



**PLAN DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA REFORMA
PRESUPUESTARIA**

**Módulo IV
CONCEPTOS BÁSICOS**

Curso 6

**Enfoque de Programas: cadena de valor,
procesos, causalidad, evidencias**

MANUAL DEL PARTICIPANTE

[Edición 9 de abril 2013]



Elaborado por : Rebeca Elizabeth Ramos
Revisado por : Roger Díaz

Integrantes del Equipo de Instrucción :

- | | |
|--------------------------------------|---------------------------------------|
| 1. Arce de Aguilar, Laura Michelle | 9. Pérez, José Simón |
| 2. Bonilla, José Pablo | 10. Pérez Alvarado, Rubén Alirio |
| 3. Cruz Barrera, Gulmar Elsir | 11. Ramos Rodríguez, Rebeca Elizabeth |
| 4. Díaz Pleitez, Oscar Rodolfo | 12. Rivas, Ana del Carmen |
| 5. Fuentes González, Juan Mauricio | 13. Rivera, Ana Guadalupe |
| 6. Henríquez Henríquez, José Alberto | 14. Rodríguez Zelaya, María Luisa |
| 7. Molina, Guillermo A. | 15. Vásquez Figueroa, Roberto Antonio |
| 8. Morán Pérez, Omar Adonay | 16. Velasco, Jaime David |

Dirección y Supervisión del Plan de Capacitación y Asistencia Técnica: Roger DÍAZ,
Consultor GIZ.

Contenido

LECCION 1: La Gestión Pública por Resultados y el Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados

- Punto 1: Gestión Pública por Resultados
- Punto 2: Definición de Programa Presupuestario
- Punto 3: Categorías de la Estructura de un Programa Presupuestario, Principales Elementos y Tipología

LECCIÓN 2: La Cadena de Valor como Fundamento del Programa Presupuestario

- Punto 1: Definición de Cadena de Valor
- Punto 2: Componentes de una Cadena de Valor
- Punto 3: La Cadena de Valor en la Gestión Pública
- Punto 4: Método para el Diseño de Programas Presupuestarios

LECCIÓN 3: El método de Análisis de Problemas

- Punto 1: Definición del Problema
- Punto 2: Análisis de Causalidad: Definiciones de Causas, Efectos

LECCIÓN 4: El Uso de Análisis de Evidencias en el Diseño de Programas

- Punto 1: La investigación
- Punto 2: Definición de Evidencia
- Punto 3: Métodos de Análisis de Evidencias
- Punto 4: Clasificación de Evidencias

LECCIÓN 5: El Método de Procesos

- Punto 1: Definición de Proceso
- Punto 2: En Enfoque de Procesos y el Ciudadano
- Punto 3: Tipos de Procesos

I. ASPECTOS GENERALES

El curso desarrolla las definiciones y fundamentos del enfoque de programas, la utilidad del instrumento programa para la implementación de las funciones del Estado y las políticas públicas. El curso hace énfasis en los conceptos de i) cadena de valor, ii) enfoque de procesos, iii) los análisis de causalidad y marco conceptual, iv) la utilidad del análisis de evidencias para el diseño de programas presupuestarios.

1.1 Requisitos

- Manual del participante (el alumno debe haber recibido y leído con anticipación el contenido del manual)
- Presentación en Power Point a cargo del instructor
- Manual del Instructor
- Pizarra acrílica, Plumones, Proyector Multimedia

LECCION 1: La Gestión Pública por Resultados y el Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados

Resumen de la lección: Se expone de manera breve, en que consiste la gestión pública basada resultados y como los pilares de la reforma del presupuesto impulsan el desarrollo e implementación de dicha gestión, asimismo se enfatiza sobre la definición y elementos que conforman un programa presupuestario con enfoque de resultados.

Tiempo: 2 Horas

1.1 Objetivos de la Lección

Al finalizar esta lección los participantes serán capaces de:

- a. Entender la Reforma del Sistema de Presupuesto Público en el marco de una gestión pública por resultados.
- b. Identificar las principales diferencias entre un modelo de presupuesto por Áreas de Gestión y de uno por Programas.
- c. Comprender como la reforma presupuestaria, ayudará a cumplir de una manera más eficiente los objetivos de un sistema de presupuesto.
- d. Comprender la definición de programa presupuestario con enfoque de resultados y sus principales componentes.

1.2 Desarrollo del Contenido de la Lección

Definiciones clave

- Gestión Pública por Resultados (GpR)¹
- Programa Presupuestario con Enfoque de Resultados
- Categorías presupuestarias
- Tipologías de programas presupuestarios

Principales puntos/temas de la Lección

Punto 1: Gestión Pública por Resultados

La gestión por resultados es un modelo de administración de los recursos públicos que privilegia los resultados en lugar de los insumos, se centra en el cumplimiento de objetivos definidos en proceso de Planificación Estratégica Nacional/Sectorial, combinando para tal fin estrategias que incrementen la eficiencia en el uso de los recursos públicos (humano, financiero, etc.), procesos y medidas para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas.

La GpR “es una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles de los resultados del país. Proporciona un marco coherente para la eficacia del desarrollo en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la programación y ejecución presupuestaria, la gestión de riesgos, el monitoreo y la evaluación de los resultados.” (Mesa Redonda de Resultados de Marrakech, 2004)

En ese sentido, la Reforma del Sistema Presupuestario que se está impulsando actualmente en el país, tiene como componente principal la transición de un enfoque por Áreas de Gestión hacia un Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados, por lo que la base del nuevo sistema presupuestario son los **Programas Presupuestarios con Enfoque de Resultados**, instrumento que abrirá los pasos para conducir la administración de los recursos públicos a una gestión por resultados, lo que demanda un cambio de paradigmas, actitudes al pasar de un esquema de control de insumos hacia un esquema de presupuestación de servicios públicos y obtención de resultados a cambio del uso del presupuesto.

Un programa presupuestario nace de la identificación de las necesidades y demandas de la sociedad, se registra en una **Matriz del Marco Lógico**, la cual se convierte en una “plataforma de gestión” de cada programa presupuestal, asegurando una cadena lógica de insumos-actividades-bienes y servicios públicos-resultados, que parte desde una identificación de las demandas de los ciudadanos.

¹ También llamada Gestión basada en Resultados (GbR)

En este marco, la reforma del Presupuesto se sustenta en los pilares siguientes:

1. Implantar un modelo de presupuesto por programas con enfoque de resultados
2. Implantar el enfoque del marco de gasto de mediano plazo y marcos institucionales de mediano plazo.
3. Desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario;
4. Desarrollar capacidades y compromisos en todo el sector público.

Esta nueva forma de manejar los recursos públicos contenidos en el presupuesto, busca superar algunas debilidades en el sistema de presupuesto por Áreas de Gestión, como se indica en la ilustración siguiente.

Ilustración 1: Algunas diferencias del presupuesto por programas respecto al de Áreas de Gestión

Variable de análisis	Presupuesto por Áreas de Gestión	Presupuesto por Programas
Origen de la intervención	Se parte del mandato, de los fines y objetivos de las instituciones públicas.	Se parte identificando las necesidades y problemas reales existentes en la población.
Cadena de resultados y jerarquía de objetivos.	La relación causal entre Línea de Trabajo y Unidad Presupuestaria es débil lo que debilita establecer una jerarquía de objetivos, el presupuesto se basa en insumos (inputs). Las normas y la estandarización de los procesos son el foco de atención.	La estructura presupuestaria constituye una cadena de causas y efectos que responde a la lógica: Insumos-Productos-Resultados. Identificando de una mejor manera la jerarquía de objetivos, por lo que la atención se centra en los productos y resultados.
Asignación de los recursos	Se basa en las cifras del año N o N-1, con características inerciales y de incremento en cada año. Lo que dificulta generar espacios fiscales y asignar en función a prioridades de desempeño.	La asignación responde a una planificación basada en metas de cierre de brechas y resultados de mediano plazo.
Nivel de flexibilidad en la gestión de los recursos	Se caracteriza por la rigidez, se controla las modificaciones a nivel de insumos (es la forma más segura de que la norma se cumpla).	Permite una mayor flexibilidad en la gestión, puesto que el punto de atención no está en los procesos sino en lo que se obtiene de los mismos.
Perspectiva temporal	Se limita al ejercicio presupuestario de un año.	Tiene una perspectiva de mediano y largo plazo, basada en las metas de producto y resultado de los programas.
Pregunta clave	¿En qué se gastará?, ejemplo: en comprar 1,500 dosis de vacuna para la campaña de sarampión. (Control de insumos)	¿Qué se quiere lograr?, ejemplo: reducción de la mortalidad infantil. (Control de resultados).
Vinculación Plan - Presupuesto	Escasa vinculación plan-presupuesto,	Los programas presupuestarios irán alineados a un objetivo de planeación estratégica nacional.

Punto 2: Definición de Programa Presupuestario

Un presupuesto por programas es aquel que asigna y organiza los gastos por objetivos y tipos de servicio, y no por tipos de insumos (salarios, suministros, equipo, etc.) como ocurre en los presupuestos tradicionales, lo que permite conocer cuánto dinero se dirige a la consecución de resultados específicos para la sociedad. Así, las instituciones del Estado pueden monitorear y evaluar los beneficios y la eficiencia de los programas en relación con sus costos.

Los programas constituyen verdaderos **instrumentos de gestión del presupuesto** y se fundamentan en una cadena de resultados, en donde diversos insumos y actividades conducen a órdenes mayores de resultados (productos-efectos-impacto), que ilustra claramente relaciones de causa-efecto.

