdot M_i$$

Donde θ y β son las ponderaciones inter e intra grupo de indicadores para el monitoreo del desempeño

Elaboración: Propia

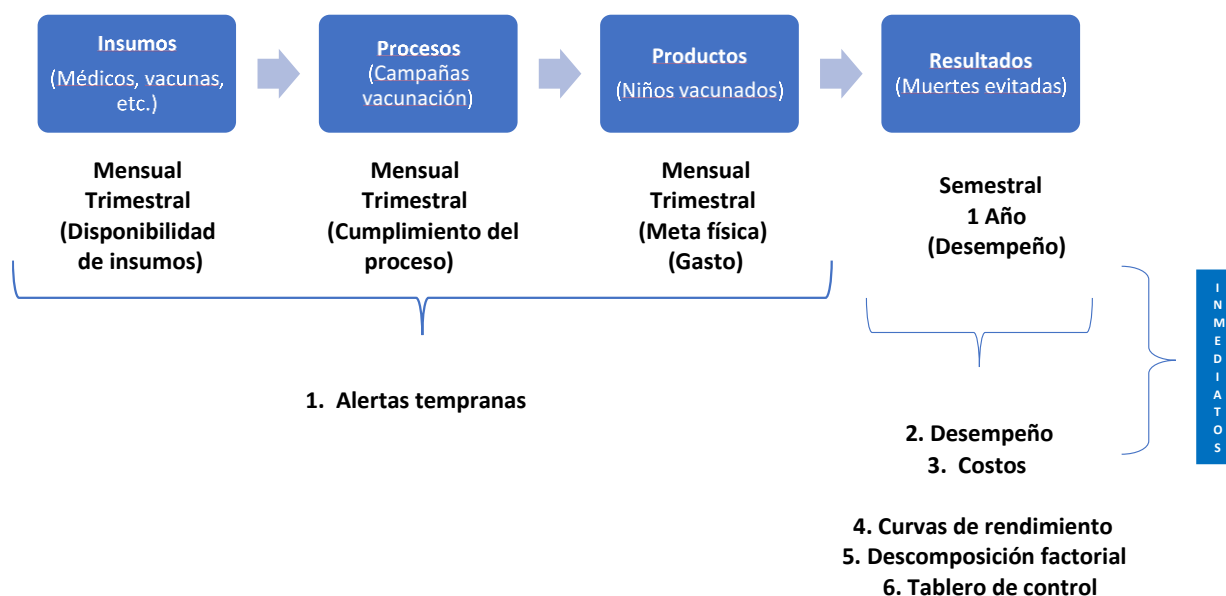
Fuente: Shack, 2015

c. ¿Cuándo seguir?

Respecto a cuándo seguir, es decir a la temporalidad o periodicidad específica de cada uno de los instrumentos señalados, varias orientaciones o directrices son claves:

1. Los instrumentos tienen como propósito central la generación y provisión oportuna de información, reportes e informes sensibles y estratégicos para apoyar la toma de decisiones presupuestarias de las diversas autoridades en distintos momentos y desde distintas ópticas, durante las fases del ciclo presupuestario. La periodicidad de cada uno de los instrumentos es la siguiente (ver ilustración 12):
 - a. Instrumento de alertas tempranas de los indicadores de producción física e indicadores de ejecución financiera, con periodicidad mensual y trimestral.
 - b. Instrumento de seguimiento de indicadores de desempeño, con periodicidad semestral, anual o según la naturaleza del indicador.
 - c. Instrumento de medición de desviaciones respecto de los costos programados en los PP versus los costos ejecutados, con periodicidad anual
 - d. Instrumento de estimación de curvas de rendimiento (o Curvas “S”) del proceso productivo de cada programa presupuestario, con periodicidad anual
 - e. Instrumento de descomposición factorial, con periodicidad anual
 - f. Instrumento de tablero de control, con periodicidad anual

Ilustración 12: Temporalidad de los instrumentos para el seguimiento



Fuente: DIGEPRES, Dirección de Calidad y Evaluación de la Gestión Presupuestaria.

2. Los instrumentos y periodicidades señaladas esencialmente apoyaran la toma de decisiones presupuestarias en tres momentos claves de la gestión presupuestaria, vinculados a las distintas fases del ciclo presupuestario, de la siguiente manera:
 - a. Durante la gestión presupuestaria ex-ante o del año anterior (n-1), es decir al momento de las fases de formulación y aprobación, con:
 - Información e informes de seguimiento de indicadores de desempeño
 - Información e informes sobre la medición de desviaciones respecto de los costos programados en los PP versus los costos ejecutados
 - Información e informes sobre la estimación de curvas de rendimiento
 - Información e informes sobre la descomposición factorial
 - b. Durante la gestión presupuestaria ex-dure o del año en curso (n), es decir al momento de la fase de ejecución, con:
 - Información e informes de alertas tempranas de los indicadores de producción física e indicadores de ejecución financiera
 - Información e informes sobre el tablero de control
 - c. Durante la gestión presupuestaria ex-post o del año siguiente (n+1), es decir al momento de la fase de evaluación y control, con:
 - Información e informes de seguimiento de indicadores de desempeño

- Información e informes sobre la medición de desviaciones respecto de los costos programados en los PP versus los costos ejecutados
 - Información e informes sobre la estimación de curvas de rendimiento
 - Información e informes sobre la descomposición factorial
3. En la fase de formulación, la información sobre desempeño, sobre costos, sobre curvas de rendimiento y sobre descomposición factorial se incorporará a las negociaciones entre la DIGEPRES y los Ministerios del gasto; en la aprobación, la información sobre desempeño y costos será suministrada al Poder Legislativo en forma accesible, en tanto que durante la ejecución los gestores de los programas presupuestarios generarán y sistematizarán información actualizada sobre las alertas tempranas de los indicadores de producción física e indicadores de ejecución financiera, para medir sus avances en el cumplimiento de los compromisos físicos y financieros asumidos en el presupuesto. Por último, en la etapa de evaluación se contará con evidencia sobre los desempeños, resultados que deben ser equivalentes en calidad y oportunidad a la ejecución financiera de los presupuestos.

d. ¿Quién debe seguir?

Con relación a quien debe seguir los programas presupuestarios, se conforma por un conjunto de órganos que ofrecerían particular seguimiento en cuanto a su área responsable. La responsabilidad de estos, se le atribuye a su órgano rector (DIGEPRES), siendo su tarea esencial, durante la ejecución, la observación comparada de los recursos asignados y objetivos planteados versus los recursos gastados y objetivos logrados, que realizan cotidianamente durante el ciclo presupuestario las entidades del sector público dominicano, para optimizar la asignación y reasignación de recursos. Asimismo, como ya se indicó, durante la formulación y la evaluación los instrumentos del seguimiento le proveen de información valiosa para esas fases claves del ciclo presupuestario, donde la DIGEPRES cumple un rol protagónico. Para ello dispondrá en su Dirección de Evaluación del Desempeño Presupuestario de un equipo de técnicos especializados en el seguimiento de los programas presupuestarios.

Las autoridades y funcionarios de los entes públicos y órganos administrativos que manejan y ejecutan cotidianamente los programas presupuestarios podrán utilizar de insumo lo ofrecido en este seguimiento, permitiendo alertar o introducir correctivos sobre el desarrollo de sus logros de los objetivos y metas fijadas.

Otros actores relevantes en el seguimiento lo constituyen el MEPyD al ser el órgano rector de la planificación, y la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Monitoreo y Evaluación, responsable del Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación, la Cámara de Diputados y el Senado Dominicano como entidades de fiscalización (rol destacado durante la discusión y aprobación), y Contraloría y la Cámara de Cuentas (rol destacado durante la evaluación) como órgano de control externo e interno y finalmente, los actores últimos del seguimiento del desempeño

presupuestario, pero quizá los más importantes para mejorar la calidad del gasto, constituyen los ciudadanos, al convertirse el SEDP en el insumo básico para que ellos puedan ejercer sus tareas de vigilancia y control social de los resultados logrados por los programas presupuestarios que ejecutan los entes y órganos dominicanos, y la exigibilidad de la rendición de cuentas respectiva hacia las autoridades y el Gobierno sobre esos resultados.

Metodología para la evaluación de programas presupuestarios

Resulta fundamental la relación de causalidad entre los recursos, los productos, los resultados de los programas presupuestario, así como la coherencia con los objetivos que plantea, para esto se hace necesaria la implementación de procesos internos y externalizados de métodos de evaluación de diseño de implementación y de desempeño, resulta esencial.

Si no se evalúa el trabajo que realizan las entidades del Sector Público Dominicano mediante los programas presupuestarios que manejan con relación a las metas e indicadores, puede ser que se continúen empleando métodos y recursos sin que estos den frutos y sin que se produzcan mejoras en las situaciones que se habían identificado como problema, es decir sin que se genere valor público necesario, incidiendo en el bajo desempeño y calidad del gasto público dominicano.

Definición: Evaluación de programas presupuestarios

Es la aplicación sistemática de métodos rigurosos para valorar/ medir el diseño, la ejecución, los avances, la utilidad y resultados de un programa presupuestario. Implica esclarecer la vinculación o relación causal entre la intervención pública y los cambios que persigue respecto a esa situación de necesidad. La evaluación cuestiona la lógica causal y busca explicaciones porque está ocurriendo algo.

La evaluación del PP tiene varios propósitos específicos:

- Facilitar la comprensión del funcionamiento del programa.
- Descubrir si los objetivos del programa se están cumpliendo, y de qué manera
- Retroalimenta sobre las acciones que se llevan a cabo, a fin de mejorarlas.
- Mejorar la implementación y efectividad del programa (efectividad capacidad de lograr el máximo de resultados al mínimo costo)
- Mejorar la gestión de recursos siempre limitados
- Documentar los logros o desaciertos de un programa
- Dar cuenta pública y demostrar los efectos positivos y negativos
- Documentar el desarrollo del programa y de sus actividades para asegurar una replicación exitosa

Importancia de la evaluación:

El interés central es generar evidencias robustas sobre el funcionamiento, efectividad y eficiencia de las intervenciones públicas financiadas a través del presupuesto, conocidas como programas presupuestarios, que retroalimenten los procesos de toma de decisiones y de esa forma consigan incrementar la efectividad de las intervenciones públicas y la calidad del gasto público. Pese a que no hay manuales infalibles para hacer política pública, la evaluación ayuda a mejorar lo que se hace, pues explican con más claridad y rigurosidad si las intervenciones llevadas a cabo por las entidades contribuyen a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. La evaluación muestra no solo cuánto se gastó en un programa social, sino si ese programa en efecto hizo que la población presentara menores niveles en su problemática o privación.

