

DISEÑO Y MONITOREO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS [GPR]

Formulación y monitoreo de políticas públicas desde
el presupuesto en el marco de la gestión para resultados

Sabrina Serer



**Diseño y monitoreo de las
políticas públicas en el marco
de la gestión para resultados (GPR)**

DISEÑO Y MONITOREO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS (GPR)

Formulación y monitoreo de políticas públicas desde el presupuesto en el marco de la gestión para resultados

Sabrina Serer

EDUCO

Editorial de la Universidad Nacional del Comahue
Neuquén - 2022

Serer, Sabrina

Diseño y monitoreo de las políticas públicas en el marco de la gestión para resultados-GPR / Sabrina Serer. - 1a ed - Neuquén: EDUCO - Universidad Nacional del Comahue, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-604-612-1

1. Políticas Públicas. 2. Gestión Pública. 3. Finanzas. I. Título.
CDD 351.011

El **Consejo Editorial de la Universidad Nacional del Comahue** avaló la publicación del libro “Diseño y Monitoreo de las políticas públicas en el marco de la Gestión para Resultados (GpR). Formulación y monitoreo de Políticas Públicas desde el Presupuesto en el Marco de la Gestión para Resultados (GpR)” de Sabrina Serer, presentada por la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional del Comahue.

Miembros académicos: Dra. Adriana Caballero - Dra. Ana Pechén - Dr. Enrique Mases

Presidente: Mg. Gustavo Ferreyra

Director Educo: Lic. Enzo Canale

Secretario: Com. Soc. Jorge Subrini

Disposición N° 026/22

Universidad Nacional del Comahue

Rector: Gustavo Crisafulli

Vicerrectora: Adriana Caballero

Secretario de Extensión: Gustavo Ferreyra

Editorial EDUCO

Director: Enzo Dante Canale

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

©2022 – **EDUCO**- Editorial de la Universidad Nacional del Comahue

Buenos Aires 1400 – (8300) Neuquén – Argentina

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio,
sin el permiso expreso de EDUCO.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO___ 7

PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN___ 9

- I. Política y Políticas Públicas___ 9
- II. Política y Administración Pública___ 15

EL ORIGEN DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS (GpR) EN EL DESARROLLO___ 17

- I. ¿En qué consiste la Gestión para Resultados (GpR)?___ 17
- II. Conceptos fundamentales en el marco de la Gestión para Resultados (GpR)___ 27
- III. Desde los Objetivos del Milenio (OdM) hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS – Agenda 2030___ 32
- IV. Presupuesto orientado a Resultados (POR)___ 44

SEGUNDA PARTE: IMPLEMENTACIÓN METODOLÓGICA___ 59

- I. Análisis Situacional___ 59
- II. Identificación del problema central___ 64
- III. Árbol de problemas y objetivos___ 68
- IV. Identificación de estrategias de solución___ 75
- V. Definir población objetivo y mapa de actores___ 81
- VI. Elaboración del programa y/o proyecto desde la Matriz de Marco Lógico (MML)___ 83
- VII. Matriz de Marco Lógico: Ejemplo aplicada al Plan de Seguridad Humana de la Provincia del Neuquén___ 109
 - I. Antecedentes___ 112
 - II. Paso 1: Análisis Situacional: Diagnóstico___ 113
 - a. Dimensión Territorial___ 114
 - b. Dimensión Económica___ 115
 - c. Dimensión Social___ 116
 - d. Dimensión Ciudadana___ 118

- III. Paso 2. Identificación del Problema Central___ 122
- IV. Paso 3. Árbol de Problemas y Objetivos___ 122
- V. Paso 4. Estrategias de intervención y vinculación del objetivo del programa y/o proyecto con las metas ODS 2030___ 128
- VI. Paso 5. Mapa de actores___ 131
- VII. Paso 6. Elaboración del programa y/o proyecto desde la Matriz de Marco Lógico (MML)___ 132

TERCERA PARTE: MONITOREO DE POLÍTICAS PÚBLICAS___ 135

- I. Monitoreo y Evaluación___ 135
- II. Metas presupuestarias___ 141
- III. Indicadores___ 143

CUARTA PARTE: FORMULACIÓN Y MONITOREO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO (PPG)___ 151

- I. Planificación de programas y/o proyectos con perspectiva de género (PPG)___ 151
- II. Monitoreo y Evaluación de programas y/o proyectos con perspectiva de género (PPG)___ 164

ANEXO I___ 169

- I. FORMULACIÓN DE PROGRAMA: EJEMPLO:
“PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL”___ 170
- II. MONITOREO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EJEMPLO:
“PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL”___ 173
- III. PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS:
EJEMPLO: “PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL”___ 175

BIBLIOGRAFÍA___ 177

RESUMEN EJECUTIVO

En la actualidad, resulta fundamental para el sector público en todas sus dimensiones (municipal, provincial y/o nacional) fortalecer el sistema de toma de decisiones en base a evidencia. Para ello, el mayor desafío de la administración pública, radica en formar agentes y/o funcionarios/as tomadores de decisiones de todos los estamentos en temáticas y metodologías que propicien el diseño de políticas públicas en forma integrada e integral, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) – Agenda 2030, los planes de gobierno, la planificación operativa y el Presupuesto Público.

En este sentido, es imperioso reflexionar acerca de cuál sería la forma más adecuada para diseñar e implementar los cambios estructurales, culturales y funcionales primordialmente necesarios para diseñar políticas públicas intersectoriales, articuladas e integradas, que permitan el abordaje sistémico de las problemáticas que interpelan a nuestra sociedad.

El presente libro tiene como objetivo poner a disposición de los funcionarios/as, agentes e interesados/as del sector público y privado, las herramientas metodológicas necesarias para la formulación y monitoreo de los proyectos y/o programas diseñados en base a los principios presupuestarios en el marco de la Gestión para Resultados (GpR). El resultado esperado es el diseño de políticas públicas integrado, integral, multiactorial e intersectorial, fundamentado en la vinculación de la planificación estratégica y la planificación operativa en el marco de la Gestión para Resultados (GpR) desde el presupuesto.

La lógica metodológica desarrollada en el presente, está considerada para que sea implementada en los distintos niveles de Gobierno (provincial, ministerial, sectorial, municipal, entre otros) y en todas sus dimensiones (salud, gobierno, seguridad, economía, turismo, producción, entre otros).

PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN

I. Política y Políticas Públicas

En principio, resulta menester contextualizar la definición de políticas públicas y qué se estudia cuando se aborda la realidad política desde la disciplina de las políticas públicas. Se hace referencia a políticas públicas y a su análisis cuando se desea estudiar el contenido y los instrumentos de la política de educación en un país, una provincia y/o municipio. Asimismo, cuando se requiere investigar cómo y por qué esta política tiene este contenido y estos instrumentos, y cuáles han sido los resultados de esta determinada política. Se analiza una política pública cuando se investigan los motivos y las consecuencias de determinada política ambiental en distintas regiones que si bien parecen muy diferentes por sus características geográficas parten de las mismas directrices. De la misma forma, se habla de políticas públicas cuando se quiere estudiar cómo se pueden alcanzar los máximos niveles de eficiencia y eficacia en un programa de promoción de reciclaje y separación de residuos impulsado por un determinado país, provincia y/o municipio, o cuando se analiza el conflicto que puede generarse entre los vecinos y el municipio de una localidad al tener que decidir qué debe hacerse con unos terrenos disponibles (¿un parque?, ¿un centro comercial?, ¿un estacionamiento?) o el conflicto y las movilizaciones que pueda haber cuando desde un gobierno autonómico se decide que en este municipio se instalará una planta de tratamiento de residuos urbanos.

Con estos ejemplos se pretende poner de manifiesto que, desde la ciencia política, las políticas públicas no se pueden entender única y exclusivamente como una asignación presupuestaria, ni como un proceso legislativo, pero tampoco como un resultado estricto y neutral del funcionamiento de los gobiernos y de la Administración.

La política pública se define como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran como prioritario, (Tamayo Sáez, 1997).

No obstante, no existe una definición única de lo que son las políticas públicas, sí hay un cierto consenso en definir las políticas públicas como un proceso y como todo lo que los gobiernos deciden hacer y no hacer.

Cuando se hace mención a un proceso, se entiende como un conjunto de acciones, de procesos, de interacciones y de intercambio entre actores gubernamentales, sociales, de partido, que tienen lugar en los ámbitos del poder político. El estudio de estos procesos es lo que se denomina análisis de las políticas públicas y pretende explicar cuestiones como, por ejemplo:

1. El contenido de un programa gubernamental (los objetivos, a quién va dirigido, quién participa en él, cómo se llevará a cabo y con quién, etc.).
2. Los procesos por los que se llega a determinar el contenido de una política sea cual sea este, incluso la ausencia de contenido (las negociaciones, los conflictos, las colaboraciones, las ausencias, los vetos etc.).
3. Los resultados de estos programas (el grado de cumplimiento con los objetivos planteados, su éxito, su fracaso).
4. Las consecuencias de las políticas públicas, tanto las esperadas como las inesperadas.

Cuando se asume la política implica disponer del poder necesario para tomar decisiones que sean obligatorias y vinculantes para los miembros de un grupo. Del mismo modo, se requiere de datos ciertos y validados, que garanticen una toma de decisiones en base a evidencia.

De acuerdo a Josep Colomer (2009), el ámbito de la política está dado por la provisión de bienes públicos, los que no pueden ser provistos por el mercado u otros mecanismos privados. Y si bien algunos de estos bienes públicos generan beneficios cuasi-universales, la mayoría de ellos (como las escuelas, los hospitales, la obra pública, la seguridad social, así como las políticas de impuestos necesarias para financiarlos) implican una redistribución de recursos entre los miembros de la sociedad, lo que supone conflicto y competencia en el ambiente político.

