

Bases para un monitoreo y evaluación en Paraguay a partir de un presupuesto por resultados

Bases for monitoring and evaluation in Paraguay from a results-based budget perspective

Teodora Recalde Spinzi¹

¹ Licenciada en Matemática Estadística (Universidad Nacional de Asunción, Paraguay). Máster en Educación y Proyectos (Universidad Americana, Paraguay, y Universidad SEK, Chile). Directora general de Presupuesto del Ministerio de Hacienda del Paraguay. ✉teodora_recalde@hacienda.gov.py
<https://orcid.org/0000-0002-4093-9691>

RECIBIDO: 30.9.2020

ACEPTADO: 10.11.2020

Resumen

En los últimos años, la relación entre buen gobierno y mejores resultados económicos y sociales es cada vez más reconocida. La transparencia, la formulación e instrumentación de la política pública, el monitoreo y la evaluación son elementos claves del buen gobierno. En ese sentido, el presupuesto es el documento de política pública más importante con el que cuenta un gobierno ya que allí se plasman, de manera muy concreta, los objetivos e instrumentos de la política pública. El objetivo de este artículo es presentar la experiencia y los pasos que ha dado el gobierno paraguayo en materia presupuestaria, específicamente para fortalecer el monitoreo y la evaluación presupuestaria sobre la base en un presupuesto por resultados.

Palabras claves: evaluación, presupuesto del Estado, Paraguay.

Abstract

In recent years, the relationship between good governance and better economic and social results has been increasingly recognized. Transparency, public policy design and implementation, monitoring and evaluation, are key elements of good governance. In this sense, the national budget is the most important

document for any government since it embodies the objectives and instruments of public policies in a very concrete way. The aim of this article is to present the experience and the steps taken by the Paraguayan government in budgetary matters, from the budget monitoring and evaluation perspective.

Keywords: evaluation, State Budget, Paraguay.

En las esferas de las gestiones públicas: desafíos y experiencia paraguaya

Antes de hablar sobre el monitoreo y la evaluación propiamente dicha, es pertinente conocer la evolución y los pasos que Paraguay ha dado en materia de presupuesto por resultados (PpR).

Paraguay tomó como referencia el modelo de presupuesto orientado a resultados chileno (PoR) de presupuesto informado, basado en la vinculación indirecta de la información del desempeño con la asignación de recursos, para mejorar la transparencia y la planificación presupuestaria.¹ Su implementación inició con tres de los instrumentos con los que contaba el modelo chileno: i) el balance anual de gestión pública, en el que se reportan los logros alcanzados institucionalmente en el ejercicio vencido, ii) los Indicadores de desempeño, que entregan información cuantitativa o cualitativa respecto del logro o resultado en la provisión de los bienes o servicios generados por las instituciones públicas, y iii) las evaluaciones de programas públicos, que valoran la implementación de los programas desde la perspectiva de su diseño, su organización y procesos de gestión. No se cuenta con un mecanismo de incentivos salariales como el que opera en Chile.

El primer esfuerzo de implementación del PpR inició en el año 2011 con la formulación de los primeros indicadores de desempeño y el inicio del proceso de tres evaluaciones para un grupo de entidades piloto seleccionadas estratégicamente por su significación a nivel público y presupuestario: el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Con esta aplicación gradual, Paraguay se ha encontrado con diversos puntos de mejora para el PpR y sus instrumentos, muchos de los cuales se desprenden de las propias evaluaciones realizadas en el periodo 2011-2018. Algunas de las más elocuentes

¹ «Lo que se buscó con la implementación de un PpR fue aprovechar las decisiones que se tomen durante el ciclo presupuestario (evaluación, formulación, discusión/aprobación, ejecución) para contribuir con información de desempeño, que apoye por ejemplo a la definición de objetivos y medidas que permitan mejorar la gestión de los programas» (Ospina, 2017).

referían a *indicadores de desempeño*, puesto que, si bien la totalidad de programas presupuestarios contaban con productos definidos, una gran proporción de aquellos no podían vincularse a un resultado medible sobre el cual debieran ser inicialmente formulados. Ahora bien, como sabemos, no basta con tener un resultado para cada programa, sino que debe existir congruencia entre los resultados y productos y, a su vez, entre los productos y los procesos; esta condición no siempre estaba presente en los programas que tenían resultados definidos, y se identificaron varios casos en los cuales *no era posible valorar la correspondencia entre la entrega de los bienes y servicios y los resultados esperados* (Ministerio de Hacienda, 2017).