Sobre la funcionalidad de la evaluación: ²

Es importante resaltar que estas cuentan con unas normas básicas en cuanto a su funcionalidad, estas son:

- **Intencionalidad:** Las evaluaciones deben ser relevantes, oportunas y prácticas, a fin de aportar de manera más eficiente a la toma de decisiones, y las acciones de seguimiento deben orientarse a poner en práctica el propósito original de la evaluación, es decir, a mejorar el desempeño.
- **Imparcialidad:** En todas las etapas del proceso de evaluación, incluidos el diseño, la planificación, la recolección de datos y el análisis, los evaluadores deben garantizar una total imparcialidad respecto del tema evaluado. El análisis de la evaluación debe ser objetivo, tomar en cuenta los puntos de vista de todos los interesados y reflejar las distintas opiniones de todos los actores consultados.
- **Independencia:** Esta debe ser totalmente transparente y libre de influencias indebidas, independientemente de que la evaluación sea realizada por personal interno, se debe garantizar tengan independencia editorial, demuestren imparcialidad y tengan acceso a toda la información pertinente para su labor.
- **Calidad:** deben cumplir con el más alto nivel de calidad. Las preguntas deben estar claramente establecidas desde el inicio del proceso y la recolección de datos debe realizarse utilizando herramientas metodológicas adecuadas y rigurosas. Se debe articular definidamente el propósito, los objetivos y el alcance de la evaluación, y describir los métodos empleados en la recolección de datos, así como sus limitaciones. Los resultados y conclusiones se deben presentar de manera clara y equilibrada, y las recomendaciones deben ser específicas y viables.
- **Transparencia:** Todos los interesados deben ser consultados en el proceso de evaluación con el fin de crear un sentido de pertenencia y facilitar el consenso. Los términos de referencia, los informes de evaluación y las respuestas de la

² Política y Estrategia de Evaluación. CEPAL, 2014

administración deben compartirse con todos los asociados en la ejecución y ponerse a disposición del público.

- **Ética:** Los evaluadores deben demostrar integridad a nivel personal y profesional, y deben respetar el derecho de los entes y órganos y los individuos a brindar información confidencial y a verificar las declaraciones atribuidas a ellos. Además, deben ser sensibles a las creencias, hábitos y costumbres de los entornos sociales y culturales en los que trabajen, sin discriminar de modo alguno.

Existen también otras consideraciones relativas a la innovación y coordinación.

Tipos de evaluación

Existen diferentes tipologías de evaluación según su sentido y utilidad. A continuación, se describen los más relevantes:

Según el papel de la evaluación:

Formativa: Se hace con la intención de mejorar sobre la marcha el diseño y la ejecución del programa a evaluar.

Sumativa: Se hace una recapitulación del programa durante un periodo de tiempo determinado para ofrecer una valoración global y final de este.

Según el contenido o fase del programa:

Evaluación de Diseño: Analiza y valora el diseño y conceptualización del programa. Valora la coherencia, racionalidad y pertinencia de la intervención.

Evaluación de Proceso: Analiza y valora el proceso de puesta en práctica del programa, es decir, cómo se ejecuta, pone en práctica y funciona. En este tipo de evaluación se deben valorar todos los elementos relacionados con la gestión: tiempos, calendarios, recursos, etc.

Evaluación de Resultados: que a su vez puede ser de:

Productos: Analiza y valora la calidad de los bienes y servicios que “produce” un programa (actividades, beneficiarios, etc.).

Resultados: Analiza y valora los efectos que son producidos por los productos:

Según el momento de la evaluación:

Ex-ante: Se realiza antes de que el programa se ponga en marcha.

Ex-post: Se realiza durante o una vez el programa ya se ha ejecutado.

Según el agente evaluador:

Interna: Se lleva a cabo por parte de los responsables o profesionales del programa o por una unidad interna de la entidad que financia, planifica y/o ejecuta el programa, siendo en realidad una autoevaluación.

Externa: Se realiza por parte de alguien ajeno al programa, y que no tiene nada que ver ni con su financiación, ni con su planificación ni con su ejecución.

¿Qué evaluar, cómo evaluar, cuándo evaluar y quién debe evaluar?

La evaluación de los programas presupuestarios o del desempeño presupuestario dominicano requiere adoptar cuatro orientaciones-directrices esenciales:

- i) El objeto de la evaluación, es decir, precisar claramente que se debe evaluar,
- ii) el método preciso de cómo hacer la evaluación, acompañado del diseño de sus respectivos instrumentos, procedimientos y técnicas,
- iii) la adecuada temporalidad para realizarlas-aplicarlas, puntualizando cada cuanto tiempo se las debe realizar, y
- iv) la designación de quien debe realizarla o el sujeto de la evaluación, con sus mecanismos para la retroalimentación de la información y la difusión pública de los resultados de la evaluación.

A continuación, se propone una direccionalidad específica del contenido de cada una de estas cuatro orientaciones-directrices claves

a. ¿Qué evaluar?

En materia de qué evaluar, tres orientaciones o directrices son centrales:

1. El objeto central de la evaluación es la acción pública financiada a través del presupuesto y concretamente se toma a los programas presupuestarios como unidad de evaluación, que son:
 - a. las unidades de programación es un producto terminal o bien y servicio institucional, (Boeykens 2015);
2. La evaluación de esos programas presupuestarios se sustenta en estudios, exámenes, auditorías o revisiones técnicas que, a partir de un conjunto de información ordenada y relacionada según un marco metodológico, tienen por finalidad construir juicios sobre aspectos concretos de los programas presupuestarios.

El alcance de la evaluación del desempeño de los programas presupuestarios al interior de los ámbitos de control de la cadena de valor de un PP es explorar las relaciones de causalidad dentro de los tres eslabones de la cadena de valor (insumos-proceso, proceso-productos, productos-resultados) así como, resolver el problema de la atribución del resultado incorporando un conjunto de indicadores para la evaluación del desempeño: pertinencia, efectividad, equidad, sostenibilidad y capacidad.

b. ¿Cómo evaluar?

Esta decisión determina los niveles de solidez técnica o profundidad de la evaluación, y presenta procesos de investigación de diferente duración y costo. Deben tomarse en cuenta los recursos disponibles, organizacionales, financieros, competencias profesionales, el tiempo de funcionamiento u operación del objeto a evaluar, las evaluaciones pasadas disponibles, si las hubiera, y la premura con la que se requieren resultados.

Para la evaluación de los programas presupuestarios, varias orientaciones o directrices son claves:

1. La evaluación asume un método analítico complejo que, alimentándose de la información del seguimiento, busca evaluar a profundidad el nivel de desempeño, investigando el porqué de ése desempeño (más que un control y monitoreo del mismo, propio del seguimiento), determinando, bajo diversos instrumentos y procedimientos cuantitativos y cualitativos, las relaciones de causalidad entre los recursos, los productos, y los resultados de los PP, recoger sus buenas prácticas y lecciones aprendidas que permitan mejorar su diseño estructural de futuros desempeños.
2. Los ámbitos para evaluar en cada programa presupuestario son esencialmente tres (ver ilustración 13, con el caso del PAI):
 - a. el diseño, centrado en revisar la consistencia entre niveles de objetivos y diseño de componentes, es decir de las hipótesis de los objetivos establecidos entre los distintos eslabones de la cadena de valor, bajo el enfoque Las metodologías de PPI y PoR y
 - b. el desempeño, que se centra en los logros y el uso de recursos para alcanzarlos,

Ilustración 13: Ámbitos de la evaluación de programas presupuestarios



Fuente: DIGEPRES, Dirección de Calidad y Evaluación de la Gestión Presupuestaria, adaptado de IVALUA.

3. Las opciones metodológicas para usar, dependiendo del propósito de la evaluación y combinando técnicas cualitativas y cuantitativas, son:

- a. evaluaciones de escritorio o evaluaciones rápidas, que se utilizan cuando el objeto es conocer en un tiempo relativamente corto la situación en que se encuentra un programa, a fin de evaluar la solidez de su diseño y su consistencia interna en base a información ya existente, usando para ello básicamente el esquema de la matriz de desempeño.
- b. evaluaciones basadas en la teoría, son investigaciones que a partir de la identificación de los factores determinantes de éxito y sus interrelaciones obtenidos de la literatura y/u opiniones de expertos, buscan conocer cuál de estos realmente funciona y por qué lo hace en el caso de un programa específico, analizando el diseño del programa respecto de sus componentes (productos- acciones) y el desempeño.

c. ¿Cuándo evaluar?

Respecto a cuándo evaluar, es decir a la temporalidad o periodicidad específica de cada evaluación, varias orientaciones o directrices son claves:

1. La elaboración, aprobación y adopción de un Programa Plurianual de Evaluaciones debidamente financiado que contenga la propuesta de un listado de diferentes programas presupuestarios a ser evaluados en el tiempo (próximos tres años) en el marco del SEDP, como resultado de un proceso analítico del rol y desempeño que han tenido esos programas, considerando los siguientes aspectos:
 - a. Definición de programas que van a ser evaluados, conforme a criterios de selección anteriormente indicados,

- b. Marco temporal de las evaluaciones, determinando los programas que se van a evaluar en el ejercicio presupuestario (corto plazo), así como la previsión de las que se van a efectuar en el medio y largo plazo.
- c. Alcance y tipo de evaluación de cada programa.
- d. Metodología para emplear en cada evaluación en función de su alcance, disponibilidad de datos necesarios y costo
- e. Decisión sobre si la evaluación será externa o interna en función de capacidades y costo
- f. Datos necesarios para la evaluación y método de obtención (registros administrativos, datos estadísticos, encuestas)
- g. Estimación del costo de cada evaluación
- h. Presupuesto total del Plan Plurianual de Evaluaciones y su financiamiento

d. ¿Quién debe evaluar?

La evaluación requiere un trabajo en conjunto con los conocedores de las diferentes áreas objeto de evaluación, ya sean responsables directos u otros actores. Esa participación es crucial para recoger el conocimiento específico de quienes han sido ejecutores, aclarar dudas respecto de ciertas categorías de información y conocer la experiencia no escrita.