No obstante, existe una cierta tendencia a pensar que el ámbito de las políticas públicas es el ámbito de lo técnico y de lo burocrático. Aunque en términos de las políticas públicas y su estudio significan entrar en el análisis de lo que, de acuerdo con Lasswell, es el poder político: quién obtiene qué, por qué y cuándo, y –como añade Dye (1992, pág. 2)– sus consecuencias.:

"El análisis de las políticas públicas tiene que ver con «quién obtiene qué» en política, y, aún más importante, «por qué» y «qué diferencias comporta». Lo que nos induce a estudiar no es solo lo que hacen los gobiernos, sino también por qué llevan a cabo las políticas que llevan a cabo, y cuáles son las consecuencias de estas políticas".

El análisis de políticas es la actividad de crear conocimiento «de» y «en» el proceso de formulación de políticas. Cuando se genera conocimiento relacionado a los procesos de formulación de políticas, los analistas de políticas investigan las causas, las consecuencias y el desempeño del público.

Sin embargo, ese conocimiento sigue siendo fragmentario, si no se lo pone a disposición de los responsables de la formulación de políticas y de la población objetivo sobre la cual se desea realizar la intervención estatal. Es posible tener un conocimiento integrado, cuando los miembros de los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales, junto con los ciudadanos que tienen un interés en las

decisiones públicas, pueden utilizar los resultados del análisis de políticas para mejorar la formulación de políticas. El conocimiento disponible, la comunicación y el uso del análisis de políticas son fundamentales para la práctica y la teoría de la formulación de políticas públicas” (Dunn, 1994, p. 1)

Asimismo, se entiende que, la manera de hacer política no es igual en la Grecia clásica que en nuestro país en el presente, sino que hay en esa praxis una permanencia, un núcleo estoico, y es el sencillo hecho de que actuamos lo que creemos apropiado o justo; hacemos, al fin y al cabo, lo que creemos que haría cualquiera en nuestro lugar.

La política entendida como herramienta de transformación de la realidad implica conocer el pasado, diagnosticar lo que es el presente a partir de sus condiciones de posibilidad, y actuar con un objetivo en mente a partir de estos conocimientos.

Por lo tanto, lo primero que se pretende desde la praxis de la política es materializar desde un diagnóstico la interpretación del mundo, y la organización de los medios con los que se dispone para alcanzar los fines deseados.

Como sucede con toda acción, la política requiere del tiempo para su desarrollo, de tal modo que el presente (que es el escenario en el cual se conjuga la política) implica al pasado y al futuro como sus partes inseparables.

El horizonte hacia el cual se dirige el gestor/a de un proyecto y/o programa es el futuro deseado: la meta a la cual se quiere arribar. Se entiende que el proyecto propone un futuro a alcanzar, y lo opone a otro futuro que probablemente no se alcanzará en la medida que se efectivice la intervención.

Para desplegar totalmente la capacidad transformadora de la política se debe dar cuenta de sus partes, de lo que se hace al hacer política, siendo que el potencial transformador solo se encuentra en un proyecto y se articula en él.

Se concluye que en la disciplina de las políticas públicas lo que no se estudia son los procedimientos administrativos, ni la legislación, ni tampoco la organización de un gobierno, ni los grupos de presión, sino que, teniendo presente todos estos aspectos como parte del contexto y como posibles variables que pueden influir en él, desde las políticas públicas se estudian temas como los siguientes:

➤ ¿Cómo y por qué desde las instituciones públicas, se define cuál es la problemática que se abordará? Y, al contrario, ¿por qué algunos temas no llegan nunca a ser un programa de acción gubernamental? ¿Cuál es el motivo de que en algunos países un determinado tema es objeto de atención pública y en otros no lo es? ¿Hasta qué punto influye la presión que ejercen sobre el gobierno otro tipo de instituciones y organizaciones políticas y sociales para que una determinada política pública sea prioritaria por sobre otras?

➤ ¿Cómo se toman las decisiones para darle curso a una determinada política pública? ¿Quién toma las decisiones? ¿Un diminuto círculo de políticos de alto rango o los/as funcionarios/as que más tiempo llevan tratando asuntos parecidos? ¿Cómo se define la estrategia de intervención más óptima que se llevará adelante entre tantas alternativas disponibles? ¿Cómo influyen los/as funcionarios/as y los/as técnicos/as en la decisión?

➤ Una vez aprobada la política pública a implementar en territorio, ¿Cuál es la manera en la que se ejecuta? Si esa política pública es multiactoral, ¿Cómo se coordinan las distintas administraciones? ¿En todas partes se pone en marcha del mismo modo? ¿Por qué?

➤ ¿Cuáles son los efectos esperados que suscita la política pública ejecutada? ¿Y los efectos no esperados? ¿Cómo se puede determinar (medir) el éxito o el fracaso de una política?

A continuación, a modo de síntesis, se agrega el siguiente Cuadro 1:

CUADRO 1: DIFERENCIAS ENTRE POLÍTICA Y POLÍTICA PÚBLICA

<i>Política vs. Política Pública</i>	
<p><i>Política (Politics):</i> hace referencia al reino de la discusión sobre las preferencias públicas, sobre cuales deben ser las prioridades globales que deben articular la acción del gobierno.</p> <p>1. Plantea Objetivos, 2. ¿Que queremos?</p>	<p><i>Políticas Públicas (Policy):</i> manifiestan la acción del gobierno a través de la Adm. Pública como instrumento del estado que tiene que actuar para dar respuestas a demandas sociales concretas.</p> <p>1. Plantea Soluciones, 2. ¿Cómo lo hacemos?</p>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

II. Política y Administración Pública

A inicios del siglo XX, se promovió la utilización de la expresión de gestión pública como sinónimo de administración pública, aunque ambos términos hacen alusión a distintas concepciones de lo público.

La palabra gestión (gestio-onis) simboliza la acción de llevar a cabo y está relacionada con “gesta” y con gestación, que significan llevar encima, ponerse al hombro, cargar con algo.

Tal como ha quedado definido por el Consejo Federal de la Función Pública en el año 2006, la administración pública, como actividad del Estado, tiene por objeto al pueblo, por lo que trabaja en función de su identidad cultural, bienestar y desarrollo. Como conclusión, dicha administración tiene su razón de existencia, su legitimidad y fundamentación, en el avance de la comunidad.

La administración pública es considerada como la actividad organizada del Estado y como el gobierno en acción. Se entiende por gobierno a la capacidad de transformar la realidad en el sentido deseado.

Siguiendo el pensamiento de Carlos Matus, gobernar es el proceso por el cual se articulan tres variables: el proyecto de gobierno, la capacidad de gobierno y la gobernabilidad:

- a. Proyecto de gobierno: Se considera a la propuesta de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la dirección esperada;
- b. Capacidad de gobierno: expresa la habilidad para conducir, maniobrar y superar dificultades del cambio propuesto y
- c. Gobernabilidad del sistema: sintetiza el grado de dificultad de la propuesta y del camino que debe recorrerse, verificable por el grado de aceptación o rechazo del proyecto y la capacidad de los actores sociales para respaldarlo.

Una gestión pública de calidad, diseñada y considerada en forma adecuada a la realidad social y cultural en la que debe actuar, garantiza una buena capacidad de gobierno que, junto con un

pujante acompañamiento político, facilita la gobernabilidad y el logro de los resultados esperados en el proyecto de gobierno.

Los cuestionamientos actuales que se generan en el seno de la gestión pública y, por lo tanto, en el campo de las ciencias políticas, exponen la necesidad de revisión con relación al enfoque desde el cual abordar el proceso de fortalecimiento de la “calidad institucional” del Estado, considerando los desafíos políticos actuales y las nuevas demandas sociales, incluyendo la perspectiva de nuevos actores sociales, posiblemente ausentes desde la disciplina, aunque presentes y protagonistas en la actualidad en el sistema político .

EL ORIGEN DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS (GpR) EN EL DESARROLLO

La Nueva Gestión Pública (NGP) es una corriente gestada en la década de 1970 por los países desarrollados que promueve la incorporación de una perspectiva gerencial en la administración del Estado. Propone reemplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública basada en una racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia. En otras palabras, promueve ir de la administración pública a la gerencia pública. Los países pioneros en la introducción de estos conceptos fueron Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido.

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

Entre los múltiples instrumentos y enfoques generados por la NGP en la perspectiva de fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo, se encuentra la “gestión para resultados”.

I. ¿EN QUÉ CONSISTE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS (GpR)?

Gestionar para resultados fundamentalmente constituye un cambio de paradigma. A lo largo del ciclo de vida de las administraciones públicas, ha ido evolucionando la focalización de las mismas, desde los procedimientos burocráticos hacia el desarrollo de sistemas de gestión financiera y presupuestaria, de recursos humanos y auditoría que permiten analizar los recursos disponibles,

el cumplimiento de procedimientos administrativos y de normas legales (Kusek y Rist, 2004).

La Gestión para Resultados (GpR) requiere transformar la cultura institucional imperante, basada en el cumplimiento de los procedimientos, y crear una nueva orientada hacia los resultados; estableciendo un ambiente político e institucional en el que los resultados sean el centro del debate público, en el que se juzgue a las autoridades por los cambios que han promovido en la sociedad, en el que los funcionarios públicos tengan incentivos para cumplir de manera eficiente su trabajo.