De acuerdo a lo anterior un Programa presupuestario con Enfoque de Resultados se puede definir de la manera siguiente:

- Es una **Categoría Presupuestaria**² de máximo nivel de agregación, cuyo objetivo central es lograr un **Resultado Específico** y sostenible en las condiciones de una población definida, a través de la provisión de bienes y/o servicios en cumplimiento de las funciones del Estado.

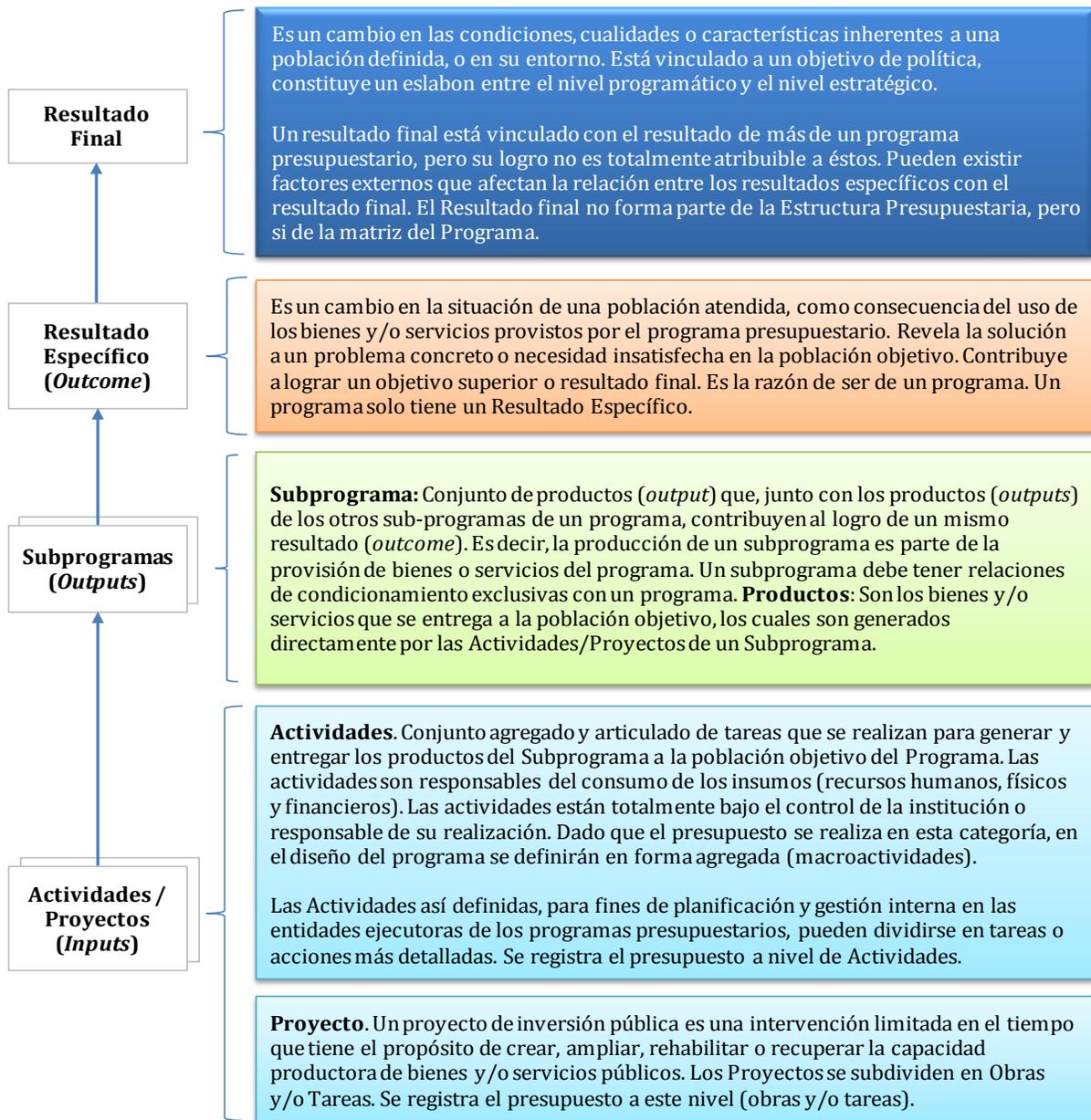
Punto 3: Categorías de la Estructura de un Programa Presupuestario, Principales Elementos y Tipología.

El diseño técnico de un programa está constituido por un conjunto de elementos entrelazados, que mantienen una relación de complementariedad entre ellos y relaciones de causa-efecto con el **resultado específico** del programa.

A continuación se presenta la definición de las categorías que conforman la estructura de un programa presupuestario con enfoque de resultados:

² **Categoría Presupuestaria:** se define como aquel elemento que se utiliza para delimitar el ámbito de las diversas acciones presupuestarias y permitir la jerarquización de las mismas en orden a su relevancia; dentro de la reforma del subsistema de presupuesto dichas categorías comprende el Programa, Subprograma, Actividad y Proyecto.

Ilustración 2: Categorías de la estructura de un programa presupuestario³



³ Es importante mencionar que el **Resultado Final** no es una categoría programática, sin embargo forma parte del diseño de un programa puesto que es el efecto que el programa tiene al logro de un objetivo de planeación estratégica nacional.

Principales elementos de un programa

Además de su diseño o contenido técnico, el programa está conformado por equipos de personas con roles y relaciones de jerarquía, así como por reglamentos, instrucciones de trabajo, normas o estándares técnicos, entre otros.

Es decir, un programa no solo es un instrumento para asignar y clasificar el gasto, es un instrumento de gestión de los servicios del Estado para la sociedad. En ese sentido, el responsable de un programa debe coordinar y articular los esfuerzos de los diversos ejecutores de los servicios que lo conforman, para asegurarse que los recursos sean utilizados oportuna y eficientemente, y así lograr el resultado del programa.

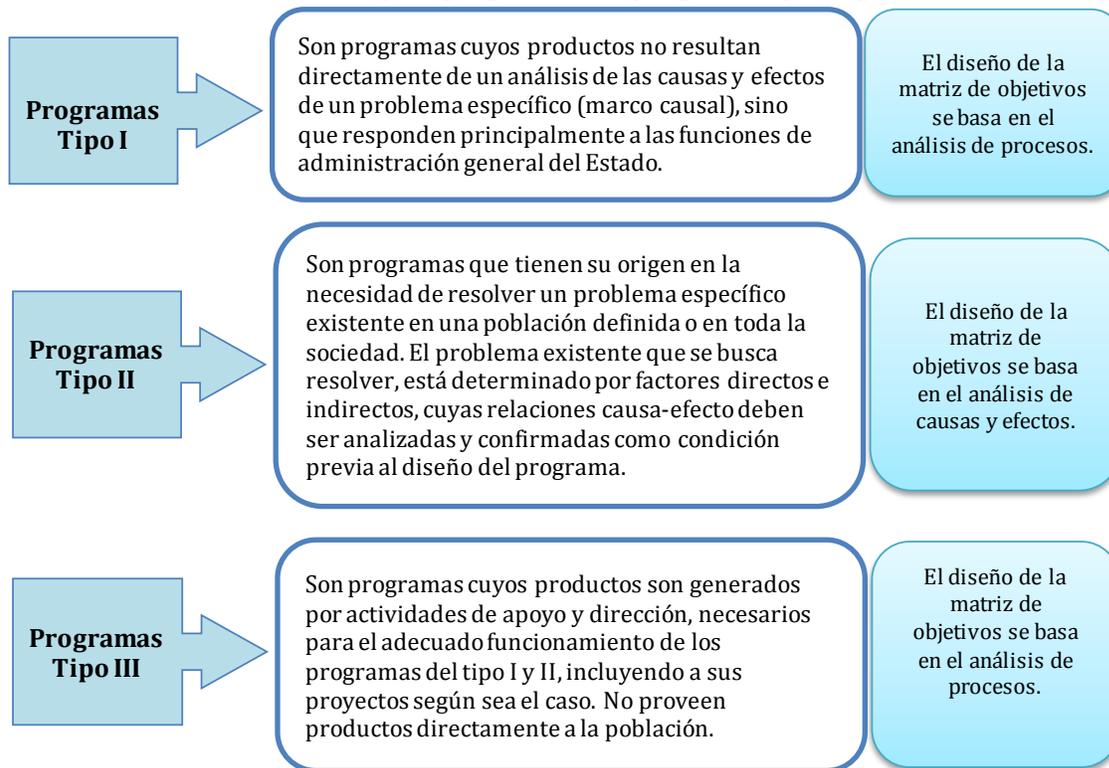
Ilustración 3: Elementos de un Programa Presupuestario



Tipología de Programas Presupuestarios

Con la finalidad de implantar de manera ordenada y eficiente el enfoque de presupuesto por programas se ha definido tres tipos de programas, para cada uno de ellos se aplicará una metodología de análisis y diseño según sus características, los cuales se describen a continuación:

Ilustración 4: Tipología general de programas presupuestarios⁴



1.3 Conclusiones/Ideas fuerza a tener presente

1. El presupuesto por programa con enfoque de resultado es el componente y núcleo central de la reforma del presupuesto.
2. El presupuesto por programas con enfoque de resultados, busca superar algunas deficiencias del sistema actual tales como: desvinculación entre la planificación estratégica y el presupuesto, inercia en la formulación presupuestaria, la falta de una programación presupuestaria bajo la perspectiva de mediano plazo, la dificultad de relacionar la estructura presupuestaria con los bienes y servicios que el Estado entrega a la sociedad, así como la debilidad en el seguimiento y evaluación del desempeño.
3. Un programa es la categoría presupuestaria de máximo nivel de agregación, cuyo objetivo central es lograr un Resultado Específico y sostenible en las condiciones de una población definida, a través de la provisión de bienes y/o servicios en cumplimiento de las funciones del Estado.