No obstante, el principal responsable de la evaluación del desempeño presupuestario es su órgano rector (DIGEPRES), siendo su tarea esencial optimizar la asignación y reasignación de recursos. Para ello dispondrá en la Dirección de Evaluación de la Gestión Presupuestaria de un equipo altamente especializado en el diseño, desarrollo y socialización de evaluaciones y avalará la creación de otros equipos especializados en evaluaciones según se considere y se soporte metodológicamente, debiendo mantener la consistencia metodológica y operativa. El hecho de que DIGEPRES tenga atribuida la competencia en materia de evaluación de programas presupuestarios, no significa que las evaluaciones sean llevadas a cabo exclusivamente por su personal técnico.

Las máximas autoridades institucionales y el personal que maneja y ejecuta cotidianamente los programas presupuestarios, son considerados responsables claves de la evaluación del desempeño presupuestario pues sin su decidida y activa colaboración y participación será muy difícil llevar adelante con éxito las evaluaciones, e inclusive podrán realizar evaluaciones externas o tener unidades especializadas de evaluación en sus unidades institucionales.

Otros actores relevantes en la evaluación lo constituyen el MEPyD al ser el órgano rector de la planificación, la Cámara de Diputados y el Senado Dominicano como entidades de fiscalización (rol destacado durante la discusión y aprobación), y Contraloría y la Cámara de Cuentas (rol destacado durante la evaluación) como órgano de control externo e interno y finalmente, los actores últimos de la evaluación del desempeño presupuestario, pero quizá los más importantes para mejorar la calidad

del gasto, constituyen los ciudadanos, al convertirse el SEDP en el insumo básico para que ellos puedan ejercer sus tareas de vigilancia y control social de los resultados logrados por los programas presupuestarios que ejecutan cada uno de los entes públicos y órganos administrativos en el país, y la exigibilidad de la rendición de cuentas respectiva hacia las autoridades y el Gobierno sobre esos resultados.

Ciclo de la evaluación

Tiene al menos cinco fases esenciales, con diferentes responsables y diversas actividades a desarrollar en cada una de ellas (ver ilustración 16) que pueden aplicarse a cualquier programa presupuestario a evaluar, como el caso del PAI:

Fase 1: Selección del programa presupuestario a evaluar de responsabilidad de DIGEPRES y el Consejo de Ministros, en base a áreas programáticas prioritarias, recursos financieros involucrados, carácter estratégico y/o innovador, grado de maduración, etc. La DIGEPRES propone el Programa Plurianual de Evaluaciones al Consejo de Ministros para su autorización dado sus roles: define recursos y los programas presupuestarios a evaluar, con las siguientes actividades:

- i. Identificar las necesidades plurianuales de evaluación
- ii. Definir el Programa Plurianual de Evaluaciones
- iii. Convocar al Comité de Evaluación
- iv. Presentación y aprobación vía Consejo de Ministros

Fase 2: Diseño de la evaluación, de responsabilidad de DIGEPRES a fin de conocer los aspectos claves de la intervención, la diversidad de servicios y sus territorios y la multiplicidad de actores que intervienen, con las siguientes actividades:

- i. Cadena de valor del programa presupuestario
- ii. Hipótesis para probar
- iii. Alcance de la evaluación
- iv. Tipo de evaluación
- v. Costeo del trabajo
- vi. Perfil del Equipo Consultor que evaluara
- vii. Cronograma tentativo

Fase 3: Contratación de la evaluación, de responsabilidad de DIGEPRES, mediante los procedimientos que establece la norma respectiva para garantizar el mejor equipo técnico de consultores externos posible que lleve adelante la evaluación de manera eficaz, con las siguientes actividades:

- i. Conformación del Comité de Selección
- ii. Elaborar los términos de referencia

- iii. Apertura del proceso de selección
- iv. Evaluación de propuestas técnicas
- v. Negociación y Contratación

Fase 4: Ejecución de la evaluación, de responsabilidad de DIGEPRES, los Consultores seleccionados y los entes u órganos evaluado, discerniendo sobre abordaje descriptivo vs evaluativo, análisis interdisciplinario, acompañamiento activo de DIGEPRES, análisis simultáneo de las tres dimensiones: diseño y desempeño, con las siguientes actividades:

- i. Metodología por usar
- ii. Diagnóstico del programa
- iii. Diseño de los instrumentos a utilizar
- iv. Levantamiento de información requerida
- v. Análisis de datos e información (cuantitativos y cualitativos)
- vi. Comprobación de hipótesis (eslabón insumos-productos y eslabón productos-resultados)
- vii. Recomendaciones y conclusiones

Fase 5: Uso de los resultados, de responsabilidad de DIGEPRES y los entes y órganos evaluados para garantizar que las recomendaciones y conclusiones sean efectivamente incorporadas en la toma de decisiones presupuestarias de los programas presupuestarios evaluados, con las siguientes actividades:

- i. Análisis de las diversas recomendaciones
- ii. Plan de acción para ajustes en el programa
- iii. Formalización de compromisos de Mejora en Desempeño
- iv. Seguimiento de compromisos de Mejora en Desempeño
- v. Retroalimentación para la formulación y difusión y conocimiento público

La DIGEPRES desarrollará un aplicativo donde la ciudadanía pueda consultar la información y los informes (versiones no técnicas), sobre las evaluaciones del desempeño presupuestario.

Ilustración 14. Fases de la Evaluación



Fuente: DIGEPRES, Dirección de Calidad y Evaluación de la Gestión Presupuestaria.

En resumen, resulta altamente recomendable adoptar una combinación de metodologías, focos y coberturas de evaluación ajustada y acotada a las necesidades y posibilidades del contexto país. Cuando se está en la etapa de introducción inicial de evaluaciones es muy recomendable recurrir a un objeto de evaluación y focos acotados y a una metodología simple como las evaluaciones de escritorio, con el objeto de recoger información, que, aunque simple y en muchos casos incompleta, permite adquirir conocimientos útiles sobre un programa. Tal estrategia permite a los evaluadores y evaluados como contrapartes técnicas obtener aprendizajes que harán posible transitar hacia evaluaciones de conjuntos de programas paralelamente aplicar desde una evaluación de escritorio sobre la base de información disponible hasta una rigurosa evaluación. De otro lado, la disponibilidad de información es central en los procesos de evaluación, pues cualquiera sea la metodología utilizada, esta va a requerir información que, si no está disponible, limitará la viabilidad o resultados de la evaluación, por lo que, además de la calidad metodológica y los recursos asignados, el alcance efectivo de la evaluación está determinado por la información disponible.

Finalmente, generar una cultura política, social y administrativa fértil para la institucionalización de la evaluación del desempeño en República Dominicana requiera la inversión constante de tiempo y recursos en sensibilizar, en explicar, en formar a una multiplicidad de actores -no sólo élites políticas, también funcionarios públicos, miembros de entidades sociales, etc.- sobre qué es la evaluación del desempeño y por qué es necesaria adoptarla.

Anexo I: Institucionalización de la evaluación

Para crear una cultura evaluadora en los entornos gubernamentales de tal modo que se perciba como parte del proceso de gestión de las políticas públicas, y la evaluación de programas presupuestarios quede efectivamente institucionalizada en la DIGEPRES, se deben cumplir varios requisitos:

- a. Estar regulada mediante instrumentos legales (normativa aprobada).
- b. Establecida con carácter obligatorio, evitando así la discrecionalidad en la decisión de evaluar o no (incentivos y sanciones vigentes).
- c. Aplicable a todo el sector público, no solo a sectores que tradicionalmente han sido objeto de evaluación (plan de expansión progresiva)
- d. Ser sistemática, de acuerdo con los criterios anteriormente establecidos, evitando responder a demandas específicas y puntuales (aplicar ciclo de evaluación).
- e. Ser planificada, y por tanto programada y dotada de su propio presupuesto (plan anual de evaluaciones aprobado).
- f. Ser rigurosa, desarrollada por personal técnico cualificado (equipo de DIGEPRES capacitado y consultores especializados).
- g. Ser permanente, desvinculada del ciclo electoral (cumplir calendario aprobado).
- h. Estar integrada en el ciclo presupuestario como una fase más (usada para la formulación).
- i. Ser utilizada como mecanismo de retroalimentación en las decisiones presupuestarias (compromisos de mejora en desempeño firmados).

Anexo II: Estrategia de sensibilización sobre la evaluación

Las mejores prácticas internacionales muestran que el desarrollo exitoso de las evaluaciones comporta no tanto un cambio técnico o un cambio institucional, implica, ante todo, un cambio cultural, y especialmente la voluntad política de impulsar una reflexión rigurosa sobre qué constituye el interés general y cuáles son las políticas que mejor lo sirven.

Por ello, resulta neurálgico que la DIGEPRES, ente rector del sistema presupuestario, cuente con una apropiada estrategia de sensibilización y movilización sobre la evaluación de los programas presupuestarios, que coloque y posicione estratégicamente en el debate público la relevancia de su evaluación para que todos los actores de la sociedad dominicana (gubernamentales y no gubernamentales) entiendan su trascendencia para el interés general, exijan y materialicen prontamente su institucionalización.

Esa estrategia inicial debe considerar al menos tres tipos de actores clave a sensibilizar y movilizar:

- Actores relevantes de la sociedad dominicana
- Actores estatales directamente involucrados en los procesos de evaluación
- Funcionarios y técnicos de la DIGEPRES y de las entidades publicas

A continuación, se proponen los lineamientos centrales de cada uno de esos tres ejes de la estrategia de sensibilización y movilización.

Eje 1: Estrategia de sensibilización y movilización de los actores relevantes de la sociedad dominicana

Este primer eje de sensibilización y movilización tiene como propósito central empoderar a los actores relevantes de la sociedad dominicana, desde su triple rol -ciudadanos, usuarios y contribuyentes-, de sus vitales tareas de vigilancia y control social que deben ejercer sobre la evaluación y la exigibilidad de la rendición de cuentas a las autoridades.