La estrategia de gestión para resultados se orienta en la administración de recursos, aunque fundamentalmente en la producción de bienes y servicios para el logro de resultados.

El alcance de resultados, está relacionado con el cambio social que se genera por la intervención del estado sobre la población meta o población objetivo. Implementar un programa o política de forma exitosa, no implica que necesariamente se obtengan los resultados o impactos buscados.

La ejecución de los recursos proyectados para la territorialización de las actividades planificadas, así como la entrega de los bienes y servicios previstos por el estado no comporta necesariamente una mejora efectiva sobre las condiciones de vida de la población destinataria. El eje troncal de la Gestión para Resultados es generar valor público, es decir, cambios sociales que el Estado contribuye a producir en respuesta a determinados problemas sociales.

“La Gestión para Resultados (GpR) es un marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de **valor público** (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima **eficacia** y **eficiencia** de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones.” (BID y CLAD, 2007).

Asimismo, tomando la definición establecida por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹, se entiende que la GpR es: «[...] una estrategia (o un enfoque) de gestión mediante la cual todos los actores que contribuyen directa o indirectamente al logro de un conjunto de resultados se aseguran de que sus procesos, productos y servicios favorecen la consecución de los resultados finales deseados (productos, efectos y objetivos o impacto de nivel superior). Los actores utilizan a su vez la información y las evidencias relativas a los resultados reales para fundamentar sus decisiones sobre el diseño, la dotación de recursos y la implementación de los programas y las actividades, así como para **rendir cuentas** y elaborar informes».

“GpR es una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio del bienestar común de los/as ciudadanos/as” (BID y CLAD, 2007).

Con el fin de resaltar las diferencias más pronunciadas entre la Gestión Tradicional y la GpR, se presenta el siguiente Cuadro 2:

¹ “Results-Based Management Handbook”, PNUD (2011)

CUADRO 2: DIFERENCIAS ENTRE GESTIÓN TRADICIONAL Y GESTIÓN PARA RESULTADOS (GpR)

GESTIÓN TRADICIONAL	GESTIÓN POR RESULTADOS
Se focaliza en	
1. Administración de Recursos	1. Producción de Bienes y Servicios
2. Cumplimiento de Procedimientos	2. Generación de Valor Público
Políticas Públicas (PP)	
3. Prioriza Control sobre los Procesos	3. Función de Monitoreo y Evaluación de los efectos de las PP

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Dado que la GpR es una estrategia que integra los distintos elementos del ciclo de gestión (planificación, presupuesto, gestión financiera, gestión de proyectos, monitoreo y evaluación), en un proceso continuo y complementario hacia la mejora continua de los procesos para lograr resultados medibles, se destaca el papel que desempeñan estos elementos en la creación de valor público.

En el Gráfico 1 pueden observarse en forma integrada como ciclan los cinco pilares fundamentales de la GpR, y la articulación necesaria que debe generarse para forjar el ciclo de la mejora continua de los procesos para el logro de los resultados esperados.

Gráfico 1: PILARES FUNDAMENTALES DE LA GpR



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

1. Planificación para Resultados: Es el instrumento que define la “carta de navegación” de la nación, provincia y/o municipio, es decir; determina el rumbo y el destino de los mismos.

Para definir la misma, existen 3 preguntas que permiten alinear y que sirven de guía al momento de planificar las acciones estatales desarrolladas hacia esta dirección:

a. ¿Dónde estamos? Para encontrar esta respuesta es necesario realizar un análisis contextual de la situación social y económica del país, provincia y/o municipio, mediante el uso de la información estadística confiable, para de esta forma conocer las características de la situación inicial de la cual se parte.

La elaboración de este diagnóstico posibilita la construcción de Indicadores de línea de base. Los mismos permiten la medición de la situación inicial en la cual se enmarca la problemática social que será abordada desde el proyecto y/o programa.

b. ¿Hacia dónde queremos ir? La respuesta a esta pregunta se relaciona directamente con los objetivos enmarcados en el plan de gobierno vigente.

c. ¿Cómo podemos llegar? Responder a esta pregunta, permite analizar distintas opciones para lograr los resultados esperados y seleccionar la mejor y más eficiente estrategia.

2. Presupuesto orientado a Resultados (PoR): Ante la necesidad de encontrar mayor eficiencia y efectividad en la asignación de los recursos públicos, se motivó el interés por el presupuesto orientado a resultados (PoR) o presupuesto basado en resultados (PpR o PBR).

El PoR cumple el fin de aumentar la efectividad del uso de los recursos, siendo que las necesidades colectivas son ilimitadas en comparación de los recursos que resultan cada vez más limitados. El PoR es un conjunto de procesos e instrumentos capaces de integrar sistemáticamente el análisis sobre los resultados de la gestión pública al proceso de asignación de los recursos.

La implementación de un PoR requiere los siguientes elementos (Marcel, 2007):

i) información comprehensiva sobre los resultados de las acciones financiadas con el presupuesto mediante un sistema de monitoreo y evaluación,

ii) procedimientos explícitos debidamente formalizados sobre la manera en que la información será analizada y considerada en el proceso de formulación del presupuesto,

iii) estructura de incentivos complementaria al sistema presupuestario que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados y

iv) normas sobre administración financiera que permitan la flexibilidad necesaria para que las dependencias utilicen con eficiencia sus recursos para el logro de resultados.²

Es dable destacar, que la implementación del PoR requiere que exista una cultura institucional que promueva el uso transparente de los recursos públicos y que el proceso presupuestario se efectivice de manera sólida. Entre estas condiciones se pueden citar las siguientes (Schick, 2008):

- ✓ Contar con un presupuesto creíble y realista que se ejecute sin desviaciones significativas de los montos autorizados.
- ✓ Gastar los fondos públicos solamente para los propósitos autorizados.
- ✓ Correspondencia entre los gastos reportados y los gastos reales.
- ✓ Certidumbre sobre los fondos que dispondrán los ejecutores del gasto durante el año fiscal.
- ✓ Alto nivel de transparencia en las finanzas públicas.
- ✓ Bajo nivel de corrupción en las erogaciones públicas.
- ✓ Cultura gerencial que promueva la observancia de las reglas formales.
- ✓ Servicio civil profesional.

El presupuesto desempeña un doble rol:

- a) es un instrumento para la ejecución de las políticas públicas y,
- b) es uno de los sistemas de la administración financiera.

3. Gestión Financiera Pública (GFP): Es el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación para la concreción de los objetivos y las metas del sector público. Está conformada por los principios, las normas, los organismos, los recursos, los

2 “La Gestión para Resultados en el Desarrollo” Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Roberto Garcia Lopez y Mauricio Garcia Moreno. BID 2010.

sistemas y los procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias tanto para la captación como para el gasto de recursos (Makón, 2000).

La GFP está integrada por las siguientes áreas:

- i) Presupuesto,
- ii) Contaduría,
- iii) Crédito Público o servicio de la deuda,
- iv) Tesorería y,
- v) Administración tributaria.

Cuando en materia de administración financiera, existe una baja integración de los sistemas que la conforman, se generan problemas tales como información fragmentada y duplicada, dificultad para usar los datos en los procesos de planificación y del presupuesto y transacciones fiscales ocultas, todo lo cual resta transparencia a los procesos y propicia los actos de corrupción (Transparencia Internacional, 2000). Por ello, la integración de los sistemas de la administración financiera es un requisito importante para la GpR.

4. Gestión de programas y proyectos: En la GpR, el objetivo principal es la creación de valor público y, son los programas y/o proyectos la estrategia operacional del Estado, mediante la que se producen los bienes y servicios que permiten alcanzar los objetivos definidos en el plan de gobierno.

Por ejemplo, el objetivo de mejorar la calidad de vida de las niñeces se logra mediante la provisión de servicios de salud, de una educación adecuada y el acceso a la justicia, mediante la instrumentación de derechos que los/as proteja del estado de vulnerabilidad. Sin atención hospitalaria, servicios educativos, seguridad ciudadana, la sociedad sería prácticamente imposible que funcione y el estado no tendría razón de ser.

La distribución de los recursos estatales se destina mayoritariamente a la generación de estos servicios colectivos, y los procesos de planificación, gestión presupuestaria y financiera,

adquisiciones, auditoría, y seguimiento y evaluación se materializan en la gestión de programas y proyectos.

En el marco de la GpR, es fundamental que los ministerios que tienen a cargo la gestión de programas y proyectos cuenten con un plan sectorial de mediano plazo alineado con los objetivos y las estrategias del plan nacional, provincial o municipal.

5. Monitoreo y/o Evaluación: Un sistema tradicional de monitoreo de la ejecución se distingue de uno orientado a resultados, en el sentido que este último incorpora indicadores que dan cuenta de los resultados obtenidos por los programas y los proyectos, mientras que el primero contiene indicadores que informan sobre los insumos, las actividades y los productos realizados, pero sin fijarse si con ellos se logran o no los objetivos (resultados).

Asimismo, el sistema de monitoreo en el marco de la GpR brinda información acerca del desempeño de las instituciones, los programas o los proyectos. En el ámbito de las políticas públicas, el desempeño se define como la medida en que una intervención para el desarrollo o una entidad que se ocupa de fomentar el desarrollo actúa conforme a criterios, normas y directrices específicos u obtiene resultados de conformidad con las metas o los planes establecidos (OCDE, 2002).

Es dable destacar, que el monitoreo es una función transversal del ciclo de gestión y durante el ciclo de vida del programa y/o proyecto, siendo que cada uno de los pilares desempeña un papel en su ejecución.