⁴ Los programas tipo III, serán diseñados por la Dirección General del Presupuesto para ser utilizados de forma general por las instituciones del Sector Público.

4. Un programa presupuestario, responde a cuatro categorías de objetivos que son: Resultado Final, Resultado Específico, Subprograma y Actividades; sin embargo las últimas tres son categorías presupuestarias, la categoría resultado final corresponde al objetivo estratégico de planeación nacional al cual el programa contribuye.
5. Para implementar la reforma, se han definido tres tipos de programas presupuestarios. El diseño de los programas tipo I y III se basa en una lógica de procesos y los tipo II en una lógica causal.

1.4 Referencias bibliográficas

1. Guía metodológica para la identificación y diseño de programas presupuestarios, El Salvador 2012.
2. Modelo conceptual del subsistema de presupuesto en el marco del SAFI II, 2012.
3. ILPES – CEPAL, Políticas presupuestarias y gestión por resultados en América Latina y El Caribe, la Gestión por Resultados y el presupuesto. Marcos Makon.

LECCIÓN 2: La Cadena de Valor como Fundamento del Programa Presupuestario.

Resumen de la lección: Se expone de manera breve la definición de cadena de valor, sus componentes, y como esta metodología utilizada en el ámbito empresarial, como una forma de maximizar la creación de valor del empresario, puede ser llevada a la gestión pública maximizando el valor que los ciudadanos pueden percibir de los servicios públicos.

Tiempo: 1 hora

2.1 Objetivos de la lección:

Al finalizar esta lección los participantes serán capaces de:

1. Comprender el concepto de cadena de valor como fundamento del programa presupuestario.
2. Identificar los elementos de la cadena de valor y aplicarlos en el diseño de programas presupuestarios con enfoque de resultados.

2.2 Desarrollo del contenido de la Lección

Definiciones clave

- Cadena de valor
- Las Actividades Primarias

- Las Actividades de Soporte a las actividades primarias

Principales puntos/temas de la Lección

Punto 1: Definición de Cadena de Valor

No obstante que la cadena de valor es un concepto comúnmente utilizado en el ámbito empresarial privado, es técnicamente aplicable a la gestión pública a través del Presupuesto por Programas, enfocado a la generación de resultados que la sociedad necesita para mejorar su bienestar.

Cadena de Valor Ámbito Empresarial

Cadena de valor es un concepto económico introducido en 1985 por el economista estadounidense Michael E. Porter como un método de análisis para optimizar la rentabilidad empresarial⁵. Es un modelo teórico que permite describir el desarrollo de las actividades de una organización empresarial generando valor al cliente final⁶.

La cadena de valor luego del trabajo de Porter, se puso en el centro del pensamiento estratégico para gestión de empresas, como una poderosa herramienta de análisis para planificación estratégica. **Su objetivo último es maximizar la creación de valor mientras se minimizan los costos.**

El modelo de la cadena de valor resalta las actividades específicas del negocio en las que pueden aplicar mejor las estrategias competitivas y en las que es más probable que los sistemas de información tengan un impacto estratégico.

Punto 2: Componentes de una Cadena de Valor

El modelo considera a la empresa como una serie de **actividades primarias y de apoyo que agregan valor a los productos y servicios de una empresa**. El concepto de cadena de valor de una compañía muestra el conjunto de actividades y funciones entrelazadas que se realizan internamente. La cadena empieza con el suministro de materia prima y continúa a lo largo de la producción de partes y componentes, la fabricación y el ensamble, la distribución al mayor y detalle, hasta llegar al usuario final del producto o servicio.

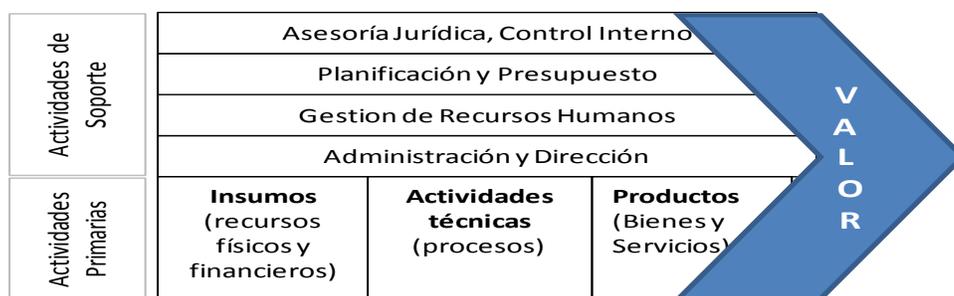
Una cadena de valor genérica está constituida por tres elementos básicos:

⁵ La enciclopedia de ciencias y tecnologías en Argentina. http://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Cadena_de_valor

⁶ Fue difundido por Michael Porter en su obra *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance* (1985).

- **Las Actividades Primarias**, son aquellas que tienen que ver con el desarrollo del producto, su producción, las de logística y comercialización y los servicios de post-venta.
- **Las Actividades de Soporte a las actividades primarias**, se componen por la administración de los recursos humanos, compras de bienes y servicios, desarrollo tecnológico (telecomunicaciones, automatización, desarrollo de procesos e ingeniería, investigación), las de infraestructura empresarial (finanzas, contabilidad, gerencia de la calidad, relaciones públicas, asesoría legal, gerencia general).
- **El Margen**, que es la diferencia entre el valor total y los costos totales incurridos por la empresa para desempeñar las actividades generadoras de valor.

Ilustración 5: Cadena de Valor



Porter identificó dos fuentes separadas y fundamentales de ventajas competitivas en las organizaciones. **El liderazgo en costo bajo y la diferenciación** y enfocó este nuevo concepto, argumentando que el liderazgo en bajo costo y diferenciación, dependían de todas aquellas actividades discretas que desarrolle una empresa, y que separándolas en grupos estratégicamente, la gerencia podría estar en capacidad de comprender el comportamiento de los costos, así como también identificar fuentes existentes o potenciales de diferenciación.

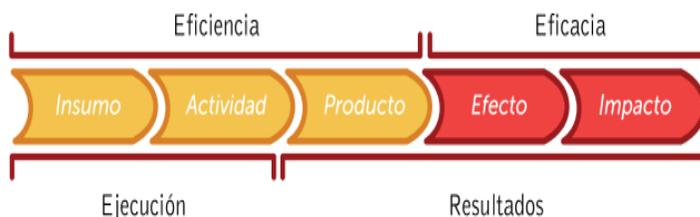
Punto 3: La Cadena de Valor en la Gestión Pública

El valor, según Porter, es la suma de los beneficios percibidos que el cliente recibe, menos los costos percibidos por él, al adquirir o usar el producto o servicio. En el ámbito de la gestión pública claramente existen bienes y servicios, y clientes (destinatarios, usuarios, beneficiarios, etc.), quienes perciben o desean percibir ciertos beneficios como resultado de la acción del Estado que impacte en su bienestar (valor).

Por su parte, el BID define que la gestión basada en resultados (GbR) se centra en una clara noción de la causalidad, e indica que **la teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impacto)**. Estos cambios generalmente se muestran en una **“cadena de valor/resultados”** que ilustra claramente las relaciones de causa-efecto.

La gestión basada en resultados exige que los gerentes analicen de forma regular el grado en que sus actividades tienen una probabilidad razonable de lograr los resultados deseados y hacer ajustes continuos según sea necesario para asegurar el logro de resultados (García López y García Moreno, 2010).

Ilustración 6: Cadena de Valor en programas presupuestarios



Fuente: Banco Mundial y OECD (2005)

Siguiendo este enfoque, se ha determinado que las acciones que forman parte del ciclo de gestión pública, necesarias para lograr resultados que impacten en el bienestar de la sociedad, pueden ser agrupadas en los cinco componentes básicos que se indican a continuación:

1. Planificación estratégica para resultados,
2. Presupuesto y financiamiento por resultados,
3. Gestión financiera, adquisiciones y auditoría,
4. Diseño y gestión de programas y proyectos, y
5. Monitoreo y evaluación del desempeño.

Sin embargo, en la actualidad, el Estado tiene dificultades para atender adecuadamente las necesidades de los ciudadanos, debido en parte a debilidades en la cadena de valor de los servicios públicos.

En ese contexto, el Programa Presupuestario con enfoque de Resultados se convierte en un instrumento que se fundamenta en el concepto de cadena de valor del resultado que los ciudadanos esperan y valoran, en donde diversos insumos y actividades conducen a órdenes mayores de resultados, facilitando así el análisis y mejora progresiva de la eficiencia y efectividad en la entrega de servicios públicos a la población.