Para ello la estrategia considera, en primer lugar, la identificación y selección de aquellos actores de la sociedad dominicana más relevantes para lograr la exigibilidad social sobre la evaluación y su rendición de cuentas. Entre ellos se puede seleccionar los siguientes:

- Formadores de Opinión
- Editorialistas económicos
- Principales Medios de Comunicación (TV, Radio, Prensa escrita)
- Partidos políticos relevantes (Izquierda, derecha)
- Gremios empresariales (Cámaras de producción y comercio)

- Sindicatos y organizaciones laborales
- Movimientos sociales
- Organizaciones comunitarias
- Academia y Universidades
- Organizaciones no gubernamentales
- Iglesia
- Organismos internacionales
- Gobiernos amigos

En segundo lugar, la estrategia considera elaborar y publicar materiales pedagógicos y sintéticos que hagan comprensible los aspectos centrales que considera la evaluación para todos los actores, con un mensaje claro (mismo mensaje) y lenguaje sencillo y asequible, a través de:

- Presentaciones
- Videos interactivos
- Presencia en redes sociales
- Infografías (presupuesto ciudadano)

En tercer lugar, la estrategia contempla la realización, por parte de funcionarios de DIGEPRES de múltiples reuniones, conferencias y talleres de explicación, sensibilización y movilización sobre la evaluación, a los diferentes actores identificados y seleccionados para conocer su reacción y posición. El contenido de las reuniones debería considerar al menos la explicación sobre:

- ¿Qué significa evaluar?
- ¿Quién debe evaluar qué?
- ¿Cuál es el interés de impulsar la evaluación?
- ¿Por qué es necesario evaluar toda intervención pública?
- ¿Qué características debe tener todo ejercicio de evaluación?
- ¿Qué tipos de evaluaciones se consideran?
- ¿Cuáles es el proceso y las fases de evaluación?
- ¿Por qué se debe institucionalizar la evaluación?
- ¿Cuáles son los actores que deben estar vinculados?
- ¿Qué usos deben tener los resultados de las evaluaciones?

Es recomendable hacer primero reuniones bilaterales (con cada tipo de actor para conocer de manera aislada su parecer) y luego realizar talleres colectivos con representantes de cada tipo de actor, a fin de que intercambien reflexiones, puntos de vista y propuestas entre ellos. Resulta central en esas diversas reuniones y talleres siempre transmitir el mismo mensaje (y pocos) y con lenguaje sencillo y asequible.

En cuarto lugar, la estrategia contempla la firma de convenios con universidades, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales para que se encarguen de replicar en todo el país las explicaciones de lo que significa la evaluación y su importancia para República Dominicana:

Eje 2: Estrategia de sensibilización de los actores estatales directamente involucrados en los procesos de evaluación

Este segundo eje de sensibilización y movilización tiene como propósito central lograr la voluntad política requerida para llevar adelante los complejos y conflictivos procesos de evaluación por parte de los diversos actores estatales directamente involucrados.

Aquí es importante distinguir entre dos diferentes tipos de actores estatales directamente involucrados. Por una parte, están los evaluadores, y por otra, los evaluados. Su voluntad política es fundamental, pero responden a lógicas diferentes por lo que su acercamiento y convencimiento exige argumentos y reflexiones distintos por lo que quizá la voluntad política de los evaluados es más estratégica alcanzarla pronto.

En primer lugar, en materia de los actores estatales evaluadores, sin incluir aquí a la DIGEPRES que se aborda de manera separada, actores destacados son las entidades de fiscalización como la Cámara de Diputados y el Senado Dominicano (rol destacado durante la discusión y aprobación del Presupuesto en el pleno y en sus diversas Comisiones), y las de control externo e interno como la Contraloría y la Cámara de Cuentas (rol destacado durante la evaluación), dado que la evaluación del desempeño presupuestario también es un instrumento de gestión para la fiscalización y el control interno y externo. El MEPYD constituye otro actor relevante durante la evaluación, al ser el órgano rector de la planificación

Este eje de la estrategia contempla la realización de múltiples reuniones y talleres de explicación, sensibilización y movilización sobre la evaluación, a estos actores estatales calves para conocer su reacción y posición.

En segundo lugar, respecto a los actores estatales evaluados, los responsables claves de la evaluación del desempeño presupuestario son las propias autoridades y funcionarios que manejan y ejecutan cotidianamente los programas presupuestarios, pues sin su decidida y activa colaboración y participación (voluntad política), será muy difícil llevar adelante con éxito las evaluaciones.

En efecto, la sensibilización y movilización debe considerar los esfuerzos que aumentan el beneficio esperado o reducen el costo esperado de evaluar para aumentar la voluntad política de las autoridades dominicanas a hacer evaluaciones. Primero, en caso de que el resultado de la evaluación sea positivo, el formulador de políticas puede usarlo como propaganda política. Segundo, independientemente del resultado, evaluar puede ayudar a tomar mejores decisiones sobre los recursos, lo cual debería ser observado por el electorado y contribuir a mejorar su imagen. Como el primer tipo de beneficio solo se materializa si el resultado de la evaluación es positivo, no resulta tan tentador; pero el segundo tipo de beneficio puede contribuir a la idea de que la evaluación e incluso la experimentación pueden ser herramientas de gestión pública

de gran utilidad, incluso si los resultados de la evaluación son negativos. Estos argumentos deben ser usados en la sensibilización para aumentar la voluntad política de las autoridades dominicanas a realizar evaluaciones

Hay que tener en cuenta que el costo potencial más importante que pondera un formulador de políticas a la hora de decidir si evaluar o no un programa es el riesgo de quedar expuesto como mal administrador público y comprometer sus probabilidades de reelección. Limitar este riesgo ex ante es difícil, ya que el proceso de evaluación busca precisamente identificar falencias a subsanar en el uso de los recursos públicos, de manera que el reto es identificar estas falencias sin que ellas sean atribuidas, al menos públicamente, al administrador de los recursos. Una manera de hacerlo es mantener un acuerdo de confidencialidad transitoria de los resultados de la evaluación. Aunque esta opción podría dejar en entredicho la confiabilidad de los resultados, ya que no podrían ser validados por una discusión académica abierta, podrían buscarse formas alternativas de lograr esta validación, como la confluencia de expertos o el debate interno con respaldo de organizaciones internacionales dispuestas a mantener la confidencialidad.

Por tanto, para aumentar la voluntad política de autoridades y funcionarios se deben considerar dos aspectos: por una parte, la posibilidad de que el formulador de políticas esté más dispuesto a colaborar con esfuerzos de evaluación de sus propias iniciativas, y por la otra, que la evidencia disponible (propia y de extraños) sea utilizada para mejorar la calidad de la provisión de servicios. Entonces, la evaluación tiene costos y riesgos asociados que disminuyen los incentivos a utilizarla como una herramienta de gestión, lo que ocasiona que, por lo general, se hagan menos evaluaciones de las que sería deseable, pero que necesariamente deben ser adecuadamente manejados para sobrellevarlos en la estrategia de sensibilización.

Para este grupo de actores, igual se sugieren los mecanismos de sensibilización expuestos en el eje 1.

Eje 3: Estrategia de sensibilización/formación de los funcionarios y técnicos de la DIGEPRES y de las entidades públicas

Este tercer eje de sensibilización y movilización tiene como propósito central sensibilizar y formar a los funcionarios y técnicos de la DIGEPRES y de las entidades públicas, para contar con su adecuada disposición y capacidad técnica para conducir y dirigir los procesos de evaluación de los programas presupuestarios.

Es recomendable hacer primero reuniones bilaterales (con cada Dirección para conocer de manera aislada su parecer) y luego realizar talleres de trabajo conjuntos, a fin de que intercambien reflexiones, puntos de vista y propuestas entre ellos.

En segundo lugar, la estrategia considera tener en cuenta la preparación inicial al interior de la DIGEPRES que demanda el asumir las complejas tareas de conducción y

dirección de los procesos de evaluación de los programas presupuestarios. Algunas consideraciones son importantes:

- Contar personal capacitado para llevar a cabo evaluación de programas presupuestarios es muy complejo, y tradicionalmente no se ha incluido esta formación dentro de los estudios universitarios.
- El universo de la evaluación es muy extenso, y cada proceso de evaluación implica enfrentarse a un problema nuevo con resolución diferente a los anteriores. Esta circunstancia hace difícil que la capacitación en evaluación pueda adquirirse únicamente a través de la formación.
- Es más bien mediante la resolución de casos prácticos como se adquiere destreza en la realización de evaluaciones. Pero al mismo tiempo, son necesarios unos inputs y una formación inicial para poder llevar a la práctica la evaluación, y esa formación inicial requiere el conocimiento de materias diversas
- La evaluación se desarrolla de forma óptima a través de equipos multidisciplinares (estadísticos, programadores, econometristas, economistas, sociólogos, juristas).

En materia de la transparencia en la difusión de resultados de las evaluaciones, DIGEPRES debe tener presente:

- Si además de la evaluación también se institucionaliza la obligación de publicación de los resultados, existen menos ocasiones de invalidar la evaluación ya realizada.
- Además de la difusión de los resultados hacia quienes toman las decisiones, es menester que la ciudadanía tenga la oportunidad de conocer los resultados de la evaluación. Es por ello que los resultados de la evaluación deben ser públicos.
- Los instrumentos a través de los cuales se puede dotar de transparencia la evaluación son entre otros:
 - Registros públicos de evaluaciones (Registro de Evaluación de políticas y Servicios Públicos),
 - Portales de transparencia,
 - Páginas web,
 - Memorias o informes.

La estrategia considera la firma de convenios con organismos internacionales, (CEPAL, CAF, BID, BM, etc.) para que se encarguen de la formación inicial en temas de evaluación especialmente a funcionarios y técnicos de la DIGEPRES, con particular profundidad de la Dirección de Evaluación de la Gestión Presupuestaria. La formación en evaluación es necesaria para generar capacitación específica del personal evaluador de la propia DIGEPRES, pero también de los técnicos de las entidades públicas. Por tanto, la formación deberá ser para:

- Funcionarios y técnicos de la DIGEPRES
- Personal de la Administración Pública dominicana y, en particular, a los gestores de políticas y programas (para que los gestores interioricen la evaluación como algo beneficioso, que legitima la actuación de los poderes públicos ante la ciudadanía).

En quinto lugar, la estrategia contempla la firma de convenios con universidades, para que incluyan en su pensum de estudios, diplomados y/o maestrías con especialización en evaluación de políticas públicas y programas presupuestarios, a fin de ir generando suficiente masa crítica nacional sobre este tema central para Republica Dominicana.

Anexo III: Modelos de términos de referencia para la evaluación, por tipos.