Por otro lado, la evaluación es la “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información

creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones” (OCDE, 2002).

Las evaluaciones implican la realización de estudios, exámenes o revisiones técnicas. Dando inicio con un conjunto de información ordenada y relacionada según un marco metodológico, se busca construir valoraciones de aspectos concretos de un ámbito del quehacer de políticas públicas y encontrar factores explicativos a estas valoraciones o juicios evaluativos.

Se destaca que, las evaluaciones se diferencian de los procesos de monitoreo, en el sentido que los segundos habitualmente suelen ser parte de procesos internos de gestión programática, más regulares y utilizan mediciones a través de indicadores, principalmente de procesos y productos. No debe perderse de vista que, el monitoreo y la evaluación son complementarios e indispensables para mejorar la calidad de las instituciones y de los programas que estas ejecutan.

La diferencia fundamental entre el monitoreo y la evaluación radica en que el monitoreo ofrece información durante el ciclo de vida del programa y/o proyecto que permite detectar desvíos entre lo planificado y lo realmente ejecutado en cuanto al cumplimiento de los objetivos y los efectos de una política, programa o proyecto. En cambio, la evaluación explica por qué esos objetivos o efectos se están logrando (o se han logrado) o no, y expone los cambios que se han producido en los beneficiarios y en la sociedad. La evaluación, mediante un proceso sistemático de recolección y de análisis de información relevante, emite juicios sobre las causas y las razones de los resultados, examina resultados no buscados, estudia el proceso que se ha seguido para obtenerlos y proporciona recomendaciones para acciones futuras.

II. CONCEPTOS FUNDAMENTALES EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS (GpR)

Para un mejor entendimiento del contexto en el cuál se implementan las herramientas metodológicas para el diseño de las políticas públicas en el marco de la GpR, se desarrollan algunos de los conceptos más relevantes:

a) **Valor Público:** Hace referencia a los cambios sociales - observables y susceptibles de medición - que el Estado genera ante las necesidades o demandas sociales establecidas. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar.

Por tanto, el objetivo último de la GpR es habilitar a las instituciones públicas a lograr, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno.

b) **Resultado en la GpR** está asociada al cambio social producido por el accionar del Estado más allá de las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio.

Por ejemplo, en el caso de la gestión del ministerio de Educación, para medir sus resultados no bastará tan solo con conocer la cantidad de escuelas construidas, el número de docentes capacitados o, incluso, el número de niños/as promovidos/as de año. A largo plazo, se podrá medir los resultados mediante los aprendizajes que efectivamente hayan logrado alumnos/as que se verá reflejado en la calidad de empleos que logren alcanzar de acuerdo al servicio educativo recibido.

Los cambios sociales se refieren a los asociados en materia de la política social, como la salud y la educación, y a los relativos a otras políticas públicas, como la seguridad ciudadana, la agricultura, el empleo, la administración de justicia o la regulación de los mercados. Todos los aspectos mencionados son creadores de valor público y generan cambios en la sociedad.

Por otro lado, la implementación de la GpR implica el involucramiento de los ministerios productores de bienes o servicios, como los sectoriales, y principalmente a los ministerios centrales de Planificación y Finanzas, que realizan importantes procesos para la creación de valor público, siendo los pilares fundamentales en la GpR.

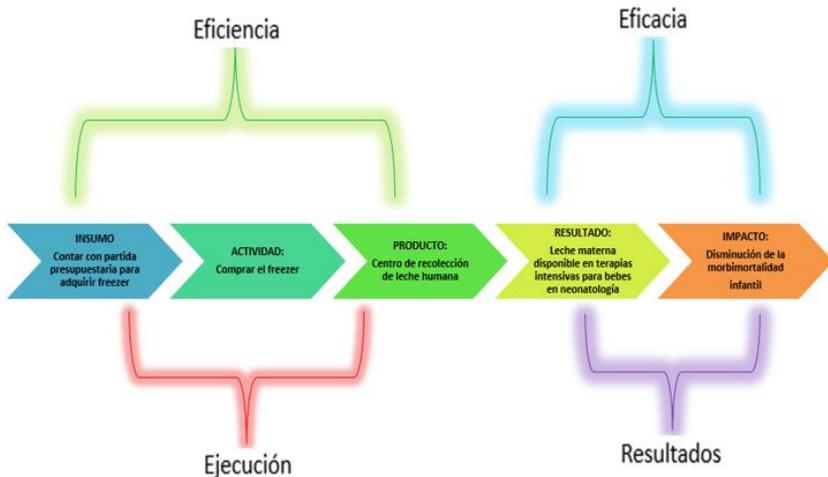
c) **Cadena de Resultados:** Resulta de gran relevancia generar los cambios necesarios en los funcionarios/as y/o agentes públicos que conforman la Administración Pública en sus distintos niveles al momento del diseño de las políticas públicas.

El gran cambio propuesto por la GpR, está relacionado con que al momento del diseño de las políticas públicas se defina en primer lugar los resultados que se desea alcanzar y, en función de estos, seleccionar la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo. Este enfoque difiere fundamentalmente del tradicional burocrático, en donde se parte de los insumos (físicos y financieros) con los que se cuenta, las actividades o los procesos actuales o conocidos y, en función de estos, se definen los resultados.

En el Gráfico 2, a través del ejemplo del programa de la Red de Leche Humana de la Provincia del Neuquén (Red BLH NQN), se visibiliza la aplicación del concepto precedentemente desarrollado.

Gráfico 2: Cadena de Resultados

Programa: "RED DE LECHE HUMANA DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN (RED BLH NQN)"



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

“La gestión basada en resultados supone desplazar el foco de atención de aquello que estamos haciendo —las actividades— a los cambios que estamos generando o propiciando —los resultados—.”³

Por otro lado, la GpR promueve que los directivos de las instituciones no sólo asuman responsabilidades por el cumplimiento de sus funciones, sino también por el logro de resultados. Esta nueva forma de gestión, promueve una rendición de cuentas sustantiva, fundamentada en evidencias que pueden ser verificadas por parte de la opinión pública y el colectivo. Esto supone un giro importante en la manera tradicional de administrar y, por lo tanto, requiere una voluntad política rotunda al más alto nivel.

³ “Manual sobre la gestión basada en resultados: La labor conjunta en favor de la Niñez”, UNICEF, 2017.

Cabe destacar que, la GpR es una estrategia de cambio institucional que vincula la gerencia con el usuario, el responsable de tomar decisiones con el que será afectado por esas decisiones. Asimismo, permite analizar el sector público de manera comprensiva e integrada, siendo que considera al ciclo de gestión y la interacción de los distintos elementos que contribuyen a generar valor público. Así, la GpR centra su interés en la manera en que el conjunto de sistemas nacionales, provinciales y municipales de gestión pública se alinean para obtener los resultados planteados en el Plan de Gobierno, evitando un abordaje aislacionista y sesgado.

d) Planificación y Bienes Públicos:

La definición estándar de bien público es atribuida generalmente a Samuelson, quien la formalizó matemáticamente (1954, 1955), aunque fue acuñada por Musgrave (1941, 1959, 1969). Esta definición es muy restrictiva: un bien público, definido en contraposición a un bien privado, es “un bien cuyo consumo no disminuye su disponibilidad para otros consumidores” (Samuelson, 1954).

La teoría estándar del bien público tiene en cuenta dos criterios:

- La no rivalidad (una vez que se ha producido para una persona, los consumidores adicionales pueden consumirlo sin ningún coste adicional)
- No exclusión (una vez que se ha producido el bien, no se puede impedir a nadie que lo use).

Teniendo en cuenta estas características, generalmente los individuos tienden a actuar como “aprovechados” (“free riders”): probablemente subestimarán sus preferencias por esos bienes con el objeto de evitar que se les grave por su uso y dejar que sean otros los que paguen por ellos. Por consiguiente, el mercado no puede estimar adecuadamente la demanda y los bienes proporcionados resultan insuficientes. Al respecto, es interesante consultar el

teorema de Olson y sus alcances para explicar en parte la conducta de los sujetos frente a una acción colectiva.

Un ejemplo es el alumbrado público, todos se benefician del mismo, aunque no paguen por él. Si el alumbrado público no recuperara en manos de empresas privadas, inversión y generara tasas de ganancia, debería ser provisto por el Estado.

Por lo tanto, el acto de planificar estrategias de corto, mediano y largo plazo por parte del Estado, considerará fundamentalmente qué tipos de bienes públicos garantizará a la población, con qué costos y con qué impactos.

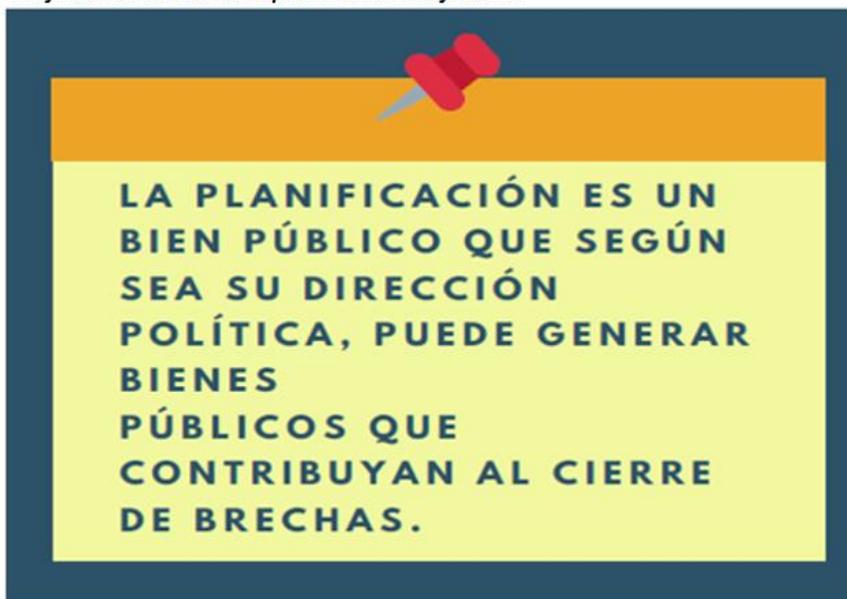
La planificación en sí misma es un bien público, que le permite al Estado pensar sus intervenciones, sus interrelaciones con el resto de la sociedad con el objetivo de no excluir a nadie y que todos/as puedan tener acceso a aquellos bienes públicos que el Estado considera prioritarios.