Las entidades identificaban sólo el quehacer de la institución y la definición de indicadores, sobre todo de producto; sin embargo, distaba de ser un proceso ordenado, consistente y coherente para diseñar los programas presupuestarios con una estructura adecuada que respondieran a un resultado medible y contaran con productos diseñados para un resultado determinado.

La metodología se basó en el *marco lógico* como instrumento para ordenar la información del programa y a partir de allí formular de mejor forma los indicadores; incluso para programas que no contaban con un sustento mayor, se recurrió a un procedimiento que se denominó *matriz inversa del marco lógico*, que buscaba dar forma al programa sin realizar en este y en su diseño un ajuste de fondo.

Otro de los instrumentos trabajados ha sido el *balance anual de gestión pública* (BAGP), que consiste en un informe elaborado y presentado por los organismos y entidades del Estado (OEE) al Ministerio de Hacienda (MH) para rendir cuentas de los principales resultados de su gestión, incluyendo el cumplimiento de las metas físicas programadas en el presupuesto (Ospina, 2017).

La implementación de este instrumento se inició también de manera gradual, pero de forma parcial, ya que solo las entidades priorizadas en la implementación del PpR debían presentarlo y no reportaban toda su gestión sino aquella que estaba bajo responsabilidad de las dependencias que tenían a cargo los programas específicos con los que se estaba aplicando el PpR. En el año 2014 se expandió su aplicación a todas las entidades y se ensanchó su alcance, pues se pasó de un instrumento para rendir cuentas sobre los programas a uno sobre el cual se rinde cuentas de la gestión en general de la entidad.

Finalmente, la *evaluación de programas presupuestarios*: las evaluaciones realizadas en el periodo 2011-2018 reflejaban la necesidad de mejoras estructurales.

Respecto a la gestión, se manifestaron falencias en la provisión de los bienes y servicios en los puntos de atención o entrega de estos y demoras en los procesos de contratación que incidían en los niveles de ejecución presupuestaria. En cuanto a la elaboración de la agenda de evaluación, no existía claridad sobre los criterios que debían utilizarse para la selección de los programas a evaluar, así como los tipos de evaluaciones

escogidas según cada caso; se encontraron programas homogéneos entre sí en cuanto a su diseño y el destino de los bienes y/o servicios asociados (intermedios-finales) que podían no tener una relevancia estratégica equiparable.

En lo que respecta al diseño de los programas se identificaron importantes debilidades en aspectos básicos como la definición del resultado, el que en pocos casos se expresaba claramente de forma medible o coherente con el problema central identificado. También se advirtieron problemas respecto de la importante falencia de los programas que no contaban con indicadores de resultados o, en ocasiones, disponían de indicadores poco consistentes. Además, se manifestó la falta de una clara vinculación de los productos identificados con los resultados.

El desafío frente a las evaluaciones era mantener una agenda en la que se seleccionaran programas con resultados y productos definidos y que estos fueran de interés estratégico, en el sentido que tuvieran productos finales que se entregaran a la población y que además se incluyeran evaluaciones de impacto.

Como se aprecia, un factor común y reincidente en las observaciones para los distintos programas y subprogramas o intervenciones estratégicas de los distintos planteles de evaluadores era que aquellos debían rediseñarse con base en una matriz lógica, con lo que se evidenciaba la fragilidad en la estructura de las entidades, y ello dificultaba sobremanera las evaluaciones de los resultados, porque en muchos casos estos no se encontraban definidos.

De esta forma y teniendo la necesidad de contar con un diagnóstico preciso de la situación e implementación del PpR entre los años 2011 y 2017, el Ministerio de Hacienda (2017) elaboró el *Informe de diagnóstico sobre los avances alcanzados y los desafíos pendientes de implementación del presupuesto por resultados en el sector público paraguayo*.