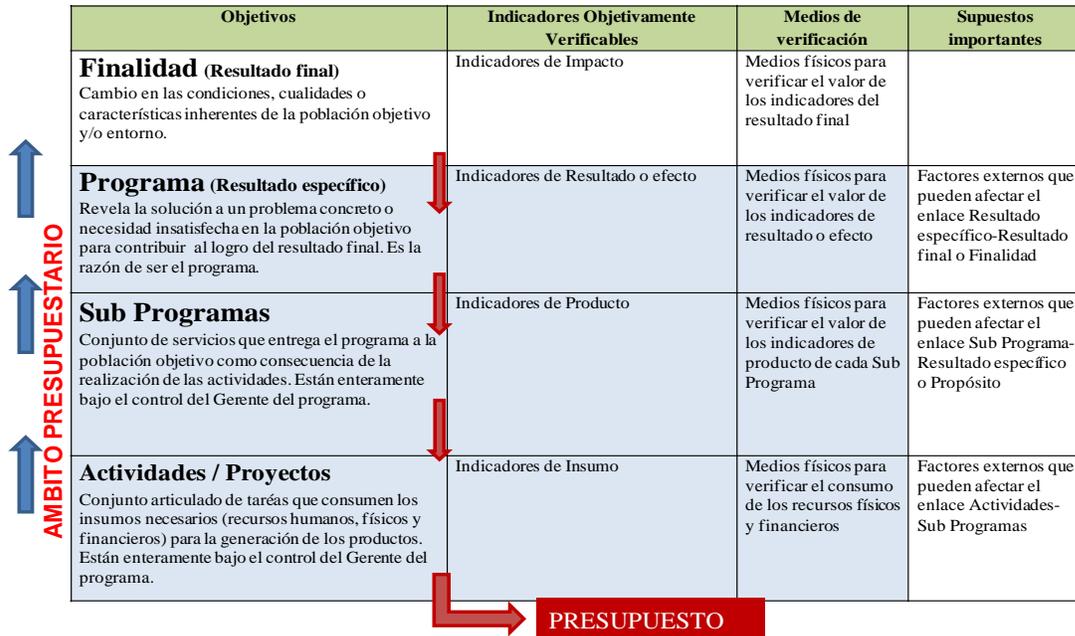
Punto 4: Método para el Diseño de Programas Presupuestarios

Para asegurar que los recursos presupuestales que se utilizan para realizar las diversas actividades en las instituciones, efectivamente se conviertan en servicios públicos demandados por los ciudadanos y que a su vez tengan efectos en su bienestar, es

necesario utilizar métodos adecuados para el diseño de los programas presupuestales, con la finalidad de lograr consistencia interna en la cadena de valor de tales programas (insumo-actividad-producto-resultado).

El marco lógico es un método práctico que ayuda a implementar el concepto de cadena de valor en el diseño de los programas.

Ilustración 7: Marco Lógico para el Diseño de Programas Presupuestarios



Nota: la metodología del Marco Lógico para el diseño de programas se expondrá con más detalle en el curso 7: El Método del Marco Lógico para el Diseño y Gestión de Programas Presupuestarios.

2.3 Conclusiones/Ideas fuerza a tener presente

1. La cadena de valor es un modelo de análisis desarrollado para optimizar la rentabilidad empresarial en el ámbito privado. Sin embargo, considerando que su objetivo último es maximizar la creación de valor mientras se minimizan los costos, dicho modelo aporta importantes beneficios en el ámbito de la gestión pública, pues permite entender la necesidad de identificar y organizar las actividades específicas en función de los resultados que esperan y valor los ciudadanos.
2. El Programa Presupuestario con enfoque de Resultados, es un instrumento que se fundamenta en el concepto de cadena de valor del resultado que los ciudadanos esperan y valoran, en donde diversos insumos y actividades conducen a órdenes mayores de resultados.

3. El marco lógico es un método práctico que ayuda a diseñar los programas presupuestarios, asegurando la consistencia interna de sus respectivas cadenas de valor.

2.4 Referencias bibliográficas

1. Guía metodológica para la identificación y diseño de programas presupuestarios
2. Modelo conceptual del subsistema de presupuesto, DGP/MH, año 2012.
3. Manual del marco lógico para el diseño de proyectos, ILPES- CEPAL
4. La gestión para resultados en el desarrollo, avances y desafíos en América Latina y El Caribe, Roberto García López y Mauricio García Moreno. BID, Año 2010.

Lección 3: El método de Análisis de Problemas⁷

Resumen de la lección: Esta lección tiene como propósito proporcionar conceptos básicos para el análisis de problemas, y criterios para determinar las relaciones causa-efecto, así como el uso de estudios previos sobre la problemática para dicho análisis.

Tiempo: 2 horas

3.1 Objetivos de la lección

Al finalizar esta lección los participantes serán capaces de:

1. Explicar los conceptos básicos relacionados con el método de análisis de problemas
2. Diferenciar las causas de los efectos y aplicar el concepto de evidencia para validar los análisis de problemas.

3.2 Desarrollo del contenido de la Lección

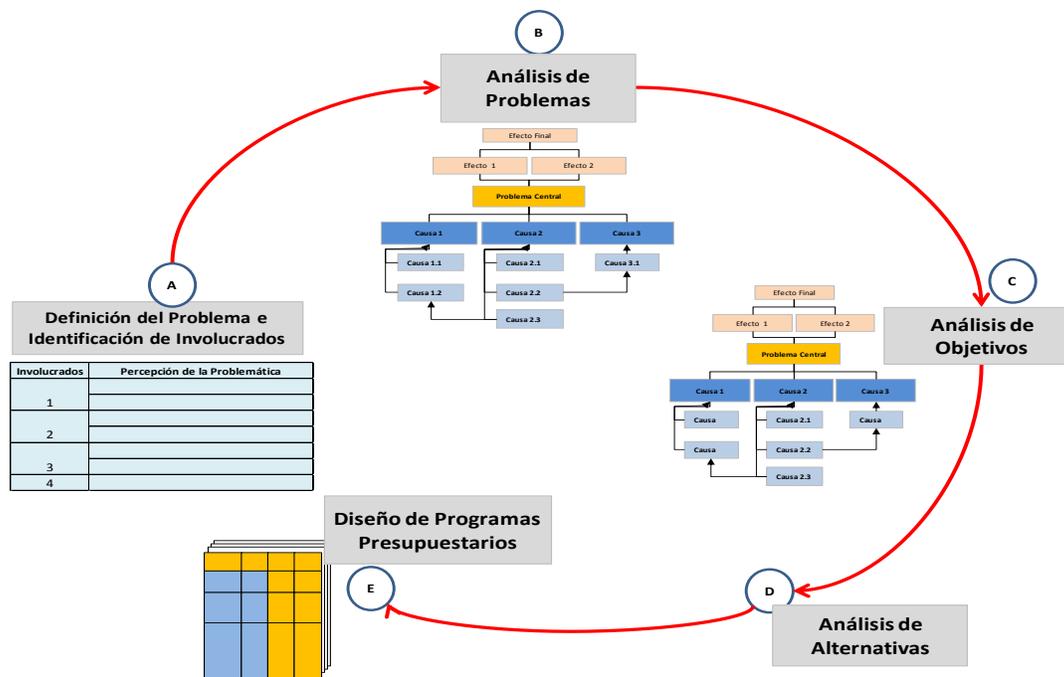
Definiciones clave

- Problema
- Causas Primarias
- Causas Secundarias
- Modelo Conceptual

⁷ En el marco del modelo conceptual del nuevo sistema de presupuesto así como de la Guía Metodológica para el diseño de programas presupuestarios se ha previsto utilizar el método de análisis de problemas para el diseño de los programas clasificados como del tipo II.

Principales puntos/temas de la Lección

El análisis de problemas forma parte de la secuencia de pasos del método del marco lógico, como se muestra en el gráfico siguiente.



Este curso no tiene el objetivo de desarrollar el método paso a paso, sino de presentar las definiciones y conceptos básicos tales como qué es y cómo se plantea un problema, que es una causa y un efecto de la misma, así como la definición y tipos de evidencias para sustentar el análisis de problemas.

Punto 1: Definición del Problema

El análisis de problemas, es un método participativo, cuyo objetivo es la determinación de las causas y los efectos de un problema previamente identificado (marco causal). El método tiene como punto de partida la identificación de un problema central, ya sea mediante una encuesta, utilizando el método Delphi⁸, mediante “lluvia de ideas” (brainstorming⁹), u otra técnica que siga ciertas reglas para evitar sesgos o distorsiones.

Definición: Un problema es una situación o condición negativa en una población, es un hecho real, estadísticamente demostrable en términos de su magnitud, temporalidad, grupo poblacional y ámbito geográfico.

⁸ **METODO DELPHI:** su objetivo es la obtención de información producto de un consenso basado en la discusión entre expertos. Su funcionamiento se basa en la elaboración de un cuestionario que debe ser contestado por los expertos.

⁹ **BRAINSTORMING:** mejor conocido como lluvia de ideas, también denominada **tormenta de ideas**, es una herramienta de trabajo grupal que facilita el surgimiento de nuevas ideas sobre un tema o problema determinado.

El método de análisis de problemas, también llamado análisis del marco causal, permite hacer un análisis coherente de las causas que originan la existencia del problema, y así poder diseñar y analizar a su vez, las alternativas más costo-eficientes de solución del problema.

Sin embargo, con frecuencia se comenten ciertos errores en la definición de un problema, como los siguientes:

- Se confunde al problema con sus causas; **por ejemplo:** “es incontrolable la deserción de estudiantes de educación media, que pertenecen a familias en condición de pobreza extrema”.

Análisis: El hecho de que los estudiantes pertenezcan a familias en condición de pobreza extrema es una causa de la deserción escolar no el problema en sí. El planteamiento podría ser orientado de la manera siguiente: **“incremento en la deserción de estudiantes de educación media”**.

- Se define como falta de una solución; **ejemplo:** “por falta de transporte escolar los estudiantes de educación media son víctimas de la violencia”.

Análisis: El transporte escolar para los estudiantes de educación media, es un servicio que podría ser una solución para evitar que sean víctimas de la violencia, el problema podría ser planteado como **“los estudiantes de educación media son víctimas de la violencia”**.

Ilustración 8: Ejemplos de problemas Mal definidos-Bien definidos

Problemas mal planteados	Problemas bien planteados
1. Falta de créditos y asistencia técnica para los productores rurales.	1. Bajos niveles de productividad en los pequeños productores rurales.
2. Alto índice de mortalidad infantil debido a causas prevenibles.	2. Alto índice de mortalidad infantil.
3. Los vehículos están en mal estado y falta mantenimiento de las vías.	3. Existe un alto índice de accidentes de tránsito.
4. La educación es de baja calidad por falta de presupuesto.	4. Los niños muestran bajos niveles de aprendizaje.
5. Falta de institutos de educación media cercanos a la población necesitada.	5. Bajo nivel Educativo de los jóvenes de educación media.
6. Existe un alto índice de accidentes de tránsito en las áreas metropolitanas del país, por falta de mantenimiento de las vías.	6. Altos índices de accidentes de tránsito en las áreas metropolitanas.