Es menester distinguir entre la planificación estratégica y planificación operativa. La primera focaliza su atención al entorno externo de la institución: usuarios finales receptores de los bienes o servicios y su resultado final o impacto que generaron. En cambio, la planificación operativa, tiene que ver con las metas y compromisos internos de la institución que son parte de la programación para lograr esos bienes o servicios.

Desde esta concepción, la planificación considerada un bien público debería contener en sus objetivos indefinidas cantidades de bienes públicos destinados a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y con ello a achicar brechas, no haciendo más de lo mismo y no dejando a nadie atrás, tal como lo plantea la Agenda 2030⁴.

⁴ <https://www.undp.org/content/undp/es/home.html>

Gráfico 3: La nueva concepción de la Planificación



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

III. DESDE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO (ODM) HACIA LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE – ODS – AGENDA 2030

a) HISTORIA DE LOS DERECHOS HUMANOS:

Durante la historia sobre los derechos humanos, se identifican distintos autores, quienes distinguen hasta tres y hasta cuatro generaciones de derechos humanos, reforzando la idea de la constante evolución en la materia.

Los derechos llamados de la primera generación son los referidos a los derechos civiles y políticos. Son los recogidos en la “Declaración Universal de Derechos Humanos” de 1948 y se refieren a los derechos de los individuos frente al poder del Estado, a su integridad física y a sus garantías procesales.

Los derechos de naturaleza económica y social son los llamados derechos de la segunda generación. Tienen una mirada humanista que requiere la intervención del Estado para garantizar el acceso

igualitario y compensar las desigualdades provenientes de la existencia de diferencias de clases sociales, etnias, religión, etcétera. Los derechos de naturaleza económica requerían que se garantice el acceso a la educación, a la salud y al trabajo para un ejercicio real de las libertades por parte de todos los hombres. Se reflejaron en las constituciones liberales del siglo XIX.

Ya en la segunda mitad del siglo XX, surgieron los llamados de la tercera generación, denominados también derechos de la solidaridad porque protegen los derechos de colectivos o minorías afectados por la discriminación del modelo económico social. Estos derechos han permitido el surgimiento de los conceptos de conservación, de diversidad cultural o de protección del medioambiente, y se relacionan con escuchar las necesidades de los países en desarrollo.

Se reconoce entonces un entorno que requiere de derechos que garanticen acceso a una nueva ciudadanía, a una nueva calidad de vida. En un contexto de globalidad económica y de integración a través de la comunicación y el conocimiento, surgen derechos por la justicia internacional que reclaman la intervención de instituciones supranacionales en los conflictos.

Este conjunto de derechos va tomando forma en las últimas décadas, y abre el camino para un gran reto añadido en el siglo XXI: las nuevas formas que cobran los derechos de primera, segunda y tercera generación en el entorno del ciberespacio, es decir, la cuarta generación de los derechos humanos. (2001, <https://goo.gl/xQ4LW7>).

b) OBJETIVOS DEL MILENIO (ODM):

Durante el año 2000, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) logró promover los Objetivos del Milenio (ODM), un extracto de 8 objetivos que tenían el propósito de reflejar globalmente una hoja de ruta para el progreso en todos los países. Aunque es considerado un gran avance de la concertación

multilateral entre países tan distintos y con transiciones en sus niveles de desarrollo, los ODM desde sus orígenes han estado limitados. La gran debilidad del programa fue la escasa discusión, consenso y movilización de países para validar la legitimidad de dichos objetivos y, consecuentemente, garantizar la adopción por parte de cada país, siendo que la adhesión a los mismos resulta en forma voluntaria.

Los 8 objetivos que compusieron este Acuerdo del Milenio (2000 - 2015) fueron:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
2. Lograr enseñanza primaria universal;
3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer;
4. Reducir la mortalidad infantil;
5. Mejorar la salud materna;
6. Reducir el VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades;
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente;
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. ("Objetivos de Desarrollo del Milenio", s. f. b, <https://bit.ly/2uL3fV4>).

Transcurridos los 15 años de implementados los ODM, el informe de Naciones Unidas en el año 2015 destacaba los siguientes resultados alcanzados:

1. a nivel mundial, la cantidad de personas que viven en pobreza extrema se ha reducido en más de la mitad;
2. la cantidad de personas de la clase media trabajadora que vive con más de 4 dólares por día se ha triplicado entre 1991 y 2015;
3. el porcentaje de personas con nutrición insuficiente en las regiones en desarrollo cayó a casi la mitad desde 1990;
4. la cantidad de niños en edad de recibir enseñanza primaria que no asistió a la escuela cayó a casi la mitad a nivel mundial;
5. la tasa mundial de mortalidad de niños menores de 5 años ha disminuido en más de la mitad;

6. desde 1990, la tasa de mortalidad materna ha disminuido en un 45 % a nivel mundial;
7. se han evitado más de 6,2 millones de muertes causadas por paludismo entre los años 2000 y 2015, principalmente de niños menores de 5 años de edad en África subsahariana;
8. las nuevas infecciones del VIH disminuyeron en aproximadamente 40 % entre 2000 y 2013. ("Objetivos de Desarrollo del Milenio", s. f. a, <https://bit.ly/38S5ftr>).

Los indicadores precedentemente enunciados manifiestan, un fuerte avance de la humanidad en materia de desarrollo socioeconómico. Asimismo, deja en evidencia que es posible lograr resultados positivos, en la medida que los siguientes elementos, confluyan de forma armónica: acuerdos globales, voluntad política de los Gobiernos de cada país y eficacia en los instrumentos y políticas que se ponen en marcha para construir sociedades más justas y desarrolladas.

En el año 2012 se produce la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro y allí se puso en marcha el proceso para construir un nuevo marco de objetivos globales post ODM en 2015, con mucha más impronta en materia de defensa medioambiental. No obstante, la agenda de problemáticas globales se fue acrecentando y complejizando.

En julio de 2014, el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General (GTA) propuso un documento con 17 objetivos para su aprobación por la Asamblea General de septiembre de 2015. Dicho documento fijó las pautas para la futura negociación y aprobación de los nuevos ODS y la agenda global de desarrollo para el periodo 2015-2030. Finalmente, el 25 de septiembre de 2015, en el marco de la 70 edición de la Asamblea General de Naciones Unidas, en Nueva York, todos los países del mundo adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el documento marco que regirá las actividades para el bienestar de las personas y el cuidado del

planeta por los próximos 15 años. ("Objetivos de Desarrollo del Milenio", s. f. b, <https://bit.ly/2uL3fV4>).

c) OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

(ODS):

Noticias sobre conflictos bélicos, guerras, hambre, migraciones... lamentablemente, el crecimiento económico –que una parte de la población disfruta– se acompaña de una desigualdad creciente entre los que más y los que menos tienen. Esto crea injusticias y tensiones peligrosas (guerras, violencia, hambre, delincuencia, migración) que convierten a nuestra civilización en “socialmente insostenible”.

¿Qué es el desarrollo sostenible? "El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas."

(<http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/desarrollo.htm>).

¿Qué elementos implica el desarrollo sostenible? Para alcanzar el desarrollo sostenible, es fundamental armonizar tres elementos básicos: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medioambiente. Estos elementos están interrelacionados y son todos esenciales para el bienestar de las personas y las sociedades.

(<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda>).

Los 17 objetivos acordados en Naciones Unidas constituyen la apuesta más audaz de la historia en materia de desarrollo económico, social y ambiental, respetuoso de los derechos de las generaciones futuras además de las actuales. Y, en sintonía a los tiempos que transcurrían, coincidieron con la aprobación en 2015 del Acuerdo de París en el marco de la Conferencia de Cambio Climático (COP21), como un conjunto de pautas y objetivos para

que cada país pueda encarar la reducción de gases de carbono y gestionar los riesgos del cambio climático.

Es la primera vez en la historia, en la que un mismo acuerdo de metas incluye tanto a países desarrollados como en vías de desarrollo, lo que genera una enorme potencia y legitimidad para la acción colectiva a escala global.

A continuación, se presentan los 17 ODS vigentes:

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países.

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Objetivo 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. ("Objetivos de Desarrollo del Milenio", s. f.b, <https://bit.ly/2uL3fV4>).

Gráfico 4: Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)



FUENTE: ELABORACION PROPIA

5

⁵ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Los 17 ODS constituyen un poderoso marco institucional para trabajar por el desarrollo sostenible integralmente. Fueron acordados después de profundas deliberaciones y contaron con la colaboración de los sectores más significativos, como empresas, organizaciones, gobiernos e instituciones académicas. Requieren que su aplicación sea la responsabilidad de todos estos sectores en conjunto.