A lo largo del documento se han destacado igualmente los desafíos que surgen en los diferentes aspectos que se tuvieron en cuenta en la valoración; no obstante, se extractan seis principales para el proceso de mejoramiento del PpR:

- Vincular la planeación de largo plazo con la institucional de mediano plazo, como eslabón fundamental para encaminar la gestión de las instituciones hacia la obtención de metas intermedias en función de los resultados de largo plazo.
- Fortalecer el diseño de los programas presupuestarios a través del diseño y aplicación de una metodología propia y unificada que contenga la definición de los conceptos, los pasos a seguir y se integren los diferentes instrumentos que existen en la planeación operativa de corto y mediano plazo, incluidos en esta los proyectos de inversión pública.
- Incrementar la previsibilidad de los flujos financieros para mejorar la planeación del financiamiento de las políticas públicas, y también estimar los costos

actuales y a mediano plazo de las políticas de gasto de los sectores, y así lograr el vínculo de estos costos con los recursos disponibles.

- Preparar proyecciones a mediano plazo de los costos totales de los proyectos de inversión, en las que puedan analizarse tanto los costos de capital como los costos recurrentes durante el ciclo del proyecto y luego de su culminación, para planificar e incorporar dichos costos en los presupuestos futuros.
- Lograr que bajo un mismo enfoque se unifique o integre un único sistema de seguimiento y monitoreo, sobre el cual se reporten de forma consistente los avances anuales y de mediano plazo en las metas físicas, el uso de los recursos financieros y la eficiencia y eficacia con la que se están utilizando.
- Ampliar el enfoque que ha entendido la implementación del PpR y que se ha centrado en el diseño de indicadores, realización de evaluaciones y la presentación de los BAGP. Se propone un abordaje que incluya el desarrollo articulado de los instrumentos de planeación y presupuestación existentes.

Así, con el apoyo técnico y financiero de organismos internacionales y países amigos, la capacitación y empoderamiento del personal técnico de planta, se iba gestando y mejorando la idea de una reestructuración presupuestaria, a ser planteada en el ejercicio 2019 con miras al Presupuesto General de la Nación del año 2020.

Mérito de la experiencia: avanzando hacia el *cambio más importante*

Dadas las experiencias mencionadas, en 2019 se decidió ir más allá y elaborar un plan de acción como estrategia de focalización, para concentrar el esfuerzo de reforma en fortalecer los pilares e indicadores que tenían potencialmente las mayores oportunidades de mejora, como: el de la transparencia de las finanzas públicas, con especial atención en la incorporación de información de desempeño para la prestación de servicios; el de estrategia fiscal y el presupuesto basado en políticas, sobre todo, en aquellos procesos que contribuirían a una mejor articulación entre la planeación y el presupuesto dentro de un marco de gestión por resultados y un horizonte de mediano plazo; y en la contabilidad y presentación de informes financieros (Shack Yalta, 2017).

Con respecto a la articulación del proceso de planificación y presupuesto, el plan señalaba los ámbitos de acción sobre los cuales debían preverse las iniciativas: a) desarrollo o consolidación de instrumentos que orienten los procesos de planificación estratégica sectorial e institucional en el contexto de la planificación nacional de desarrollo; b) fortalecimiento del presupuesto por resultados (PpR), sus instrumentos y su

vinculación con la planificación estratégica; c) afianzamiento de las estructuras programáticas del PpR, incluyendo la vinculación con los proyectos de inversión pública; d) implementación de la presupuestación plurianual; e) fortalecimiento del monitoreo y seguimiento del PpR; f) introducción de una agenda de evaluación para el PpR; y g) revisión de la calidad de los arreglos institucionales para lograr mejoras en la coordinación interinstitucional y la retroalimentación para la toma de decisiones (Ospina, 2017).

Posteriormente, el plan se fue ejecutando y la importancia del diagnóstico facilitó la hoja de ruta necesaria para el alcance de los objetivos propuestos. En Paraguay, estos procesos fueron liderados por el Ministerio de Hacienda (MH), a través de la Dirección General de Presupuesto (DGP).