Punto 2: Análisis de Causalidad: Definiciones de Causas, Efectos

Una vez definido el problema central, se identifican las causas que lo originan (causas directas o de primer nivel, segundo nivel, etc.), y luego se identifican los efectos directos e indirectos que genera el problema central en la población que lo padece.

a) Definición de relación Causa-Efecto¹⁰

Una causa es el origen de un suceso, efecto o resultado. Se dice que una **causa es primaria** cuando produce el efecto con independencia absoluta y que a su vez carece de causa previa; y una **causa es secundaria** cuando produce el efecto con dependencia de la primera¹¹.

Dados dos eventos A y B, el primero es causa del segundo si:

- la ocurrencia de A va acompañada de la ocurrencia de B, entonces A es una causa de B;
- la no-ocurrencia de A implica que tampoco podrá hallarse la ocurrencia de B, aunque la ocurrencia de A no tiene por qué estar ligada necesariamente a la concurrencia de B.

Por su parte un efecto es una consecuencia de la ocurrencia de una causa. Según la definición anterior "A es causa de B" o equivalentemente "B es un efecto de A". Cuando los dos eventos A y B cumplen las dos condiciones anteriores se dice que existe una relación causal entre ambos.

Es importante precisar que pueden existir factores causales posibles de modificar mediante las intervenciones de un programa y otros factores naturales que no son alterables y por tanto deberán ser asumidos como tales. Por ejemplo, el factor clima, el factor edad del niño, la topografía en el caso de problemas relacionados con las vías de transporte o con el riego en el caso de la agricultura, etc.

Un factor causal posible de modificar por ejemplo es, la actitud de las madres sobre la higiene en la alimentación de los niños, el estado de mantenimiento de los vehículos en el caso del problema de contaminación del aire.

b) El uso de modelos conceptuales

Para realizar un adecuado análisis de las causas y efectos, es recomendable partir, en lo posible, de un marco o modelo conceptual sobre el problema a estudiar, con la finalidad de focalizar el análisis y evitar la dispersión de esfuerzos y resultados poco útiles.

¹⁰ Uno de los métodos más utilizados para realizar es el **análisis de problemas**, el cual de acuerdo al problema identificado ramifica las causas en primarias, secundarias, etc.

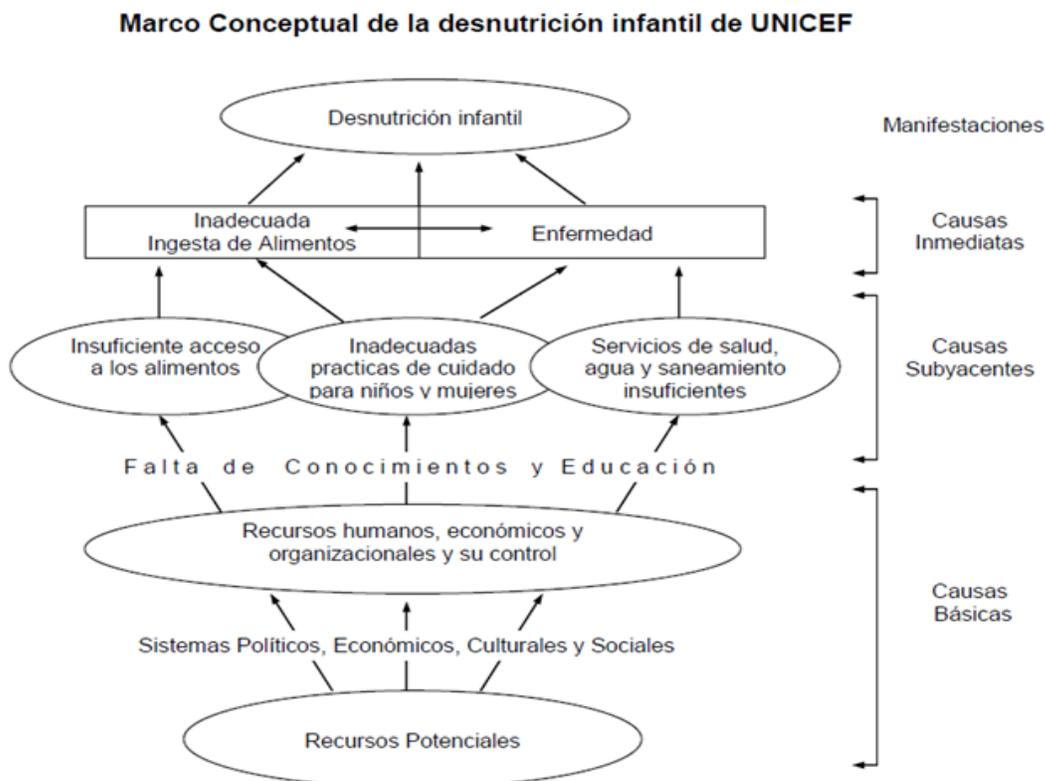
¿Qué es un modelo conceptual?

Un modelo conceptual también llamado marco conceptual es una representación (generalmente gráfica o esquemática) de las relaciones de causalidad entre las variables relevantes de una problemática en particular, relaciones consistentes con el conocimiento que una determinada comunidad científica posee en un momento dado.

En ese sentido, un modelo conceptual sirve para facilitar la comprensión de los componentes de la problemática y sus relaciones, y ayuda en la búsqueda de evidencias sobre dichas relaciones; por tanto constituye un punto de referencia útil para analizar una situación y diseñar el programa presupuestario.

El gráfico siguiente corresponde al marco conceptual desarrollado por UNICEF sobre el problema de la desnutrición crónica infantil, el cual ha servido de base a muchos países para focalizar sus análisis de problemas específicos a sus realidades.

Ilustración 9: Diagrama de Causas-Efectos del modelo conceptual de desnutrición infantil - UNICEF



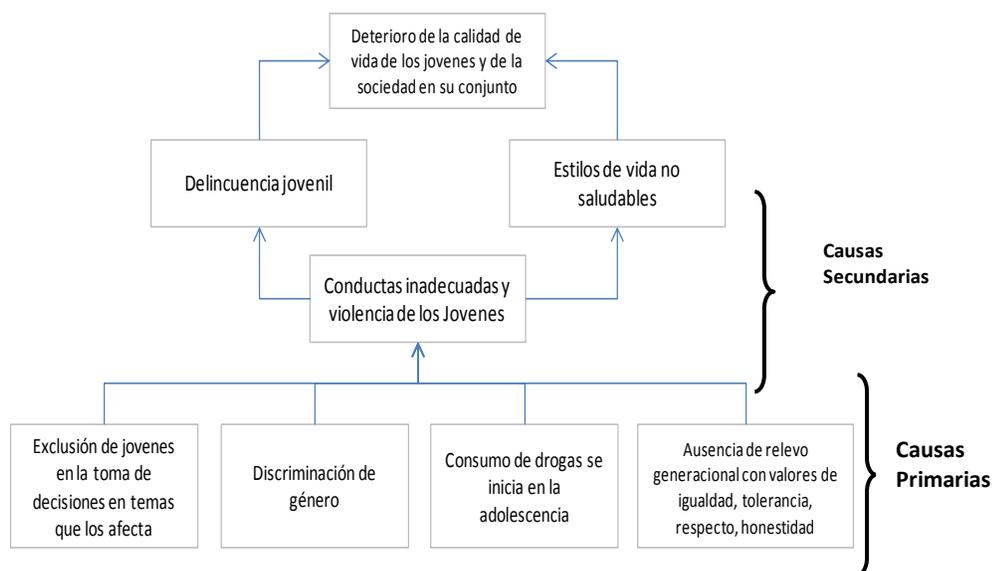
Recuadro

Violencia Juvenil

“Tomando en cuenta las principales problemáticas que afectan a la juventud en la actualidad, y que han sido reconocidas por la comunidad internacional como temas de impostergable atención, se ha comprobado que la existencia de deficiencias en algún área vital de los jóvenes durante su etapa formativa, y de construcción de la identidad, inicia una espiral de “**causa-consecuencia**” que eventualmente ocasiona deficiencias en las demás áreas vitales, traduciéndose en un **deterioro general de la calidad de vida de esta población**.”

Así, la *invisibilidad* de los jóvenes dentro de estrategias de contención oportunas, los ha expuesto a condiciones de vulnerabilidad que se reproducen generacionalmente, limitando sus posibilidades de desarrollo social.

De esta forma, es posible identificar problemas que presentan una mayor tendencia a afectar a la juventud con algún grado de exclusividad, y que ocasionan un efecto negativo en el bienestar integral de los jóvenes”.



Nota: Diagrama elaborado con fines didácticos a partir del documento original.

Fuente: modelo de prevención de la violencia a través del deporte, la cultura y la recreación, UNICEF-CEDAL; San José de Costa Rica, 2010.

3.3 Conclusiones/Ideas fuerza a tener presente

1. Un problema se plantea como una situación o condición negativa percibida por la población, no como la falta de una solución.
2. Para realizar un adecuado análisis de problemas, causas-efectos, es recomendable partir de un modelo conceptual, y en lo posible respaldar el análisis con fuentes de información que brinden una mayor justificación al análisis causal que determina el problema.
3. El análisis de problema es el punto de partida para el diagnóstico que sustenta la identificación y diseño de los programas, ya que un buen estudio de la problemática facilitará la identificación de las acciones a realizar para resolverla, y por consiguiente el diseño de los programas presupuestarios.