Los modelos de términos de referencia que aquí se presentan para la evaluación de desempeño, así como para la evaluación en materia de diseño, e impacto tienen como propósito que la DIGEPRES cuente con referencias sobre las mejores prácticas en la región para que establezca criterios técnicos y homogéneos para la evaluación de los programas presupuestarios, con la finalidad de identificar las acciones y compromisos específicos que deberán realizar las dependencias y entidades públicas dominicanas para mejorar el desempeño de los mismos

Los modelos que se presentan a continuación son los modelos de términos de referencia utilizados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) de México, una de las mejores prácticas en la región sobre procesos de evaluación, particularmente en materia de política social. Se toman esos modelos dada su cercanía conceptual-metodológica con los procesos planteados para República Dominicana.

TR1: MODELO DE TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LA EVALUACIÓN EN MATERIA DE DISEÑO

1. Objetivo general

Evaluar mediante trabajo de gabinete y apoyado en información proporcionada por el programa, la dependencia o entidad, el diseño del (Colocar el nombre del Programa sujeto de evaluación). Lo anterior, con el fin de que las recomendaciones de este análisis puedan retroalimentar el diseño y la gestión del programa.

2. Temas de evaluación

La evaluación se divide en seis temas: (1) Características del programa, (2) Contribución a los objetivos estratégicos, (3) Matriz de indicadores, (4) Población potencial y objetivo, (5) Vinculación con las ROP, y (6) Coincidencias, complementariedades y duplicidades. Cada tema consta de preguntas específicas, las cuales deberán responderse mediante un esquema binario (Sí o No). Para determinar esta respuesta, el evaluador deberá fundamentarla con evidencia documental y análisis de esta, que sustente y justifique los principales argumentos de cada una de las preguntas y temas por analizar. Por tanto, en cada respuesta se deberá justificar por qué se respondió de una u otra manera. Tanto la respuesta binaria a la pregunta, el análisis de esta, así como las referencias documentales, serán la base de este trabajo de evaluación.

Ejemplo: ¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el

programa es adecuado para la consecución del Propósito y Fin que persigue? De no ser así, el evaluador deberá investigar y de existir, presentar dicha evidencia.

Respuesta: No.

El programa no cuenta con dicha evidencia; sin embargo, al revisar la experiencia internacional en cuanto a la implementación de programas de este tipo, se encontró que en X país existe el programa X el cual entrega complementos alimenticios con la misma composición que el otorgado por el programa sujeto a evaluación. La última evaluación de dicho programa demuestra que el x% de los niños atendidos han mejorado su estado nutricional con respecto al total de niños atendidos diagnosticados con desnutrición.

Las preguntas que no tienen respuestas binarias están marcadas con un asterisco (*) y también deberán ser contestadas con base en el análisis que el evaluador realice sustentado en la documentación e información existente. De presentarse el caso, el evaluador deberá explicar las causas y motivos por los cuales alguna(s) pregunta(s) no es (son) aplicable(s) al programa o no haya(n) podido ser respondida(s). Cuando el programa no genera o no tiene la información suficiente para poder contestar la pregunta, el evaluador lo deberá hacer explícito en su respuesta. Asimismo, podrá llevar a cabo entrevistas para apoyar el análisis y los resultados de esta evaluación.

Cada una de las 34 preguntas que se presenta deberá ser respondida en su totalidad (incluyendo la justificación y el análisis) en una sola cuartilla por separado, sin importar si en la página sobre espacio. Al inicio de la página se escribirá la pregunta y su número de pregunta correspondiente. Lo anterior pretende dar claridad y concreción a la evaluación que se pide.

2.1 Diseño

2.1.1 Características del programa

Presentar en un máximo de dos cuartillas una breve descripción del programa con base en el Anexo 01: Características Generales del Programa, mismo que contiene la información básica y relevante del programa. Dicho formato deberá completarse y adjuntarse como anexo al informe de evaluación. En caso de ser necesario, se podrá incluir de manera concisa otra información sobre el programa que se considere relevante.

2.1.2 Análisis de la contribución del programa a los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad, así como a los objetivos nacionales

Con base en la identificación que la dependencia, entidad o el propio programa hayan realizado del problema y/o necesidad que se espera resolver con la ejecución del programa (Propósito y Fin), se debe realizar un análisis para contestar las siguientes preguntas:

1. ¿El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está correctamente identificado y de manera clara definido?
2. ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el programa, la dependencia o entidad, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del programa?
4. ¿El Fin y el Propósito del programa están claramente definidos?
5. ¿El Fin y el Propósito corresponden a la solución del problema?
6. ¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el programa es adecuado para la consecución del Propósito y Fin que persigue? De no ser así, el evaluador deberá investigar y, de existir, presentar dicha evidencia.
7. Con base en los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad que coordina el programa, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye el programa?
8. De lo anterior, analizar y evaluar si existe una relación lógica del programa con los objetivos nacionales de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) y el PNPS.

2.1.3 Evaluación y análisis de la matriz de indicadores

En caso de que el programa no tenga elaborada una matriz de indicadores, la dependencia o entidad deberá construirla con base en la metodología para la elaboración de la matriz de indicadores de los programas presupuestarios y considerar los objetivos nacionales, estrategias y prioridades contenidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) y el PNPS y los objetivos estratégicos de la dependencia y entidad.

En términos de diseño, la institución evaluadora deberá analizar cómo operan las relaciones de causa-efecto entre los distintos ámbitos de acción del programa.

De la lógica vertical de la matriz de indicadores

9. ¿Las Actividades del programa son suficientes y necesarias para producir cada uno de los Componentes?
10. ¿Los Componentes son necesarios y suficientes para el logro del Propósito?
11. ¿Es claro y lógico que el logro del Propósito contribuye al logro del Fin?
12. Considerando el análisis y la evaluación realizados en este punto, ¿la lógica vertical de la matriz de indicadores del programa es clara y se valida en su totalidad? Es decir, ¿la lógica interna del programa es clara?
13. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse en el diseño del programa y en su lógica interna. Estos cambios deberían reflejarse en la matriz de indicadores definitiva del programa.

De la lógica horizontal de la matriz de indicadores

14. En términos de diseño, ¿existen indicadores para medir el desempeño del programa a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades e insumos?
15. ¿Todos los indicadores son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables?
16. De no ser el caso, la institución evaluadora, en coordinación con el programa, deberá proponer los indicadores faltantes y necesarios para cada ámbito de acción o las modificaciones a los indicadores existentes que sean necesarias.
17. ¿Los indicadores incluidos en la matriz de indicadores tienen identificada su línea de base y temporalidad en la medición?
18. ¿El programa ha identificado los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores?
19. Para aquellos medios de verificación que corresponda (por ejemplo, encuestas), ¿el programa ha identificado el tamaño de muestra óptimo necesario para la medición del indicador, especificando sus características estadísticas como el nivel de significancia y el error máximo de estimación?
20. ¿De qué manera el programa valida la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación?
21. ¿Se consideran válidos los supuestos del programa tal como figuran en la matriz de indicadores?
22. Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿la lógica horizontal de la matriz de indicadores se valida en su totalidad?
23. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse a la lógica horizontal de la matriz de indicadores (indicadores, medios de verificación y supuestos).

2.1.4 Población potencial y objetivo

La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención. Por ejemplo: los niños menores de cinco años que habitan en localidades rurales y que se encuentran en condiciones de pobreza alimentaria.

Se entenderá por población objetivo la que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella. Por ejemplo: niños menores de cinco años que habitan en localidades rurales y que se encuentran en condiciones de pobreza alimentaria de Samaná. Tanto la población potencial como la población objetivo pueden estar definidas en regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso. La población potencial también puede estar constituida por Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones Ejidales, Pequeñas y Medianas Empresas, entre otros, según corresponda a los objetivos del programa.

24. ¿La población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo están claramente definidas?
25. ¿El programa ha cuantificado y caracterizado ambas poblaciones, según los atributos que considere pertinentes? (En el caso de individuos, en términos de edad, sexo, nivel socio - económico - señalar quintil de ingreso si corresponde,

principales características de la actividad económica que desempeña rama de actividad, condición de empleo, etc., condición indígena u otros atributos que sean pertinentes).

26. ¿Qué justificación sustenta que los beneficios del programa se dirijan específicamente a dicha población potencial y objetiva?
27. ¿La justificación es la adecuada?
28. ¿Los criterios y mecanismos que utiliza el programa para determinar las unidades de atención (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso) son los adecuados? (Señalar los principales mecanismos).
29. ¿Existe información sistematizada y actualizada que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios), ¿cuáles son las características socioeconómicas de la población incluida en ese padrón y con qué frecuencia se recolecta la información?

2.1.5 Análisis de la vinculación de las Reglas de Operación (ROP) o normatividad aplicable con los objetivos del programa

30. ¿El diseño del programa se encuentra correctamente expresado en sus ROP o normatividad correspondiente?
31. ¿Existe congruencia entre las ROP o normatividad aplicable del programa y su lógica interna?

2.1.6 Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas gubernamentales

32. Como resultado de la evaluación de diseño del programa, ¿éste es el adecuado para alcanzar el Propósito antes definido y atender a la población objetivo?
33. ¿Con cuáles programas gubernamentales podría existir complementariedad y/o sinergia?
34. ¿Con cuáles programas gubernamentales podría existir duplicidad?
35. ¿El programa cuenta con información en la que se hayan detectado dichas complementariedades y/o posibles duplicidades?

3. Fortalezas, retos y recomendaciones

El evaluador externo deberá identificar las fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas, a las que conduce su análisis, con base en el Anexo 03 Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones. En dicho anexo deberá establecer en forma concisa cada fortaleza y oportunidad, o en su caso debilidad y amenaza, incluyendo la evidencia que la sustenta e indicando la fuente del análisis, así como la página y el párrafo del documento final en donde se encuentra el desarrollo de la idea.

Cada fortaleza y oportunidad, o en su caso debilidad y amenaza deberá estar ordenada de acuerdo con su relevancia, en la que la primera será de mayor importancia con respecto a la segunda y así sucesivamente. Por cada debilidad o amenaza se deberá establecer al menos una recomendación precisa que ayude a solventar el reto o

problema identificado. Es importante que las recomendaciones estén cuidadosamente analizadas para garantizar su viabilidad y efectividad.

Si se incorpora una recomendación que trasciende las atribuciones del programa, se debe señalar claramente si su implementación corresponde a la dependencia y/o entidad responsable del programa o a otros entes u órganos. Asimismo, se debe indicar si la implementación requiere de cambios normativos y/o legales o recursos adicionales. Es necesario mencionar que todas las recomendaciones deberán estar ligadas al menos a una debilidad o amenaza; es decir, se pretende no enunciar recomendaciones generales, sino específicas para cada reto o problema (debilidad o amenaza) detectado en la evaluación.