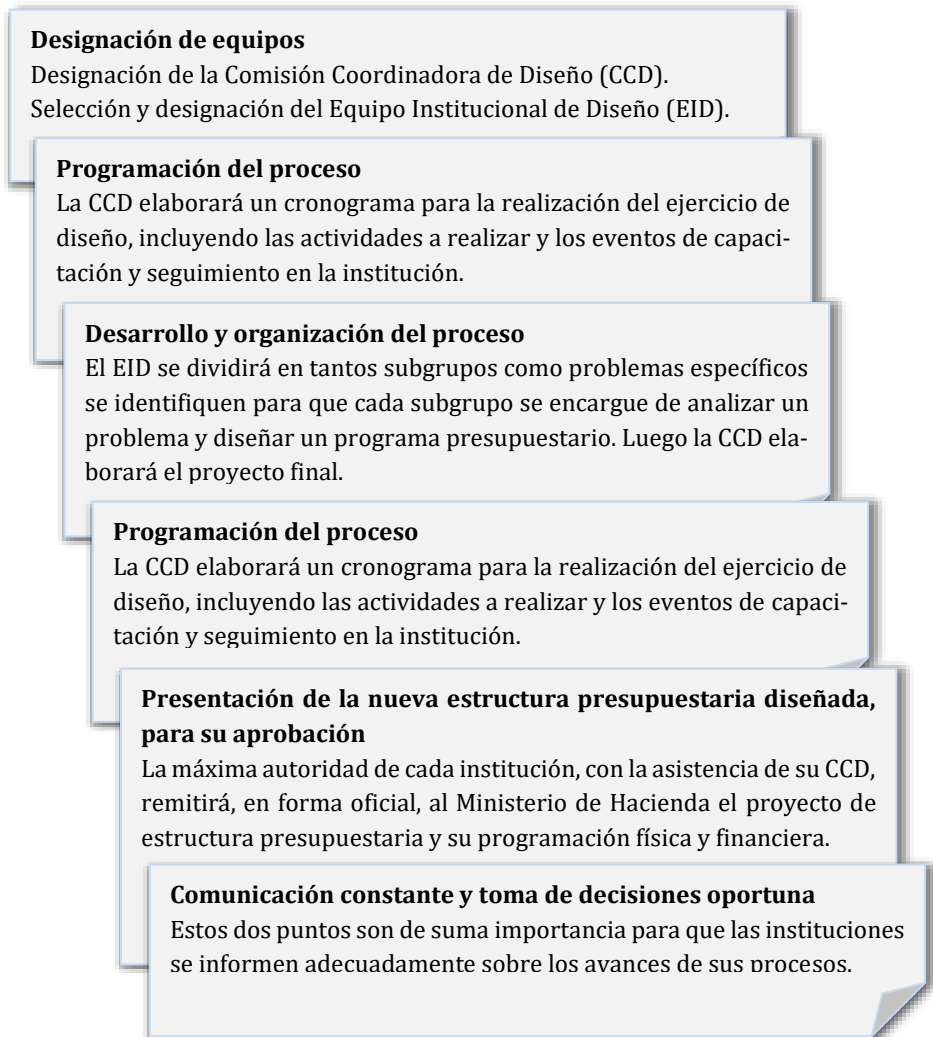
Si bien se han desarrollado instrumentos metodológicos, igualmente fueron identificados roles superpuestos e informes sobre cada uno de los ítems mencionados, lo que ha dado lugar a uno de los pasos más importantes del plan, consistente en el *rediseño de programas presupuestarios*. Para ello se han tenido en cuenta las recomendaciones de expertos internacionales y la experiencia de técnicos presupuestarios de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (2019), que han plasmado en la *Guía metodológica para el diseño y formulación de programas presupuestarios* las orientaciones necesarias para hacer esto posible. Este documento contempla los pasos a seguir y criterios a considerar por los diferentes organismos y entidades del Estado (OEE) al momento de la programación del proceso, identificación y priorización de la problemática a ser atendida, identificación y caracterización de la población a ser atendida, las definiciones de los distintos niveles de resultados con sus respectivos indicadores y, por último, el diseño plurianual de la estructura programática, además de los respectivos criterios para la validación.

En la práctica, esta *Guía* fue difundida y aplicada en el proceso de elaboración del Presupuesto General de la Nación (PGN) para el ejercicio fiscal 2020, elaborado con un año de anticipación (2019). Se ha efectivizado el rediseño de los programas, sumado a la capacidad de recabar datos de las distintas etapas presupuestarias, para satisfacer la constante demanda de información de los ciudadanos y tomadores de decisiones. Además, esto permite dar un orden para el análisis sobre las vinculaciones de las políticas, planes y recursos financieros de cada una de las estructuras existentes, las que se encuentran sustentadas con plataformas interactivas amigables para todos los que deseen realizar consultas e investigaciones.