3.4 Referencias bibliográficas

1. Dirección General de Presupuesto de El Salvador, Guía Metodológica para la Identificación y Diseño De Programas Presupuestarios.
2. Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores de Resultado, Ministerio de Hacienda de México.
3. Modelo de prevención de la violencia a través del deporte, la cultura y la recreación, UNICEF-CEDAL; San José de Costa Rica, 2010.
4. <http://es.wikipedia.org>

LECCIÓN 4: El Uso de Análisis de Evidencias en el Diseño de Programas

Resumen de la Lección: Esta lección desarrolla los criterios para la validación del análisis causal previamente explicado. El análisis de evidencia es utilizado para validar la estructura del diseño de programas presupuestarios, pues ayuda a sustentar si utilizando ciertos insumos, obtenemos unos productos deseados y si entregando tales productos a la sociedad (bienes y servicios) contribuimos o resolvemos la problemática de la población objetivo.

Tiempo: 1 hora y 30 minutos

4.1 Objetivos de la lección:

Al finalizar esta lección los participantes serán capaces de:

1. Conocer la utilidad del análisis de evidencia como instrumento para validar el análisis causal, que será utilizado para el diseño de programas presupuestarios tipo II.
2. Identificar los diferentes métodos para el análisis de evidencia, y criterios para clasificarla.

4.2 Desarrollo del Contenido de la Lección

Definiciones clave

- Evidencia
- Métodos de investigación

Principales puntos/temas de la Lección

Punto 1: La investigación

La investigación es una actividad orientada a la obtención de nuevos conocimientos y su aplicación para la solución a problemas o interrogantes de carácter científico. Las investigaciones pueden ser clasificadas según diversos criterios, tales como:

Según el objeto de estudio:

- **Investigación básica:** También llamada investigación fundamental o investigación pura, se suele llevar a cabo en los laboratorios; contribuye a la ampliación del conocimiento científico.
- **Investigación aplicada:** Es la utilización de los conocimientos en la práctica, para aplicarlos, en la mayoría de los casos, en provecho de la sociedad. Un ejemplo son los protocolos de investigación.
- **Investigación analítica:** Es un procedimiento que consiste fundamentalmente en establecer la comparación de variables entre grupos de estudio y de control. Además, se refiere a la proposición de hipótesis que el investigador trata de probar o invalidar.
- **Investigación de campo:** Se trata de la investigación aplicada para comprender y resolver alguna situación, necesidad o problema en un contexto determinado. El investigador trabaja en el ambiente natural en que conviven las personas y las fuentes consultadas, de las que obtendrán los datos más relevantes a ser analizados, son individuos, grupos y representaciones de las organizaciones científicas no experimentales dirigidas a descubrir relaciones e interacciones entre

variables sociológicas, psicológicas y educativas en estructuras sociales reales y cotidianas.

Según la extensión del estudio

- Investigación censal: Cuando el estudio abarca a toda la población de interés.
- Investigación de caso: También llamada investigación de encuesta, es cuando la investigación se basa en una muestra estadísticamente definida.

Según las variables

- Investigación experimental: Se presenta mediante la manipulación de una variable experimental no comprobada, en condiciones rigurosamente controladas, con el fin de describir de qué modo o por qué causa se produce una situación o acontecimiento particular.
- Investigación semiexperimental: Cuando la investigación combina datos mediante la observación de variables controladas con datos obtenidos en ambientes abiertos, sin control de variables.

Adicionalmente, existen otras formas de clasificar a la investigación por ejemplo según el nivel de medición y análisis de la información (Investigación cuantitativa, Investigación cualitativa, Investigación cuali-cuantitativa); según las técnicas de obtención de datos (investigación de alta estructuración, investigación de baja estructuración, investigación participativa).

Finalmente, la investigación proyectiva también conocida como investigación del proyecto factible, que consiste en la elaboración de una propuesta o modelo para solucionar un problema. Intenta responder a preguntas sobre sucesos hipotéticos del futuro o del pasado a partir de datos actuales. En este campo, se ubican muchas veces las investigaciones para inventos, programas, diseños nuevos.

Punto 2: Definición de Evidencia

Este punto está relacionado con la validez del sustento de una determinada propuesta. Tal sustento debe estar basado en información sobre los resultados de ciertas investigaciones. A dichas informaciones se les conoce como evidencias.

En el método de presupuesto por programas con enfoque de resultados, se necesita tener evidencia sobre la efectividad de asignación de recursos a través del Presupuesto para obtener los resultados esperados.

Asimismo, el método del marco lógico que se adopta para el sistema de presupuesto de El Salvador, considera a un programa o intervención como la comprobación de hipótesis, es

decir la lógica vertical de un programa constituye un conjunto de hipótesis vinculadas del tipo: “si insumos---entonces---productos; si productos--- entonces--- resultados”.

En ese sentido, para evitar que el diseño de los programas presupuestarios esté sustentado en “actos de fe” de los diseñadores, es necesario realizar un análisis de la validez de las relaciones de causalidad, especialmente de la cadena Actividad – Productos (Subprograma) – Resultado específico (Programa).

- **“Evidencia”**: se considera a los estudios, debidamente elaborados y publicados, que sustentan la validez y consistencia de una relación de causalidad.

Una relación de causalidad, también llamada de asociatividad busca explicar cómo “en promedio la ocurrencia de A está asociada a la ocurrencia de B”, o “siempre que ocurre A, ocurre B, pero puede presentarse B sin necesidad que se haya presentado A”. Entonces se dice que A es factor asociado a B.

Se solicita que como parte del diseño del programa presupuestario, se presente el análisis de evidencias para:

1. La relación entre las causas y el problema central identificado
2. La relación entre el Resultado específico y el Resultado final
3. La relación entre los Productos y el Resultado específico.

Punto 3: Métodos de Análisis de Evidencias

Las evidencias están referidas a investigaciones, que infieren o determinan un resultado producto del análisis ordenado y sistemático de ciertas variables, las mismas que se expresan en estudios o informes debidamente publicados. Cabe señalar que estas investigaciones pueden o no tener validez estadística, la misma que le da mayor o menor sustento a la evidencia. Según el tipo de revisión para la búsqueda de evidencias, podemos encontrar dos tipos:

- **Revisión Sistemática**: Este tipo de revisión utiliza criterios explícitos para identificar y seleccionar evidencia, aplicando meta-análisis a los resultados identificados. El meta-análisis está referido a la aplicación de técnicas estadísticas, que permiten la agregación de resultados independientes, pero referidos a una misma temática identificada.
- **Revisión Monográfica**: A diferencia de la revisión sistemática, esta se refiere a la búsqueda e identificación de evidencias pero sin considerar el uso del meta-

análisis. La falta de un sustento estadístico le da menor validez con respecto a la revisión sistemática.

Metaanálisis

Es un método muy utilizado en salud, que tiene importantes aportes para diseño de intervenciones en otras áreas del desarrollo. Un metaanálisis es un estudio basado en la integración estructurada y sistemática de la información obtenida en diferentes ensayos clínicos, sobre un problema de salud determinado. Consiste en identificar y revisar los estudios controlados sobre un determinado problema, con el fin de dar una estimación cuantitativa sintética de todos los estudios disponibles. Dado que incluye un número mayor de observaciones, un metaanálisis tiene un poder estadístico superior al de los ensayos clínicos que incluye. Los dos principales problemas metodológicos de los metaanálisis de ensayos clínicos son:

- *La heterogeneidad entre los ensayos incluidos, en términos de características clínicas y sociodemográficas de las poblaciones en cada ensayo, los métodos de evaluación clínica aplicados, la dosis, forma farmacéutica o pauta de dosificación del fármaco evaluado, etc.*
- *El posible sesgo de publicación, derivado de que no todos los ensayos clínicos realmente realizados han sido publicados, por resultados negativos o no esperados.*

Un metaanálisis se basa principalmente en una integración o reciclaje entre la información ya obtenida y poder obtener un análisis mayor.

Para elaborar el diagrama de objetivos (árbol de problemas) a partir del cual se diseñarán los programas (resultados-productos-insumos, es decir Programa-Subprogramas-Actividades), es recomendable realizar una revisión sistemática de evidencias, que asegure el mayor conocimiento sobre la intervención. Debido a que este tipo de revisión es bastante exigente, debe ser realizada para sustentar la relación productos-resultado específico, y resultado específico-resultado final.

Punto 4: Clasificación de Evidencias

Existen múltiples criterios y clasificaciones para determinar el grado de calidad de las evidencia de las diferentes intervenciones o relaciones que se identifiquen. A continuación se describe una clasificación que es comparativamente sencilla, dependiendo de la mayor o menor consistencia de los criterios que se utilicen en la búsqueda de evidencia. Esta clasificación considera los siguientes niveles:

Categoría de la Evidencia	Descripción de la categoría	Clases	
Nivel A	La evidencia se basa en por lo menos un estudio experimental de alta calidad metodológica, que considera los desenlaces relevantes o en uno o más meta-análisis de elevada calidad metodológica, realizados utilizando estrategias de búsqueda detalladas o completas.	A.1 A.2 A.3	<ul style="list-style-type: none"> – Revisión sistemática usando meta-análisis. – Revisión sistemática sin uso de meta-análisis. – Detalle de diseños experimentales de alta calidad metodológica.
Nivel B	La evidencia se basa en estudios cuasi-experimentales (no aleatorio) bien diseñados, o aleatorios con alguna limitación metodológica y estudios de cohorte. ¹² También incluye estudios observacionales de casos y controles en donde se eliminó en lo posible los sesgos, estudios sustentados en regresiones, análisis estadístico multivariado, correlaciones y tablas cruzadas.	B.1 B.2 B.3 B.4	<ul style="list-style-type: none"> – Estudios cuasi experimentales bien diseñados o con alguna limitación. – Estudios observacionales con algún control de sesgos. – Estudios no controlados con una evaluación de los posibles factores contextuales. – Estudios basados en regresiones sin manejo de sesgo, análisis multivariado o correlaciones.
Nivel C	La evidencia se basa en documentos elaborados en base a información cualitativa, publicados oficialmente por alguna entidad reconocida.	C.1 C.2 C.3 C.4	<ul style="list-style-type: none"> – Estudios cualitativos con rigor metodológico. – Sistematización de experiencias en programas o proyectos similares. – Sistematización de puntos de vista u opinión de expertos (Método Delphi) – Marcos teóricos reconocidos por la comunidad académica internacional (Modelos Conceptuales)
<p>No constituyen evidencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Normas, leyes o acuerdos nacionales e internacionales. - Documentos descriptivos de problemas sin rigor metodológico. - Opiniones de no expertos. - Puntos de vista u opiniones aisladas, sin una sistematización adecuada. 			