En esta sección el evaluador deberá incluir un máximo de 5 fortalezas y/o oportunidades, 5 debilidades y/o amenazas, y 5 recomendaciones.

4. Conclusiones

La primera parte de las conclusiones deben presentarse por cada tema de evaluación (características del programa, contribución a los objetivos estratégicos, matriz de indicadores, población potencial y objetivo, vinculación con las ROP, y coincidencias, complementariedades y duplicidades), ser precisas y fundamentarse en el análisis y la evaluación realizada en cada uno de dichos temas.

En la segunda parte de las conclusiones el evaluador emitirá una global y concisa sobre el diseño del programa, con base en el análisis y la evaluación realizada en este estudio.

5. Perfil y equipo clave de la institución evaluadora

Nota: La unidad administrativa coordinadora de la evaluación de cada dependencia o entidad deberá especificar, en una tabla, los requisitos mínimos académicos y de experiencia esperados de cada uno de los integrantes clave del equipo evaluador, dadas las particularidades del programa y la evaluación.

6. Responsabilidades y compromisos

Además de la calidad del estudio y el cumplimiento de los presentes términos de referencia, la institución evaluadora es responsable de:

- i. Los costos y gastos que significan las instalaciones físicas, equipo de oficina, alquiler de servicios y transporte que se requiera para el estudio; asimismo, del pago por servicios profesionales, viáticos y aseguramiento del personal profesional, técnico, administrativo y de apoyo que sea contratado para la ejecución de la evaluación y operaciones conexas.

- ii. Respecto a los documentos preliminares o borradores y los trabajos finales.
- iii. Responder por escrito sobre aquellos comentarios emitidos por la unidad coordinadora de la evaluación y por la unidad administrativa que opera el programa que no ha considerado pertinente incorporar en los informes respectivos y las causas que lo motivaron.
- iv. Respecto a la Diseminación de Resultados.

Los evaluadores y coordinadores deberán estar disponibles para reuniones y/o eventos especiales requeridos por la parte contratante, incluyendo la asistencia al Congreso Nacional en caso de ser convocados.

La contratación, operación y supervisión de la evaluación se desarrollará bajo la coordinación de (Colocar el nombre de la UNIDAD ADMINISTRATIVA responsable de coordinar a evaluación al interior de la Dependencia o Entidad), sujeta a los lineamientos a que se refiere el primer párrafo de este apartado.

Los compromisos de la unidad coordinadora son:

- i. Suministrar oportunamente a la institución evaluadora toda la documentación necesaria para llevar a cabo el estudio, así como las bases de datos.
- ii. Verificar la confiabilidad de la información suministrada por ella y por las unidades relativas al programa.
- iii. Revisar borrador del informe y entregar oportunamente los comentarios que resulten de la revisión, a fin de que sean incorporados por el evaluador en la versión final. Verificar que el informe final de evaluación externa cumpla con el contenido mínimo establecido en estos Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño del (Colocar el nombre del programa sujeto de evaluación).

7. Productos y plazos de entrega

Se debe inducir un borrador del informe final de la evaluación en materia de diseño que deberá ser entregado a la (Colocar el nombre de la UNIDAD ADMINISTRATIVA responsable de coordinar a evaluación al interior de la Dependencia o Entidad) y a la unidad administrativa responsable de la operación del programa. Con base en los comentarios recibidos, la institución evaluadora incorporará las revisiones pertinentes y posteriormente enviará el informe definitivo a la (Colocar el nombre de la UNIDAD ADMINISTRATIVA responsable de coordinar a evaluación al interior de la Dependencia o Entidad).

TR2: MODELO DE TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

1. Objetivo General

Evaluar, mediante trabajo de gabinete y apoyado en información proporcionada por el programa, la dependencia o entidad, la consistencia del (Colocar el nombre del Programa sujeto de evaluación) en cuanto a su diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados. Lo anterior, con el fin de que las recomendaciones de este análisis puedan retroalimentar el diseño y la gestión del programa.

2. Temas de Evaluación

La evaluación se divide en seis temas: Diseño, Planeación Estratégica, Cobertura y Focalización, Operación, Percepción de la Población Objetivo y Resultados. Cada tema consta de preguntas específicas, las cuales deberán responderse mediante un esquema binario (Sí o No). Para determinar esta respuesta, el evaluador deberá fundamentarla con evidencia documental y análisis de esta, que sustente y justifique los principales argumentos de cada una de las preguntas y temas por analizar. Por tanto, en cada respuesta se deberá justificar por qué se respondió de una u otra manera. Tanto la respuesta binaria a la pregunta, el análisis de esta, así como las referencias documentales, serán la base de este trabajo de evaluación.

Ejemplo: ¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas con metodologías rigurosas que le permitan medir el impacto del programa en la población objetivo?

Respuesta: No.

El programa ha llevado a cabo diversas evaluaciones externas en las que se analizan la cobertura y operación de este. Además, se observa que el programa ha medido la percepción y satisfacción de su población beneficiaria. Sin embargo, no se detectó ninguna evaluación cuantitativa o cualitativa con un diseño metodológico riguroso, que muestre evidencia del impacto que el programa ha tenido en su población objetivo. Es decir, hasta la fecha no hay una evaluación que permita conocer la contribución del programa para elevar los conocimientos técnicos de la población desempleada que atiende. Como sustento, en el anexo se detalla la lista de los diversos tipos de evaluaciones que el programa ha tenido y sus principales resultados.

Cabe señalar que el programa no tiene un registro de indicadores a nivel de Fin o Propósito, que le permita medir sus resultados. El programa sólo cuantifica el número de cursos y alumnos atendidos, lo que impide llevar a cabo un análisis de impacto.

Las preguntas que no tienen respuestas binarias están marcadas con un asterisco (*) y también deberán ser contestadas con base en el análisis que el evaluador realice sustentado en la documentación e información existente. De presentarse el caso, el evaluador deberá explicar las causas y motivos por los cuales alguna(s) pregunta(s) no sea(n) aplicable(s) al programa o no haya(n) podido ser respondida(s). Cuando el programa no genera o no tiene la información suficiente para poder contestar la pregunta, el evaluador deberá explicarlo en su respuesta. Así mismo, podrá llevar a cabo entrevistas para apoyar el análisis y los resultados de esta evaluación.

De las cien preguntas que se aplican, cada una deberá ser respondida en su totalidad (incluyendo la justificación y el análisis) en una sola cuartilla por separado, sin importar si en la página sobra espacio. Al inicio de la página se escribirá la pregunta y su número de pregunta correspondiente. Lo anterior pretende dar claridad y concreción a la evaluación que aquí se pide.

2.1 Diseño

2.1.1 Características del programa

Presentar en un máximo de dos cuartillas una breve descripción del programa con base en el Anexo 01: Características Generales del Programa, mismo que contiene la información básica y relevante del programa. Dicho formato deberá completarse y adjuntarse como anexo al informe de evaluación. En caso de ser necesario, se podrá incluir de manera concisa otra información sobre el programa que se considere relevante.

2.1.2 Análisis de la contribución del programa a los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad, así como a los objetivos nacionales

Con base en la identificación que la dependencia, entidad o el propio programa hayan realizado del problema y/o necesidad que se espera resolver con la ejecución del programa (Propósito y Fin), se debe realizar un análisis para contestar las siguientes preguntas:

1. ¿El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está correctamente identificado y claramente definido?
2. ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el programa, la dependencia o entidad, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del programa?
3. ¿El Fin y el Propósito del programa están claramente definidos?
4. ¿El Fin y el Propósito corresponden a la solución del problema?
5. ¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el programa es adecuado para la consecución del Propósito y Fin que persigue? De no ser así, el evaluador deberá investigar y, de existir, presentar dicha evidencia.

6. Con base en los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad que coordina el programa, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye el programa?
7. De lo anterior, analizar y evaluar si existe una relación lógica del programa con los objetivos nacionales de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) y el PNPS.

2.1.3 Evaluación y análisis de la matriz de indicadores

En caso de que el programa no tenga elaborada una matriz de indicadores, la dependencia o entidad deberá construirla con base en la metodología para la elaboración de la matriz de indicadores de los programas presupuestarios y considerar los objetivos nacionales, estrategias y prioridades contenidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) y el PNPS y los objetivos estratégicos de la dependencia y entidad.

En términos de diseño, la institución evaluadora deberá analizar cómo operan las relaciones de causa-efecto entre los distintos ámbitos de acción del programa.

De la lógica vertical de la matriz de indicadores:

6. ¿Las Actividades del programa son suficientes y necesarias para producir cada uno de los Componentes?
7. ¿Los Componentes son necesarios y suficientes para el logro del Propósito?
8. ¿Es claro y lógico que el logro del Propósito contribuye al logro del Fin?
9. Considerando el análisis y la evaluación realizados en este punto, ¿la lógica vertical de la matriz de indicadores del programa es clara y se valida en su totalidad? Es decir, ¿la lógica interna del programa es clara?
10. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse en el diseño del programa y en su lógica interna. Estos cambios deberían reflejarse en la matriz de indicadores definitiva del programa.

De la lógica horizontal de la matriz de indicadores:

11. En términos de diseño, ¿existen indicadores para medir el desempeño del programa a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades e insumos?
12. ¿Todos los indicadores son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables?
13. De no ser el caso, la institución evaluadora, en coordinación con el programa, deberá proponer los indicadores faltantes y necesarios para cada ámbito de acción o las modificaciones a los indicadores existentes que sean necesarias.
14. ¿Los indicadores incluidos en la matriz de indicadores tienen identificada su línea de base y temporalidad en la medición?
15. ¿El programa ha identificado los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores?

16. Para aquellos medios de verificación que corresponda (por ejemplo, encuestas), ¿el programa ha identificado el tamaño de muestra óptimo necesario para la medición del indicador, especificando sus características estadísticas como el nivel de significancia y el error máximo de estimación?
17. ¿De qué manera el programa valida la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación?
18. ¿Se consideran válidos los supuestos del programa tal como figuran en la matriz de indicadores?
19. Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿la lógica horizontal de la matriz de indicadores se valida en su totalidad?
20. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse a la lógica horizontal de la matriz de indicadores (indicadores, medios de verificación y supuestos).