Evidentemente no es una panacea; sin embargo, era lo que Paraguay necesitaba para la consolidación de los instrumentos PpR, a partir de la implementación de este para el ejercicio fiscal 2020, y puede ir mejorando en las siguientes etapas.

De esta forma, las consideraciones abordadas para el diseño de los programas presupuestarios son las que se muestran en la figura 1.

Figura 1. Proceso de diseño de programas presupuestarios



Fuente: Elaboración propia, basada en Ministerio de Hacienda de Paraguay (2019).

La metodología se compone de dos fases subdivididas en siete etapas, las que, a su vez, cuentan con pasos e instrumentos con las definiciones básicas operativas y los instrumentos que facilitan su aplicación.

Figura 2. Fases del diseño de programas y estructuras presupuestarias



Fuente: Elaboración propia, basada en Ministerio de Hacienda de Paraguay (2019).

La primera fase, definida como *diseño de programas presupuestarios*, aborda cinco etapas, partiendo del diagnóstico de una problemática o condición a ser atendida, que posteriormente podría dar origen a un programa específico según sus necesidades, para lo cual además requiere la identificación de la población a la cual se dirige, los resultados a los que apunta a nivel intermedio e inmediato (considerando la vinculación a los planes de mediano y corto plazo), el producto a entregar (según sea el caso) y el diseño del proceso productivo de mínimo nivel con insumos y acciones involucradas, y que a su vez cuenten con indicadores medibles para cada una de sus etapas, para asegurar la disponibilidad de información para el monitoreo y evaluación.

El programa identificado en esta fase puede estar clasificado en:

- a. *Programa central*: Comprende las actividades orientadas a la gestión institucional, es decir, aquellas de apoyo transversal para todos los programas de la institución, y/o aquellas misionales que tengan un resultado esperado pero que no arrojen una producción final. Puede tener proyectos de inversión

- siempre y cuando estos sean destinados al fortalecimiento institucional y no se vinculen a los resultados de los programas presupuestarios sustantivos.
- b. *Partidas no asignables a programas*. Este tipo de programa no expresa un resultado y no genera productos. Se originan de las obligaciones o compromisos del Estado para la atención de una finalidad específica, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes (por ejemplo: deuda pública, obligaciones generales del Estado, transferencias consolidables, entre otras).
 - c. *Programas sustantivos*: Conjunto de actividades u obras ordenadas que reflejan un proceso productivo orientado hacia un resultado (cadena de valor) y, por ende, que resuelve un problema específico, en un periodo de tiempo determinado.

La segunda fase comprende lo relacionado al *diseño de la estructura programática*, en donde básicamente se estiman los recursos financieros requeridos para el financiamiento de todo el proceso diseñado en la fase anterior, atendiendo el origen de su financiamiento, los rubros a ser afectados, el tiempo de ejecución previsto, entre otros, precisando además en términos anuales y plurianuales ($t + 3$), en congruencia con el diseño y sus variaciones.

Instrumento para la comunicación de compromiso de desempeño

La comunicación del compromiso de desempeño de las instituciones públicas se realiza a través de la aplicación del instrumento «Formulario de matriz de planificación a mediano plazo» (véase figura 3, en la versión digital, disponible en: <http://publicaciones.claeh.edu.uy/index.php/cclae/article/view/467/365>)

Este documento recoge los principales elementos de desempeño de las instituciones públicas que se miden a través de indicadores y utiliza el sistema semafórico como señal para ir corrigiendo las desviaciones durante el año, para la rendición de cuentas al finalizar el año, cuyos resultados servirán de base para la toma de decisiones sobre la asignación de recursos presupuestarios futuros.

Esta asociación se realiza en los diferentes niveles: proceso, producto y resultados (intermedios e inmediatos).