La primera etapa en la búsqueda de evidencia, es la estructuración de la pregunta a ser investigada, esta pregunta estructurada debe ser reflejo de la relación de causalidad, para la cual se hace la búsqueda de evidencia.

¹² **Un estudio de cohorte** son realizados mediante el análisis de individuos de una población beneficiada con una determinada intervención orientada a resolver una problemática y se compara con otro grupo de población de similares características, pero que no recibe los beneficios de dicha intervención; a fin de determinar si la problemática que presenta la población beneficiada con la intervención se resuelve total o parcialmente producto de la intervención o debido a factores externos.

La pregunta que guía la búsqueda de evidencia debe estructurarse a partir de cuatro variables claramente identificadas: Población-Factor/Causa-Tipo de estudio-Efecto.

- **Población:** grupo de población que recibe el producto, intervención o se encuentra vinculado al factor o causa (hombres, mujeres, niños, niñas, etc.).
- **Factor o Causa:** referido a un bien, servicio que se entrega a un grupo poblacional o a una causa que se relaciona a otro factor.
- **Tipo de estudio:** referido al tipo de estudio que da origen a la evidencia (experimento, observación de casos, estudio de cohortes, etc.)
- **Efecto:** referido a un cambio sobre un grupo poblacional identificado.

Ejemplos de preguntas de búsqueda:

- ¿La fiscalización ambiental (F) reduce la emisión de gases contaminantes (E) por parte de las industrias (P) en países de bajos ingresos?.

A continuación se detallan los pasos a seguir y las diferentes situaciones que podrían generarse.

- **Paso 1:** Una vez determinadas la pregunta de búsqueda y las bases de información (**paso 0**), se procede con la revisión de las evidencias existentes. Esta revisión inicial, llevará a identificar si ya existen revisiones sistemáticas y documentación relacionada con la pregunta de búsqueda. De esta forma no se realizaran esfuerzos de búsqueda y sistematización innecesarios.
- **Paso 2:** Se realiza la búsqueda de evidencias sobre la base de la “pregunta de búsqueda” estructurada y las “bases de información” identificadas. Esta búsqueda va a determinar dos situaciones, la identificación de una revisión sistemática ya existente que se ajusta a la “pregunta de búsqueda” o la ausencia de una revisión sistemática.
- **Paso 3:** Para cada situación identificada en el paso anterior se generan a su vez potenciales situaciones que determinaran el resultado de la búsqueda de evidencias. Respecto al caso de que ya exista una revisión sistemática, se debe determinar si las investigaciones que la sustentan son recientes (puede determinarse tentativamente que no tengan una antigüedad mayor a 5 años) o son investigaciones de mayor antigüedad. En este último caso, sería recomendable realizar una nueva revisión sistemática con investigaciones más actuales.

4.3 Conclusiones/Ideas fuerza a tener presente

1. La evidencia, constituyen la justificación técnica y científica que valida la relación causal de un programa presupuestario.
2. La validez de una evidencia depende en gran medida de su respaldo científico, información bibliográfica, análisis estadístico, entre otros, por lo que dicho análisis se debe realizar de la manera más objetiva posible para justificar las relaciones causales de los programas presupuestarios tipo II.

4.4 Referencias bibliográficas

1. Dirección General de Presupuesto de El Salvador, Guía Metodológica para la Identificación y Diseño De Programas Presupuestarios.
2. Guía metodológica para la programación presupuestaria estratégica, Ministerio de Económica y Finanzas/Perú.
3. Guía para la Construcción de la Matriz de indicadores de Resultado, Ministerio de Hacienda de México.

LECCIÓN 5: El Método de Procesos¹³

Resumen de la Lección: El análisis de procesos será utilizado para el diseño de los programas tipo I y III, por lo que esta lección brinda elementos para conocer los diferentes tipos de procesos y como de acuerdo a sus característica justificar el análisis de los programas antes mencionados.

Tiempo: 1 hora y 30 minutos

5.1 Objetivos de la lección

Al finalizar esta lección los participantes serán capaces de:

1. Conocer la utilidad del análisis de proceso para el diseño de programas presupuestarios tipo I y III.
2. Conocer la justificación del tipo de proceso al que pertenecen los programas tipo I y III.

5.2 Desarrollo del contenido de la Lección

Definiciones clave

- Proceso
- Procesos sustantivos
- Procesos de apoyo

¹³ En el marco del modelo conceptual del nuevo sistema de presupuesto y de la guía metodológica para el diseño de programas, este método será utilizado para el diagnóstico y diseño de los programas clasificados como del tipo I y III.

Principales puntos/temas de la Lección

Punto 1: Definición de Proceso

Se define como **proceso** al conjunto de actividades de trabajo interrelacionadas, desarrolladas en una secuencia lógica y predeterminada, que se caracterizan por requerir ciertos insumos (productos o servicios de otros proveedores) y tareas particulares que implican valor añadido con miras a obtener ciertos productos que tienen un valor para los ciudadanos

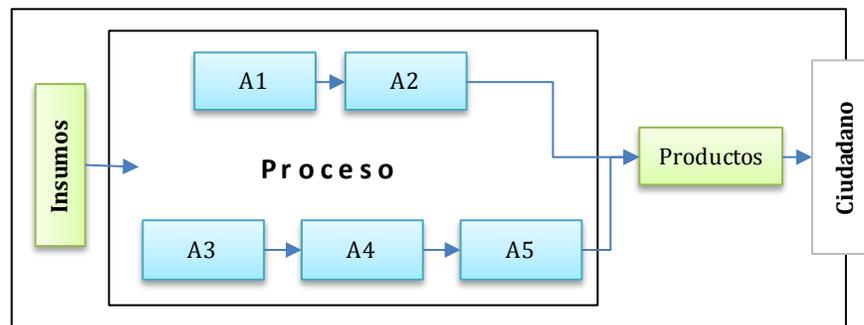
El método de Procesos para los programas presupuestarios tipo I y III consiste en **identificar** y **clasificar** los procesos (éstos tienen responsables y pueden ser clasificados en sustantivos, de apoyo y de dirección), **definir** los productos que generan tales procesos, **determinar** los límites (origen, fin, alcances), **categorizar** los procesos en función a su relevancia (algunos tienen incidencia directa en los productos y sus resultados, es decir son sustantivos otros no, pues tienen efectos indirectos en los resultados), **identificar** y **definir** la población objetivo de los productos que generan los procesos, **priorizar** y **optimizar** los procesos.

Algunas características de los procesos son:

- Son definidos por un verbo de acción en infinitivo (p.e fiscalizar, evaluar)
- Tienen límites, un principio y un fin.
- Su objetivo es generar un producto (bien o servicio).
- Tienen un responsable.
- Están compuestos por actividades que transforman insumos (valor agregado).
- Pueden ser representados en un diagrama.
- Pueden ser mejorados en el tiempo.

Un proceso es un conjunto de actividades desarrolladas en una secuencia lógica y predeterminada que se vinculan entre sí para transformar insumos en productos que tienen un valor para los ciudadanos.

Ilustración 10: Elementos de un Proceso



Fuente: Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública, Sub Secretaría de Gestión Pública, Argentina (2006).

- **Nota:** los productos que arrojen los procesos de los programas presupuestarios tipo I y III, pueden tener como destinatario final al ciudadano (sociedad) en el caso de los primeros o al mismo sector público en lo que corresponde a los programas tipo III, también llamados de apoyo.

Del gráfico anterior, se puede deducir que los límites de un proceso están definidos por el punto donde se recibe los insumos y por el punto de entrega de los productos generados, a los destinatarios. Algunos ejemplos de procesos son: emisión del DUI, asignación de un subsidio, emisión de una sentencia judicial, entre otros.

Un proceso puede estar integrado por un conjunto de subprocesos, que se interrelacionan en forma lógica, o directamente por actividades. Cada subproceso cumple un objetivo parcial del proceso y se constituye con un determinado número de actividades, que son las acciones necesarias para producir resultados. Cada actividad está constituida por tareas ejecutadas por las personas.

Los procesos como tal constituyen una cadena de valor. Es decir cada una de las actividades secuenciales que la conforman, deben añadir valor a sus actividades precedentes. Considerando que bajo el modelo conceptual del sistema de presupuesto, los programas presupuestarios son definidos en función de las necesidades de los ciudadanos, se dirá que una actividad o conjunto de actividades añaden valor, si contribuyen con al menos uno de los siguientes atributos de los productos que genera el proceso: calidad, costo, tiempo de entrega, servicio.

Punto 2: En Enfoque de Procesos y el Ciudadano¹⁴

Si la Administración Pública es concebida como una organización prestadora de servicios, la primera cuestión que deberán responder los responsables de gestionar cualquiera de sus organizaciones es la siguiente: ¿qué servicios presta mi unidad organizativa?