Los 17 ODS proponen abordar los desafíos más acuciantes de la humanidad: terminar con el hambre, promover la inclusión social, reducir las desigualdades sociales, promover el desarrollo económico para que las personas puedan disfrutar de vidas prósperas y saludables, pacíficas y justas; y la protección de la degradación ambiental.

Gráfico 5: Los ODS abordan simultáneamente:



- 1. La lucha contra la pobreza,**
- 2. Cuidado del Planeta;**
- 3. La disminución de las desigualdades.**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Los 17 ODS actúan como hoja de ruta para todos los países y tienen una fecha para su cumplimiento: el año 2030.

Los ODS se estructuran en 5 áreas transversales:

1. Área Transversal 1: Personas: Dignidad de todas las personas, sin dejar a nadie afuera.

2. **Área Transversal 2: Planeta:** Para que su protección sea central.
3. **Área Transversal 3: Prosperidad:** Que transforme las economías para disfrutar una vida próspera en armonía con el planeta.
4. **Área Transversal 4: Alianzas:** De todos los actores para conseguir el objetivo.
5. **Área Transversal 5: Paz:** Para que todas las sociedades sean pacíficas.

Gráfico 6: Áreas transversales de los ODS

5 ÁREAS TRANSVERSALES



QUE SE DIVIDEN EN:



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Una de las características de los ODS es que enfatizan las interconexiones de las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo sostenible. De allí la interrelación de los objetivos, que no están diseñados para ser abordados de manera separada o secuencial. Por ello, incluyen metas para fomentar alianzas para procurar su implementación (ODS número 17).

¿Quiénes participan en los ODS? La finalidad de la responsabilidad social es el desarrollo sostenible, la salud y el bienestar de la sociedad. Todos quienes habiten el planeta, tienen una responsabilidad social porque es un deber ético velar por la justicia y la sostenibilidad de la sociedad, lo que significa que la responsabilidad social tiene que ser una dinámica de transformación social y económica para lograr dicho fin.

Los ODS tratan de los objetivos de esta responsabilidad social. Es por ello que, si bien los ODS no son de aplicación obligatoria ni legalmente vinculantes, cada vez más actores se suman, y es posible advertir en nuestros días el impacto en las estrategias de gobiernos, de las empresas y hasta en los flujos de fondos de inversiones. Hay una clara evidencia de su gran aceptación; sin embargo, el reto es muy grande, por lo que se requiere un fuerte proceso de aceleración para lograr el cumplimiento de los 17 ODS. Alcanzar estos objetivos requiere de una acción conjunta entre los siguientes actores:

Gráfico 7: Actores necesarios para el cumplimiento de los ODS



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En este momento en el tiempo (siglo XXI) y en el mundo occidental en el cual está inserto la región de América Latina y el Caribe, la **Agenda 2030** es el marco de acción que desafía a todos los países firmantes, con sus **17 ODS estructurados en torno a 169 metas y 232 indicadores**⁶.

Los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que fueron acordados por los países firmantes de la Agenda⁷, representan los desafíos que los países identifican como los más importantes para su desarrollo.

La Agenda 2030 es una propuesta para el desarrollo global de vital importancia, por varias razones y mencionamos algunas de ellas:

- En primer lugar, es un consenso global ambicioso, producto de un proceso de negociación de varios años entre países desarrollados y en desarrollo, que refleja las prioridades de desarrollo de su momento.
- En segundo lugar, pone de manifiesto la urgencia del logro de sus objetivos y metas de forma integral para la supervivencia del ser humano, proponiendo una alianza global renovada con base en la cooperación internacional y medios de implementación (tecnología, innovación, financiamiento) y relevando la importancia de la articulación de todos los actores del desarrollo.
- En tercer lugar, es un marco de acción para todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo, que facilita la formulación de políticas de estado, es decir políticas de largo plazo que reflejen visiones de país consensuadas entre todos los actores

6 <https://www.cepal.org/es/noticias/agenda-2030-desarrollo-sostenible>.

7 La resolución aprobada en el marco de la asamblea de Naciones Unidas del año 2015, lleva por título una invitación a todos: “Transformar nuestro mundo”. Véase https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_

del desarrollo. La complejidad para los Estados consiste en que las políticas públicas necesarias para su implementación deben ser situadas en el territorio, integrales considerando los diferentes sectores y niveles de gobierno y con altos niveles de participación de todos los actores, particularmente los provenientes del sector privado.

La región de América Latina y el Caribe es la más desigual del mundo y una de las expresiones de las desigualdades es la territorial. En el documento “La Hora de la Igualdad: Brechas por cerrar y caminos por abrir” del 2010 se visibilizó esta desigualdad al indicar que el lugar importa, para relevar la importancia de las condiciones del entorno como un factor conducente o no a obtener servicios básicos de calidad y a propiciar las oportunidades para que las personas tengan una vida plena.

Este concepto fue reforzado en el documento “Cambio estructural para la igualdad” (2012), donde se plantea la necesaria convergencia de la estructura productiva con una mejor distribución de los factores de producción, protección social universal y creación de capacidades con sostenibilidad ambiental, cambiando los patrones de consumo y producción.

El *propósito central de un cambio estructural* como el que propone CEPAL es *lograr la igualdad y la inclusión de todos y todas*, para superar la heterogeneidad estructural que caracteriza a la región:

“La heterogeneidad estructural se define como una situación donde hay grandes diferencias de productividad y modernidad, entre los sectores de actividad económica y dentro de ellos, pero a la vez existen complejas vinculaciones de intercambio, dominio y dependencia dentro de una estructura socioeconómica nacional, en contraposición a supuestas situaciones dualistas en las que coexisten en el territorio nacional, dos estructuras socioeconómicas —una moderna y otra

tradicional— con escaso contacto entre ellas.” (Estudio económico de América LATINA-1973, CEPAL).

CUADRO 3: DIFERENCIAS ENTRE ODM Y ODS

ODM - ODS	
Los ODM, se orientaron a abordar las necesidades básicas de los países más pobres entre 2000 y 2015	Los ODS, son el resultado de un proceso de evolución de los ODM, cubren un rango más amplio, ya que se puede aplicar a todos los países y grupos vulnerables. Todos los países, están llamados a tomar medidas de prosperidad y protección ambiental

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

IV. PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS (POR):

El presupuesto del Estado (sea este nacional, provincial, local o municipal) es el instrumento que permite conocer las prioridades y compromisos de los gobiernos. En él se detalla cómo se planifica generar recursos en un determinado período de tiempo y también cómo se planea aplicarlos. Cómo, cuándo y cuántos recursos se gastan en cada una de las actividades determina que se alcancen (o no) los objetivos y metas de las distintas políticas públicas, incluidas aquellas determinantes para la garantía de los derechos humanos.⁸

⁸ “Análisis Presupuestario con Perspectiva de Género”. Segunda Edición corregida. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (Julio 2020).

El Presupuesto es la expresión financiera del plan de gobierno para brindarle los bienes y servicios a la ciudadanía en forma oportuna y haciendo uso eficiente de los recursos del estado.

Gráfico 8: ¿ Qué es el Presupuesto?



Desde el punto de vista de la economía, se identifican tres funciones clave de los presupuestos públicos: ⁹

1. Distribuir recursos para la provisión de bienes y servicios;
2. Redistribuir el ingreso y la riqueza; y
3. Estabilizar la economía.

La existencia de recursos suficientes para proveer bienes y servicios es fundamental para la garantía de todos los derechos; por

⁹ Ver Helena Hofbauer y Claudia Vinay, Presupuestos sensibles al género: herramientas metodológicas experiencias internacionales y de México, para Fundar, Centro de Análisis e investigación, 2002 (disponible en <http://bit.ly/2VjcQy7>).

ejemplo, es necesario contar con suficientes tribunales judiciales (lo que requiere gastos en personal, computadoras, edificios, entre otros) para asegurar el derecho de acceso a la justicia. Además, la redistribución que puede lograrse mediante los presupuestos es fundamental para reducir la desigualdad económica, que genera un acceso dispar a los derechos humanos más básicos y perpetúa la pobreza y la exclusión social. Incluso la función de estabilización de la economía es clave para los derechos de las mujeres, dado que ellas sufren de manera desproporcionada los impactos del desempleo, la pobreza y la inflación, entre otras variables económicas.

Existe una fuerte conexión de los presupuestos con la garantía de derechos, no deben entenderse como actos puramente políticos o discrecionales en los que cada gobierno puede expresar cualquier prioridad.

Como en toda política pública, y en especial por su capacidad de proveer recursos para el ejercicio efectivo de los derechos humanos, existen principios constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos que son aplicables a los presupuestos públicos y limitan la discrecionalidad de los gobiernos.

Es fundamental tener presente la definición de gasto, considerado para la preparación y ejecución del presupuesto público y, por lo tanto, en la asignación del crédito presupuestario, siendo éste el máximo autorizado para gastar.