Así también, para facilitar la implementación de los sistemas de monitoreo y evaluación se han desarrollado dos guías con el objetivo de brindar orientaciones metodológicas de carácter general:

- *Guía de monitoreo de los programas presupuestarios*. Esta guía presenta el marco institucional y conceptual que sustenta la medición del desempeño de los programas presupuestarios como parte fundamental de la implementación de la gestión para resultados en el sector público. Además, establece los pasos e instrumentos que deben usarse en el proceso de diseño, validación, análisis y difusión de los indicadores de desempeño que son el núcleo del sistema de monitoreo de los programas presupuestarios.
- *Guía de evaluación de los programas presupuestarios*. Esta guía presenta el marco institucional y conceptual que sustenta la evaluación de los programas presupuestarios como parte fundamental de la implementación de la gestión para resultados en el sector público, así como también establece el procedimiento que se debe seguir para elaborar el plan anual de evaluaciones y los contenidos que este debe tener. Además, integra las etapas y pasos que deben darse para planificar, ejecutar, comunicar y usar las evaluaciones de los programas presupuestarios.

Construcción de un sistema de monitoreo y seguimiento sólido y continuo

Anteriormente, el monitoreo y evaluación de programas era complejo, a razón de que estos no contaban con los elementos necesarios para hacerlo.

Con los instrumentos que facilita el presupuesto por resultados se busca que el público y los propios gestores de los programas empiecen a identificar espacios de mejora, y lo hagan con evidencia. Es sabido que los recursos no siempre son suficientes, lo que lleva a que muchas de las instituciones, con el objetivo de abarcar más con presupuestos limitados, terminan funcionando mal. Esto deriva en un uso ineficaz del dinero público, que finalmente se gasta en vano.

Este es un desafío muy grande; corregir gastos no es tarea fácil, y más en un contexto en el que muchas veces no se está satisfecho con la cantidad de recursos con que se cuenta.

Los programas que fueron rediseñados están siendo ejecutados. Existe un plan que abarca unas estructuras priorizadas que serán objeto de un monitoreo continuo y minucioso seguimiento, de manera que durante la ejecución se puedan identificar aquellos puntos en que se debe mejorar. La idea que se tiene con el PpR es no gastar más, sino gastar mejor.

Conclusión

Para alcanzar evaluaciones de alta calidad se deben realizar acciones en pos de un buen diseño de programas e intervenciones, con indicadores de desempeño en los distintos niveles, de modo de generar informaciones útiles para la toma de decisiones, fomentar la transparencia y la confianza de la ciudadanía. Asimismo, se deben desarrollar plataformas y medios para la difusión de las informaciones generadas.

El aporte que se realiza de esta manera es muy valioso: de una situación de ausencia de información se pasa a una interacción democrática que puede realizar el seguimiento de los resultados estratégicos obtenidos por las instituciones. Para generar instrumentos de monitoreo y evaluación apropiados a cada realidad, después de un diagnóstico, es necesario el compromiso de las autoridades que encabezan los procesos. La utilidad efectiva está dada por la oportunidad de disponer de las informaciones; estas, consiguientemente, deben estar actualizadas.

Algunas lecciones aprendidas en la implementación de todas las innovaciones aplicadas en Paraguay han sido: contar con el escenario completo de las virtudes y falencias de los instrumentos, desarrollar instrumentos técnicos, lograr el compromiso de los principales actores y autoridades institucionales, facilitar la capacitación y formación técnica de los analistas que lideraron los procesos.

Por último, el trabajo interinstitucional con los rectores y las autoridades, respetando las respectivas competencias, propicia un clima propicio para que las evaluaciones generen retroalimentación o ajustes.

Referencias bibliográficas

- Ministerio de Hacienda de Paraguay (2017). *Evaluación de los avances y desafíos de la implementación del presupuesto por resultados en Paraguay*. (Manuscrito inédito).
- Ministerio de Hacienda de Paraguay (2019). *Guía metodológica: Diseño y formulación de programas presupuestarios*. Recuperado de <https://ppr.hacienda.gov.py/wp-content/uploads/2019/09/Guia-metodol%C3%B3gica-MH.pdf>.
- Ospina, J. (2017). *Informe de diagnóstico sobre los avances alcanzados y los desafíos pendientes de la implementación del presupuesto por resultados en el sector público paraguayo*. (Manuscrito inédito).
- Shack Yalta, N. (2017). *Informe final: Revisión de la estructura presupuestaria y adecuación al enfoque de presupuesto por resultados*. (Manuscrito inédito).