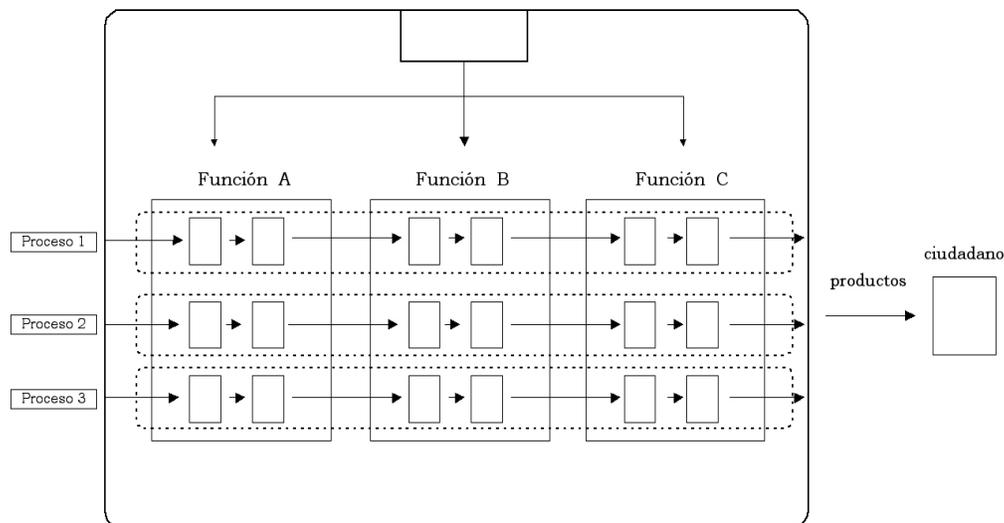
Redefinir la Administración Pública como prestadora de servicios implica una serie de cambios de gran significación:

- En primer lugar, la administración deja de centrar su atención en los procedimientos normativos y centra su objetivo en el suministro de un bien o servicio, es decir, se orienta hacia el resultado final de su actividad. Como consecuencia, es posible medir y evaluar adecuadamente el producto generado (bien y/o servicio), el impacto en la ciudadanía y su satisfacción por el bien o servicio recibido.

¹⁴ Esta parte ha sido tomada del Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública. Subsecretaría de la Gestión Pública/Proyecto de Modernización del Estado/BIRF 4423-AR. Buenos Aires, Noviembre 2006.

- En segundo lugar, permite que los empleados conciban su trabajo de tal forma que, de una parte, puedan entenderse a sí mismos como integrantes de un proceso productivo, responsables de la creación de servicios necesarios para el ciudadano y, de otra parte, puedan tomar conciencia de que, en la mayoría de las ocasiones, co-producen el servicio, bien con otras unidades, bien con los destinatarios finales del servicio (el caso, por ejemplo, de llenar un formulario o cumplimentar una declaración fiscal con los ciudadanos).
- En tercer lugar, requiere de un sistema en el que el trabajo interno de la unidad tenga una mayor flexibilidad y, por tanto, capacidad suficiente para responder más adecuadamente a la misión que se le ha encomendado. (La actividad de los empleados y de la unidad en general pasan de ser un procedimiento rutinario y repetitivo a un trabajo que debe ajustarse constantemente a las demandas variadas del ciudadano concreto).

Ilustración 11: Interacción de Procesos



Fuente: Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública, Sub Secretaría de Gestión Pública, Argentina (2006)

El otro aspecto central de la Administración como prestadora de servicios lo constituye el concepto de servir al ciudadano como objeto central de la gestión. En este caso, las preguntas que corresponde hacerse son las siguientes:

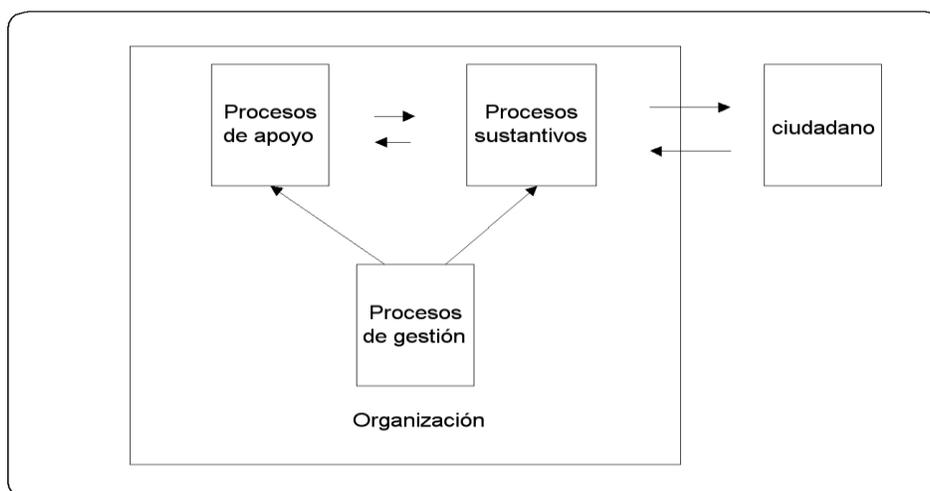
- ¿quiénes son los destinatarios de la organización?,
- ¿quiénes son los destinatarios hacia los que se dirigen sus productos (bienes y servicios)?,
- ¿quiénes son las personas o agentes a los que se atiende desde la unidad organizativa?

Los destinatarios pueden ser externos a la administración, tal como un miembro del público o una organización empresarial; e internos a la administración, tal como un ministerio u otra organización del sector público, u otra parte de la misma organización, tal como el departamento contable o de personal.

Punto 3: Tipos de Procesos

En una organización existen procesos que contribuyen directamente a cumplir su misión y objetivos y los que apoyan y facilitan a los primeros. Utilizando este criterio para diferenciar sus características principales, la clasificación más apropiada de los procesos que componen una organización, es la siguiente:

Ilustración 12: Clasificación de los Procesos



Fuente: Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública, Sub Secretaría de Gestión Pública, Argentina (2006)

Procesos sustantivos (Programas Tipo I)

Los procesos sustantivos se definen como todos aquellos que conducen directamente al cumplimiento de los objetivos o finalidad de la organización, dando por resultado un producto (bien o servicio) que es recibido por un destinatario externo.

Este análisis de procesos será utilizado para los programas tipo I, debido a que tienen las siguientes características:

- Si el proceso falla, el primero en recibir el impacto y enterarse es el destinatario final (ciudadano). Un ejemplo clásico es la no recepción del bien / servicio solicitado.
- La definición, alcance y proyección de estos procesos están determinados primordialmente por las aspiraciones, necesidades y expectativas del ciudadano.

- Generalmente están identificados con los productos finales (bienes o servicios) generados en la organización, por lo que acompañan los ciclos de vida de dichos productos (deben modificarse si los requerimientos de los productos cambian o desaparecer si dejan de requerirse).
- En organizaciones con clara visión dirigida al ciudadano, son los que poseen una mayor asignación de recursos humanos y financieros.
- Su relación directa con la misión y objetivos de la organización los coloca en la prioridad para su mejora en relación al resto de los procesos y actividades de la organización.

Procesos de Apoyo, Secundarios o Administrativos (Programas tipo III)

Son procesos que, aunque pueden ser invisibles para el destinatario final, su existencia y operatividad aseguran que los objetivos de los procesos primarios se cumplan. En muchos casos se los conocen como “de apoyo”, denominación que evidencia su finalidad: aportar sustentabilidad operativa a los procesos primarios y así lograr la satisfacción de los ciudadanos.

Los Procesos Sustantivos, de Apoyo, Secundarios o Administrativos cumplen, en general, con las siguientes características:

- Se desprenden del análisis y el diseño de los procesos primarios. Es decir, cuando se implementan los elementos operativos dirigidos a satisfacer al ciudadano, surgen como parte indispensable para sustentar el desarrollo de los mismos.
- Su falla puede producir algún impacto en el destinatario externo pero sólo en forma indirecta, es decir como consecuencia de su incidencia negativa en el desarrollo de las actividades de los procesos primarios.
- Generalmente están relacionados con los destinatarios internos y su alcance y grado de eficiencia es monitoreado primordialmente por los recursos humanos de la organización.
- Por influencia de las tecnologías de información son, en general, los primeros en automatizarse y autocontrolarse y si bien su importancia relativa los hace perder peso en la lista de prioridades para la mejora, frecuentemente encierran importantes costos de no calidad en las organizaciones.

5.3 Conclusiones/Ideas fuerza a tener presente

1. El análisis de procesos será un instrumento utilizado para el diseño de programas presupuestarios tipo I y III.
2. Los programas tipo I, están relacionados con los llamados procesos sustantivos puesto que sus productos están dirigidos a los ciudadanos

3. Los programas tipo III, se respaldarán en el análisis de procesos de apoyo, secundario o administrativos, los cuales darán soporte en forma transversal tanto a los programas tipo I como a los programas tipo II.
4. El análisis de procesos al estar referido al conjunto de actividades que interrelacionadas generan productos, también es coherente con el concepto de cadena de valor, en el sentido que las actividades que forman parte del proceso, añaden valor a sus actividades precedentes, para entregar valor a un destinatario.
5. La cadena de valor resultante del análisis de procesos, puede ser perfectamente representada mediante una jerarquía de objetivos en una matriz del marco lógico.

5.4 Referencias bibliográficas

1. Dirección General de Presupuesto de El Salvador, Guía Metodológica para la Identificación y Diseño de Programas Presupuestarios.
2. Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública, Sub Secretaría de Gestión Pública, Argentina (2006).