2.1.4 Población potencial y objetivo

La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención. Por ejemplo: los niños menores de cinco años que habitan en localidades rurales y que se encuentran en condiciones de pobreza alimentaria.

Se entenderá por población objetivo la que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella. Por ejemplo: niños menores de cinco años de edad que habitan en localidades rurales y que se encuentran en condiciones de pobreza alimentaria de Samaná. Tanto la población potencial como la población objetivo pueden estar definidas en regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso. La población potencial también puede estar constituida por Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones Ejidales, Pequeñas y Medianas Empresas, entre otros, según corresponda a los objetivos del programa.

21. ¿La población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo están claramente definidas?
22. ¿El programa ha cuantificado y caracterizado ambas poblaciones, según los atributos que considere pertinentes? (En el caso de individuos, en términos de edad, sexo, nivel socio - económico - señalar quintil de ingreso si corresponde, principales características de la actividad económica que desempeña rama de actividad, condición de empleo, etc., condición indígena u otros atributos que sean pertinentes).
23. ¿Qué justificación sustenta que los beneficios del programa se dirijan específicamente a dicha población potencial y objetiva?
24. ¿La justificación es la adecuada?
25. ¿Los criterios y mecanismos que utiliza el programa para determinar las unidades de atención (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso) son los adecuados? (Señalar los principales mecanismos).
26. ¿Existe información sistematizada y actualizada que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios), ¿cuáles son las

características socioeconómicas de la población incluida en ese padrón y con qué frecuencia se recolecta la información?

2.1.5 Análisis de la vinculación de las Reglas de Operación (ROP) o normatividad aplicable con los objetivos del programa

27. ¿El diseño del programa se encuentra correctamente expresado en sus ROP o normatividad correspondiente?
28. ¿Existe congruencia entre las ROP o normatividad aplicable del programa y su lógica interna?

2.1.6 Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas gubernamentales

29. Como resultado de la evaluación de diseño del programa, ¿éste es el adecuado para alcanzar el Propósito antes definido y atender a la población objetivo?
30. ¿Con cuáles programas gubernamentales podría existir complementariedad y/o sinergia?
31. ¿Con cuáles programas gubernamentales podría existir duplicidad?
32. ¿El programa cuenta con información en la que se hayan detectado dichas complementariedades y/o posibles duplicidades?

2.2 Planeación Estratégica

Esta sección busca analizar si el programa cuenta con instrumentos de planeación estratégica y si tiene una orientación para resultados.

2.2.1 Los mecanismos y herramientas de planeación estratégica

33. ¿El programa cuenta con planes estratégicos actualizados de corto, mediano y largo plazo?
34. ¿En los planes se establecen indicadores y metas, se definen estrategias y políticas para lograr estas metas, y se desarrollan programas de trabajo detallados para asegurar la implementación de las estrategias y así obtener los resultados esperados?
35. ¿En dichos planes se establecen con claridad los resultados (Fin y Propósito) que busca alcanzar el programa?
36. ¿El programa tiene mecanismos para establecer y definir metas e indicadores?, ¿estos mecanismos son los adecuados? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

2.2.2 De la orientación para resultados

37. ¿El programa recolecta regularmente información oportuna y veraz que le permita monitorear su desempeño?

38. ¿El programa tiene un número limitado y suficiente de indicadores que se orienten a resultados y reflejen significativamente el Propósito del programa?
39. ¿El programa tiene metas pertinentes y plazos específicos para sus indicadores de desempeño?
40. ¿Los indicadores de desempeño del programa tienen línea de base (año de referencia)?
41. ¿Están los requerimientos de presupuesto explícitamente ligados al cumplimiento de las metas de desempeño?
42. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento del programa?
43. ¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas?
44. ¿Cuáles son las principales características de estas (tipo de evaluación, temas evaluados, periodo de análisis, trabajo de gabinete y/o campo)?
45. ¿El programa ha implementado y dado seguimiento a los resultados y recomendaciones provenientes de las evaluaciones externas de los últimos dos años?
46. ¿Existe evidencia de que el programa ha utilizado la información generada por las evaluaciones para mejorar su desempeño?

2.3 Cobertura y Focalización

2.3.1 Análisis de cobertura

47. ¿El programa cuenta con algún método para cuantificar y determinar la población potencial y objetivo?
48. En caso de que el evaluador determine que el programa debe modificar los instrumentos antes analizados, proponer los instrumentos y procedimientos a utilizar, así como realizar un análisis de factibilidad de estos. Para el análisis de cobertura, la población atendida corresponde a los beneficiarios efectivos, los cuales son aquellos que están siendo atendidos por el programa.
49. Cuantificar la población atendida total a nivel nacional para el periodo. 24. Para presentar esta información utilizar un Cuadro como referencia.
50. ¿El avance de la cobertura, que a la fecha presenta el programa, es el adecuado considerando su Fin y Propósito?
51. ¿El programa cuenta con una estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo?
52. ¿Esta estrategia es la adecuada? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

2.3.2 Análisis de focalización

En relación con la información de gabinete disponible se debe evaluar si el programa ha logrado llegar a la población que se deseaba atender. Para esto es necesario utilizar indicadores consistentes con los criterios analizados en la pregunta 27.

¿Se ha llegado a la población que se desea atender?

2.4 Operación

2.4.1 Análisis de las ROP o normatividad aplicable

Este apartado busca analizar las principales actividades y procesos establecidos en las ROP o normatividad aplicable.

Selección de beneficiarios y/o proyectos:

53. ¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para la selección de proyectos y/o beneficiarios?
54. ¿La selección de proyectos y/o beneficiarios cumple con los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en las ROP o normatividad aplicable? Solicitud de apoyos
55. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes?
56. ¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para recibir y procesar solicitudes de apoyo? Tipos de apoyos
57. ¿Los apoyos otorgados (incluyendo obras y acciones) cumplen con las características establecidas en las ROP o normatividad aplicable?
58. ¿Se respetaron los montos de apoyos estipulados en las ROP o normatividad aplicable?
59. ¿Se tiene información sistematizada que permita dar seguimiento oportuno a la ejecución de obras y/o acciones? Ejecución
60. ¿Existe evidencia documental de que el programa cumple con los procesos de ejecución establecidos en las ROP (avance físico-financiero, actas de entrega-recepción, cierre de ejercicio, recursos no devengados)?
61. ¿Dichos procesos de ejecución funcionan de acuerdo con la normatividad?

2.4.2 Mejora y simplificación regulatoria

62. ¿Se han implementado o modificado en los últimos tres años normas internas, políticas, acciones o estrategias institucionales con el fin de lograr una mejora y simplificación regulatoria o de procesos en el programa? Describa las más importantes.
63. Reportar los principales beneficios y resultados alcanzados con la implementación de acciones de mejora comprometidas. Enunciar únicamente el título de las acciones de mejora (Ejemplo: Reducción de tiempos de atención, disminución de cantidad de requisitos, etc.).

2.4.3 Organización y gestión

64. ¿El programa cuenta con una estructura organizacional que le permita entregar y/o producir los Componentes y alcanzar el logro del Propósito? El análisis deberá incluir las diferentes instancias relacionadas con la operación del programa.
65. ¿Los mecanismos de transferencias de recursos operan eficaz y eficientemente?

66. Considerando las complementariedades del programa, ¿tiene una colaboración y coordinación efectiva con los programas federales con los cuales se relaciona y se complementa?

2.4.4 Administración financiera

67. ¿Existe evidencia de que el programa utiliza prácticas de administración financiera que proporcionen información oportuna y confiable para la toma de decisiones de los responsables de la administración política y administrativa?
68. ¿Existe una integración entre los distintos sistemas de información que conforman la administración financiera?

2.4.5 Eficacia, eficiencia, economía operativa del programa

Eficacia

69. Presentar el avance de los indicadores a nivel de Componente del programa, ¿este avance es el adecuado para el logro del propósito?
70. ¿Se identifica algún componente o actividad que no es producido en la actualidad y que podría mejorar la eficacia del programa?
71. ¿Se identifican Componentes, Actividades o procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por otros más eficaces?
72. ¿Existen indicadores de eficacia en la operación del programa? Presentar un listado de estos indicadores.

Eficiencia

73. ¿El programa ha identificado y cuantificado costos de operación y costos unitarios dependiendo del Propósito y de sus Componentes? Si fuera el caso, presentar dichos costos.
74. ¿El programa tiene procedimientos para medir costo-efectividad en su ejecución?
75. ¿Se identifica algún componente, actividad o proceso que no se esté llevando a cabo en la actualidad y que podría mejorar la eficiencia del programa?
76. ¿Se identifican Componentes, Actividades o Procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por mecanismos de menor costo?
77. ¿Existen indicadores de eficiencia en la operación del programa? Presentar un listado de estos indicadores.

Economía

78. Cuantificar el presupuesto ejercido al término del presente ejercicio fiscal en relación con el presupuesto asignado. ¿Cuáles son las razones de la situación que se observa?
79. ¿Cuál es el monto o porcentaje de aportaciones de terceros (otras unidades institucionales, otros niveles de gobierno, beneficiarios, etc.) con relación al presupuesto ejercido?
80. En función de los objetivos del programa, ¿se han aplicado instrumentos de recuperación de costos (gasto que le genera al Estado la producción/entrega de servicios del programa)?

2.4.6 Sistematización de la información

81. ¿Existe una sistematización adecuada en la administración y operación del programa?
82. ¿Cuáles son los principales sistemas de información utilizados en la gestión del programa?
83. En caso de que el programa cuente con un padrón de beneficiarios, ¿existen mecanismos de actualización y depuración del padrón de beneficiarios o listado de beneficiarios?
84. ¿Los mecanismos de actualización son los adecuados?

2.4.7 Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos

85. Con base en los indicadores de gestión y productos del programa, ¿el programa mostró progreso en la realización de sus Actividades y en la entrega de sus Componentes?

2.4.8 Rendición de cuentas y transparencia

86. ¿Existe un Sistema de Rendición de Cuentas y Transparencia para los funcionarios que administran los fondos públicos del programa?
87. ¿Existen y funcionan los mecanismos de transparencia establecidos en las ROP?
88. ¿El programa cuenta con mecanismos para difundir interna y externamente las evaluaciones y sus resultados?

2.5 Percepción de la Población Objetivo

La evaluación de la percepción de la población objetivo deberá analizar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa.

89. ¿El programa cuenta con instrumentos que le permitan medir el grado de satisfacción de la población objetivo?