En el Gráfico 9, se observa el ciclo presupuestario aplicado al Gobierno de la Provincia del Neuquén, desde el Presupuesto Orientado a Resultados (PoR):

Gráfico 9: El ciclo presupuestario aplicado al caso del gobierno de la Provincia de Neuquén en el marco del PoR



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

A continuación, se presenta las **clasificaciones presupuestarias** usualmente utilizados a los fines de conocer más profundamente el presupuesto:

Gráfico 10: Clasificación del Gasto



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

1. Por Objeto del Gasto: La pregunta clave para realizar este tipo de análisis presupuestario es: ¿En qué se gasta?

La clasificación por objeto del gasto representa cuáles son los bienes y servicios que se van a adquirir con el gasto público. En este caso hay 4 niveles de información sobre el gasto que dan

información cada vez más detallada: incisos, partidas principales, partidas parciales y partidas subparciales. Entre los incisos¹⁰, se destacan:

a) Gastos en personal: retribución de los servicios personales prestados en relación de dependencia o por medio de vinculación contractual y a los miembros de directorios y comisiones fiscalizadoras de empresas públicas; también comprende las contribuciones patronales y los gastos en concepto de asignaciones familiares, servicios extraordinarios y prestaciones sociales recibidas por los agentes del Estado.

b) Bienes de consumo: materiales y suministros consumibles para el funcionamiento de los entes estatales que estén destinados al consumo final, intermedio, propio o de terceros, y que su tiempo de utilización sea relativamente corto.

c) Servicios no personales: servicios para el funcionamiento de los entes estatales y los destinados a la conservación y reparación de bienes de capital, como servicios de mantenimiento, limpieza y reparación, arrendamientos de edificios, terrenos y equipos, entre otros.

d) Bienes de uso: gastos que se generan por la adquisición o construcción de bienes de capital que aumentan el activo del Sector Público en un período dado siendo estos los bienes físicos, construcciones y/o equipos que sirven para producir otros bienes o servicios, no se agotan en el primer uso que de ellos se hace, tienen una duración superior a un año y están sujetos a depreciación.

¹⁰ Guía Práctica N°4, Sistema de Gestión por Resultados para la vinculación de la Planificación con el Presupuesto. Disponible en: <http://bit.ly/2UPY5TR>.

e) Transferencias: gastos que implican salidas de fondos que no suponen una contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes son no reintegrables por los beneficiarios y de carácter gratuito. Corresponden exclusivamente a entregas de dinero y no a transferencias en especie.

2. Clasificación institucional: En este caso, la pregunta clave es: ¿Quién gasta?

En esta clasificación se organizan los gastos según la estructura del gobierno, y de acuerdo con las instituciones y áreas responsables de la ejecución del gasto.

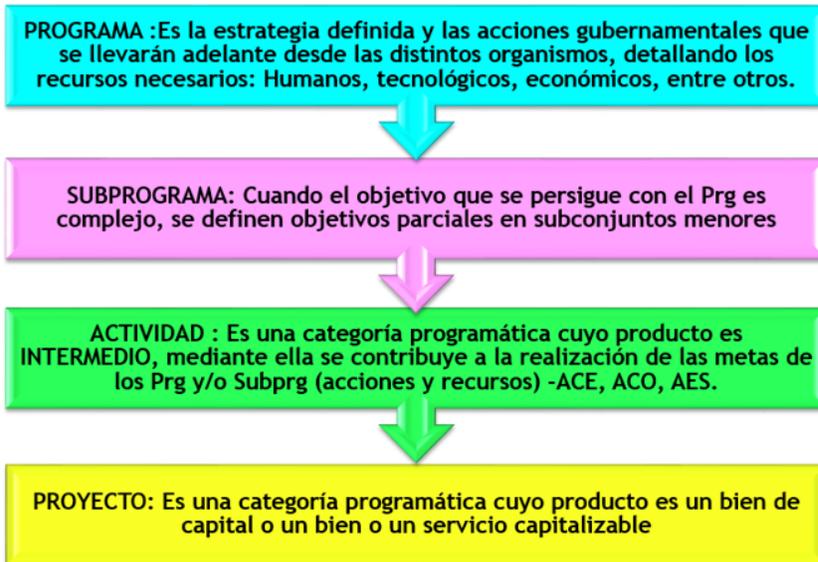
Las instituciones y áreas se organizan según distintos criterios y a cada uno de ellos se les asigna un código numérico. Hay varios niveles que identifican con precisión el área de que se trate, por ejemplo, distinguiendo la administración centralizada de la no centralizada, los diferentes poderes, los diferentes ministerios, entre otros.

3. Por categoría Programática: ¿En qué acciones o políticas públicas gubernamentales se destinan los recursos públicos?

Esta clasificación describe de forma específica los programas o acciones del gobierno. Son estrategias de gobierno que proponen el abordaje de una determinada problemática identificada y que tienen asignados objetivos o metas, e insumos necesarios para llevar adelante las distintas acciones gubernamentales.

De acuerdo al orden de magnitud, podemos observar las siguientes categorías programáticas:

Gráfico 11: Clasificación por categoría programática



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

4. Por Fuente de Financiamiento: La pregunta que orienta este tipo de análisis presupuestario es: ¿De dónde provienen los recursos que financiarán los gastos?

Esta clasificación visibiliza a los gastos públicos de acuerdo a los tipos de recursos empleados para su financiamiento, los cuales pueden ser internos o externos. Entre las fuentes externas se encuentran las transferencias y el crédito externo. Entre las fuentes internas:

1. Tesoro Nacional
2. Recursos propios: son ingresos que perciben los organismos descentralizados, las Instituciones de Seguridad Social y las Empresas y Sociedades del Estado y provienen de la recaudación tributaria y previsional, la venta de bienes y servicios, la renta de la propiedad, etc.
3. Crédito interno: incluye el financiamiento originado en el Banco Central y el uso del crédito en el mercado interno.
4. Transferencias internas

5. Recursos con afectación específica: son recursos para financiar instituciones, programas y actividades de la Administración central.

5. Por Finalidad y Función: La pregunta que fundamenta este tipo de análisis es: ¿Para qué se gasta?

Esta clasificación presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios que se brindan a la comunidad, permite identificar los objetivos perseguidos por el gasto público en términos generales y los medios para alcanzarlos.

Técnicas Presupuestarias: El sistema presupuestario, cuenta con distintas técnicas presupuestarias para su aplicabilidad durante el ciclo de vida de los Programas y/o Proyectos. La técnica presupuestaria debe posibilitar la vinculación de la producción de las instituciones públicas con las políticas de desarrollo y a la vez con los recursos reales y financieros que requiere dicha producción. Las técnicas presupuestarias son los procedimientos que se utilizan para la elaboración del presupuesto, independientemente del sistema presupuestario que se adopte (presupuesto por programas, presupuesto base cero, tradicional).

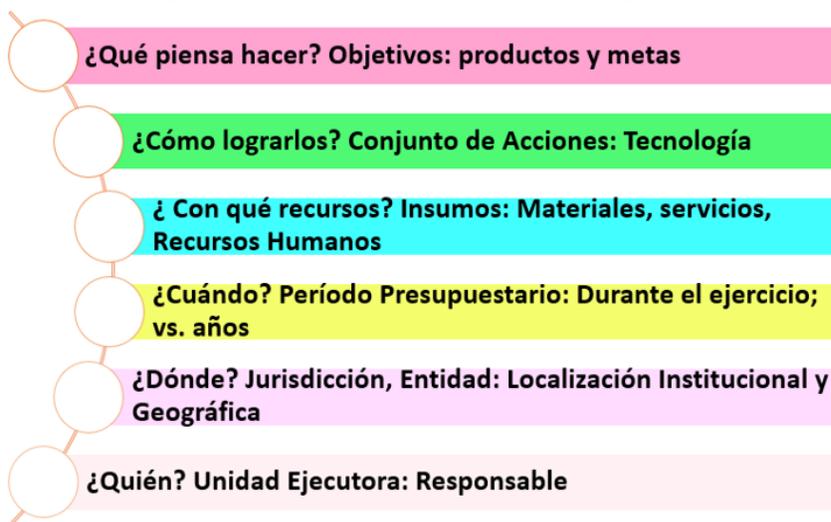
En el presente libro, se destacan las siguientes dos:

1. Presupuesto por Programa (PPP): El PPP es un conjunto de técnicas y procedimientos que sistemáticamente ordenados en forma de programas y proyectos, muestran las tareas a efectuar, señalando objetivos específicos y sus costos de ejecución, además de racionalizar el gasto público, mejorando la selección de las actividades gubernamentales.

Cabe destacar que, es el presupuesto por programa (PPP) la técnica base que permite la formulación del presupuesto orientado a resultados (PoR). Todas aquellas naciones, provincias y/o municipios que cuentan con un presupuesto por programa, están en condiciones de implementar el PoR.

En forma resumida, se exponen aquellas preguntas que, desde el presupuesto por programa, se pueden realizar:

Gráfico 12: Preguntas que permite razonar un presupuesto por programa (PPP)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

El *Presupuesto Por Programa (PPP)* como expresión de la producción pública que se realiza a través de los centros de gestión productiva, tiene las siguientes ventajas:

1. Facilita el análisis de cada relación insumo-producto;
2. Posibilita el análisis de las relaciones entre los productos, es decir, permite seleccionar la más adecuada tecnología institucional de producción que exprese las relaciones entre productos intermedios y terminales y de los terminales entre sí, y;
3. Permite identificar las relaciones entre los productos terminales y la política pública a la cual contribuyen.

De acuerdo a la definición provista por la División Fiscal de las Naciones Unidas, el Presupuesto por Programa "es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza, más que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc, resultan ser los medios que

emplea para el cumplimiento de sus funciones, por ejemplo: carreteras, escuelas, casos tramitados entre otros.

Se relaciona con el planeamiento estratégico institucional, el presupuesto plurianual y se orienta hacia la obtención de resultados.

El presupuesto por programas ayuda, asimismo, al análisis de alternativas, esto es de las distintas formas o vías para alcanzar los objetivos prioritarios con la mejor utilización de los escasos recursos disponibles.