90. ¿Estos instrumentos son los mecanismos adecuados y permiten presentar información objetiva? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?
91. De la información que ha sido generada por estos instrumentos ¿cuál es el grado de satisfacción de la población objetivo?

2.6 Resultados

Este apartado busca evaluar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan medir si ha cumplido con sus objetivos a nivel Propósito y Fin. Aquí se busca analizar si existe evidencia documentada de que el programa ha logrado mejorar o resolver el problema para el cual fue creado.

92. ¿El programa recolecta regularmente información veraz y oportuna sobre sus indicadores de Propósito y Fin?
93. ¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas con metodologías rigurosas que le permitan medir el impacto del programa en la población objetivo (evaluaciones que permitan medir los avances en términos de su Propósito y Fin)?
94. Con base en las evaluaciones externas, ¿cuáles han sido los principales impactos del programa?
95. ¿El diseño y la operación del programa permiten realizar una evaluación de impacto rigurosa? Si no es así, explicar y proponer los ajustes necesarios para que sean compatibles.
96. Con base en la información obtenida de los distintos instrumentos, ¿el programa ha demostrado un adecuado progreso en alcanzar su Propósito y Fin? Especificar los principales resultados.

3. Fortalezas, retos y recomendaciones

Para cada uno de los temas evaluados: (1) Diseño, (2) Planeación Estratégica (3) Cobertura y Focalización, (4) Operación, (5) Percepción de la Población Objetivo, y (6) Resultados, el evaluador externo deberá identificar las fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas, específicas para cada uno de los temas evaluados.

El evaluador externo deberá establecer en forma concisa cada fortaleza y oportunidad, o en su caso debilidad y amenaza, incluyendo la evidencia que la sustenta e indicando la fuente del análisis, así como la página y el párrafo del documento final en donde se encuentra el desarrollo de la idea. Asimismo, cada fortaleza y oportunidad, o en su caso debilidad y amenaza deberá estar ordenada de acuerdo con su relevancia, donde la primera será de mayor importancia con respecto a la segunda y así sucesivamente. Por cada debilidad o amenaza se deberá establecer al menos una recomendación precisa que ayude a solventar el reto o problema que fue identificado. Es importante que las recomendaciones estén cuidadosamente analizadas para garantizar su viabilidad y efectividad.

Si se incorpora una recomendación que trasciende las atribuciones del programa, se debe señalar claramente si su implementación corresponde a la dependencia y/o entidad responsable del programa o a otros entes u órganos. Asimismo, se debe indicar si ello requiere de cambios normativos y/o legales o recursos adicionales. Es necesario mencionar que todas las recomendaciones deberán estar ligadas al menos a una debilidad o amenaza; es decir, se pretende evitar las recomendaciones generales, sino específicas para cada reto o problema (debilidad o amenaza) detectado en la evaluación. Ver Anexo 03.

En esta sección el evaluador deberá incluir un máximo de 5 fortalezas y/o oportunidades, 5 debilidades y/o amenazas y 5 recomendaciones por cada tema de evaluación.

4. Conclusiones

La primera parte de las conclusiones deberá presentarse por cada tema de evaluación (Diseño, Planeación Estratégica, Cobertura y Focalización, Operación, Percepción de la Población, Objetivo y resultados), ser precisas y fundamentarse en el análisis y la evaluación realizada en cada uno de dichos temas. La segunda parte de las conclusiones es un análisis global y conciso del evaluador sobre la consistencia y los resultados del programa, con base en la evaluación realizada en este estudio.

5. Perfil y equipo clave de la institución evaluadora

NOTA: La unidad administrativa coordinadora de la evaluación de cada dependencia o entidad deberá especificar en una tabla, los requisitos mínimos académicos y de experiencia esperados de cada uno de los integrantes clave del equipo evaluador, dadas las particularidades del programa y la evaluación.

6. Responsabilidades y compromisos

Además de la calidad del estudio y el cumplimiento de los presentes términos de referencia, la institución evaluadora es responsable de:

- i. Los costos y gastos que significan las instalaciones físicas, equipo de oficina, alquiler de servicios y transporte que se requiera para el estudio; asimismo, del pago por servicios profesionales, viáticos y aseguramiento del personal profesional, técnico, administrativo y de apoyo que sea contratado para la ejecución de la evaluación y operaciones conexas.
- ii. Respecto de los documentos preliminares o borradores y los trabajos finales. Responder por escrito sobre aquellos comentarios emitidos por la unidad coordinadora de la evaluación y por la unidad administrativa que opera el programa que no ha considerado pertinente incorporar en los informes respectivos y las causas que lo motivaron.

- iii. Respecto de la Diseminación de Resultados. Los evaluadores y coordinadores deberán estar disponibles para reuniones y/o eventos especiales requeridos por la parte contratante, incluyendo la asistencia al H. Congreso de la Unión en caso de ser convocados. La contratación, operación y supervisión de la evaluación se desarrollará bajo la coordinación de (Colocar el nombre de la UNIDAD ADMINISTRATIVA responsable de coordinar a evaluación al interior de la Dependencia o Entidad), sujeta a los lineamientos a que se refiere el primer párrafo de este apartado.

Los compromisos de la unidad coordinadora son:

- i. Suministrar oportunamente a la institución evaluadora toda la documentación necesaria para llevar a cabo el estudio, así como las bases de datos.
- ii. Verificar la confiabilidad de la información suministrada por ella y por las unidades relativas al programa.
- iii. Revisar el informe borrador y entregar oportunamente los comentarios que de la revisión resulten, a fin de que sean incorporados por el evaluador en la versión final del informe.
- iv. Verificar que el informe final de evaluación externa cumpla con el contenido mínimo establecido en estos Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados 2015 del (Colocar el nombre del programa sujeto de evaluación).

7. Productos y plazos de entrega

También debe agregarse el borrador de un Informe Final de Evaluación Externa 2015 que deberá ser entregado a la (Colocar el nombre de la UNIDAD ADMINISTRATIVA responsable de coordinar a evaluación al interior de la Dependencia o Entidad) y a la unidad administrativa responsable de la operación del programa. Con base en los comentarios recibidos, la institución evaluadora incorporará las revisiones pertinentes y posteriormente enviará el informe definitivo a la (Colocar el nombre de la UNIDAD ADMINISTRATIVA responsable de coordinar a evaluación al interior de la Dependencia o Entidad).

Referencias bibliográficas

- Arca, J., (2014), II Seminario Internacional de Seguimiento y Evaluación, La experiencia peruana en seguimiento y evaluación de políticas públicas en el marco del presupuesto por resultados, noviembre
- Banco Mundial (2006) Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, Washington, 2006
- Arenas de Mesa, Alberto (2010) Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central, Ministerio de Hacienda, División de Control de Gestión, febrero 2010, Santiago de Chile
- BID (2015 a), Construyendo gobiernos efectivos, Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe
- ----- (2015 b) Presupuestos para el Desarrollo en América latina
- BID – CLAD (2007) Modelo abierto de Gestión para Resultados en el sector público
- Bonnefoy, Juan Cristóbal (2005) La gestión por resultados: una perspectiva de gerencia pública.
- I Curso-Seminario “Políticas Presupuestarias y Gestión por Resultados” – La Antigua, Guatemala
- Boeykens, D., (2015), Metodología de Identificación de Programas Presupuestarios
- Calle, R., (2015) Metodología para el Costeo de la Producción Pública
- CEPAL (2014) Panorama de la gestión pública 2014 en América Latina y el Caribe, noviembre de 2014, Santiago de Chile
- CEPAL (2014) Política y estrategia de evaluación
- CEPAL (2011) Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público, Serie Manuales No 69, Santiago de Chile, junio de 2011
- CEPAL-DPPO, Gestión por Resultados Portada <http://www.eclac.org>
- Decreto No 265-15, Reglamento para la Organización y el Desarrollo del Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación
- Decreto No. 493-07 que aprueba el Reglamento de Aplicación No. 1 para la Ley No. 498-06, de Planificación e Inversión Pública
- Diario Oficial de México (2007) Lineamientos generales para la evaluación de los Programas DIGEPRES (2014 a), Hacia un Nuevo Sistema Presupuestario Dominicano, Presentación del Mc-Tb al Equipo Funcional, noviembre
- ----- (2014 b) Hacia un nuevo sistema presupuestario dominicano, Atributos del NSPD, agosto
- Federales de la Administración Pública General, marzo 2007, DF
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola -FIDA- (2009) Conceptos clave de seguimiento y evaluación de programas y proyectos: breve guía
- Guzmán, Marcela (2007) Evaluación de programas. Notas técnicas. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), No 64 Serie Gestión Pública, Santiago de Chile, agosto de 2007

- ----- (2005) Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: la Experiencia Chilena, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. 2005
- IVALUA, (2009), Guía práctica 2 Evaluación de necesidades sociales
- Ley 267-15 - Reglamento para la Organización y el Desarrollo del Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación
- Ley N° 494-06 de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda (hoy llamado Ministerio de Hacienda)
- Ley N° 5-07 Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado
- Ley No. 498-06 de planificación e inversión pública
- Ley N° 423-06 Orgánica de Presupuesto para el Sector Público
- Makón, Marcos Pedro (2013) Algunas Reflexiones sobre la Gestión para Resultados, Revista N° 52, agosto 2013, Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, Buenos Aires
- OCDE-BM (2008), Buenas prácticas emergentes en la gestión para resultado de desarrollo – Libro de Consulta – 3ª Edición – <http://www.mfdr.org/Sourcebook/3rdEdition/SourceBook3e-Spanish.pdf>
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público (2012) Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD), Anexo Metodológico, segundo semestre
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público (2011) Cédula: Conceptos básicos del Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED)
- Shack, N., (2015 a) Metodología de Presupuesto Plurianual Orientado a Resultados
- ----- (2015 b) Hacia un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño Presupuestario
- ----- (2014a) Sistemas de Seguimiento y Evaluación del gasto Público del Gobierno Nacional
- ----- (2014b) Una Aproximación Cuantitativa al Presupuesto Institucional del Poder Judicial
- ----- (2013) Sistemas de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público en el Gobierno Nacional, Diagnóstico Situacional
- ----- (2007) Sistema de monitoreo y evaluación de gasto público a nivel del gobierno nacional en Perú, en Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina, Banco Mundial y CLAD
- Sotelo, J., (2015), Articulación Plan – Presupuesto, septiembre