Implementar el presupuesto por programa implica variaciones profundas en la estructura y el funcionamiento de la administración gubernamental, un cambio en la conducta y mentalidad de los/as funcionarios/as, ya que actuar en función de programas implica romper los esquemas tradicionales. Esta técnica es muy exigente y requiere el uso de recursos humanos altamente capacitados, que entiendan y que puedan gerenciar de manera eficiente.

No obstante, se enumeran algunas de las limitaciones que posee la presente técnica presupuestaria:

1. La técnica de presupuesto por programas es muy exigente y requiere el uso de recursos humanos altamente capacitados que la entienda y que la pueda gerenciar de manera eficiente.
2. Problemas en la planificación: presupuesto por programas no significa planificación, es solamente una ayuda.
3. Problemas de implementación: puede aparecer resistencia al cambio,
4. Los verdaderos frutos se obtienen a largo plazo.
5. Disconformidad conceptual: en la mayoría de los países latinos, no existen criterios homogéneos en cuanto a las categorías programáticas, lo que dificulta la estructuración de los programas bajo esquemas metodológicos uniformes y a su vez dificulta la comparación entre países.

Por otro lado, en el presente libro se desarrolla la técnica del *Presupuesto Orientado a Resultados (PoR)* que introduce un cambio en la forma de hacer el presupuesto.

1. Parte de una visión integrada de planificación y presupuesto y de ella la articulación de acciones y actores para la consecución de resultados.

2. Plantea el diseño de acciones en función a la resolución de problemas críticos que afectan a la población y que requiere de la participación de diversos actores que alinean su accionar en tal sentido.

La instrumentación de la gestión orientada a resultados no sólo conlleva la introducción de la programación presupuestaria orientada a resultados y su consiguiente rendición de cuentas en el marco de una planificación estratégica, sino también la incorporación de regímenes de incentivos y sanciones a los funcionarios y empleados públicos en función de resultados.

El PoR es una técnica que adiciona al presupuesto por programas el desarrollo metodológico de los indicadores de resultados e impacto y la determinación de relaciones causales entre los resultados y la cantidad y la calidad de los bienes y servicios a producirse por parte de las instituciones públicas.

En este contexto, el presupuesto público como instrumento de programación, de ejecución de políticas y de evaluación, resulta fundamental para la implementación de una reforma del Estado orientada por el objetivo de maximizar la eficacia y eficiencia de la gestión, así como el aumento de la calidad de los productos y el logro de resultados de gestión.

Makón Marcos (2008) esboza los principios, directivas y objetivos de la confección del presupuesto en base a resultados. Es más que una nueva técnica, representa un cambio de modelo, que exige innovación en tres dimensiones: en el nivel organizacional, requiere la implementación de determinados

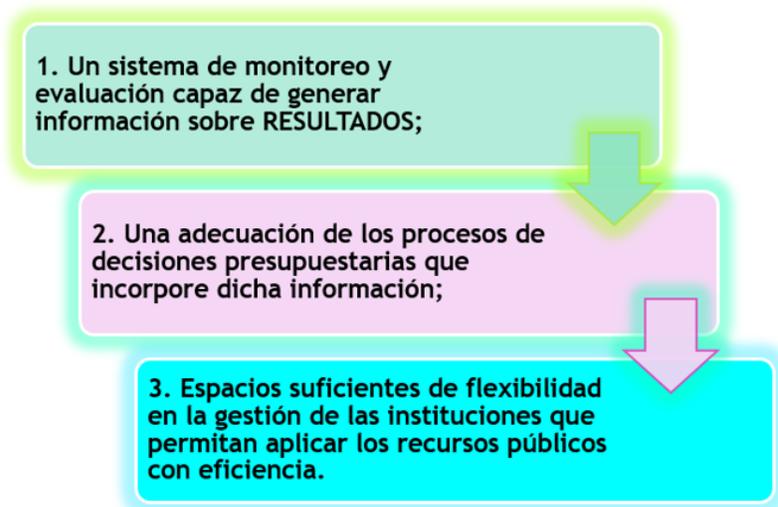
requisitos administrativos; en el nivel institucional, presupone la revisión de los roles de las organizaciones gubernamentales; a nivel del comportamiento, requiere una modificación en la conducta de los actores sociales, inclusive de la sociedad civil.

Siguiendo a Makón, para él, el presupuesto por programas (PPP) no alcanzó sus propósitos, por problemas en la deficiencia de los procesos de planificación, de énfasis excesivo en el control, de la baja capacidad sistemática de las organizaciones públicas y de la permanencia de criterios obsoletos de asignación.

El Presupuesto Orientado a Resultados (PoR) busca primariamente claridad estratégica. O sea, identificar con precisión cuáles son los objetivos prioritarios del gobierno en el mediano plazo y concentrar recursos para el logro de los mismos; la transparencia: brindar información al ciudadano sobre dichos objetivos y comprometerse a lograrlos.

Para aplicar la técnica del PoR, hay que modificar los patrones de la cultura organizacional y los modos tradicionales de administración, donde se privilegian el cumplimiento formal de medios sobre la ejecución de fines, esto permite dilucidar si se produce un cambio, si no es así se estará frente a un nuevo esfuerzo que será meramente de carácter formal, como ha sido hasta ahora todas las experiencias que se intentaron aplicar.

Gráfico 13: Régimen del PoR debe estar compuesto por, al menos, estos 3 elementos:



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Por otro lado, se afirma que el presupuesto provee la base material para la gestión operativa de las agencias gubernamentales. Asimismo, la gestión para Resultados (GpR) requiere, en primer lugar, una base estable y predecible de financiamiento y, en segundo lugar, flexibilidad para administrar los recursos y así lograr los objetivos y metas institucionales.

Desde la perspectiva del PoR, se promueve la eficiencia del gasto público en la atención de problemas más prioritarios, a través de instrumentos como: la programación presupuestaria estratégica, metas físicas e indicadores de resultados.

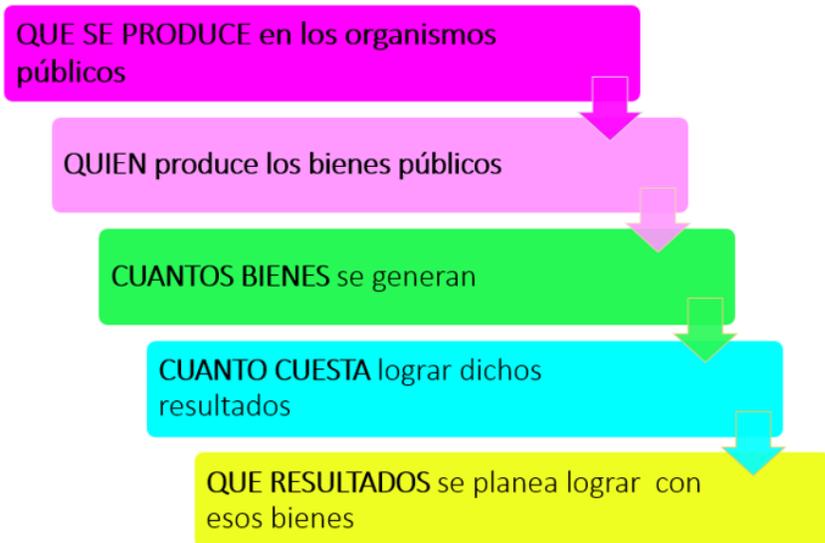
El PoR se enmarca conceptualmente de acuerdo a los siguientes parámetros:

1. Conexión lógica entre la gestión pública y los resultados.
2. Se alinea con la eficacia, eficiencia, equidad y calidad del gasto público.
3. Se identifican gastos asociados a acciones, metas y resultados.
4. Hay un responsable para su cumplimiento.
5. Es medible y monitoreado durante la ejecución.

6. Es evaluable en la consecución de las metas prefijadas.
7. Orientación a los resultados e impactos, sin perder atención en la mejor combinación de insumos, procesos y productos asociados a ellos.
8. Enfoque hacia los ciudadanos.

En relación a la información que brinda el POR, se puede resumir de acuerdo al Gráfico 14, el que a continuación se detalla:

Gráfico 14: el PoR brinda información sobre:



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

A continuación, un cuadro resumen destacando las diferencias más relevantes entre ambas técnicas presupuestarias:

CUADRO 4: DIFERENCIAS ENTRE PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS

DETERMINANTES	PPP	POR
<p>1. OBJETIVO PRINCIPAL</p>	<p>1. Visibilizar lo que hace el gobierno, mediante la representación de cada uno de los programas y/o proyectos de Poder Ejecutivo (P.E.) y sus respectivos costos, así como obtener la programación sectorial dentro del gobierno con un alto grado de integración y de control.</p> <p>2. Tener en los campos del proceso administrativo todo estructurado jerárquicamente por funciones, programas de operación y de inversión.</p> <p>3. Permitir un mayor control interno para evaluar y conocer la eficiencia de cada una de las partes, por lo que sus objetivos son específicos, de gran profundidad y análisis para racionalizar el gasto, de acuerdo con la eficiencia.</p> <p>4. Dar más atención a lo que se realiza, que a lo que se adquiere.</p>	<p>1. Lograr que el proceso presupuestario favorezca e impulse el desarrollo progresivo de una gestión orientada a resultados en toda la administración pública.</p> <p>El propósito fortalecer la eficacia y equidad del gasto público, para contribuir a la mejora del desempeño del Estado respecto del bienestar de la población, en particular de los pobres y excluidos.</p>
<p>2. VENTAJAS</p>	<p>1. Es un instrumento de política económica y de racionalización administrativa.</p> <p>2. Facilita la vinculación entre la planificación a largo plazo y las acciones a corto plazo.</p> <p>3. Provee la base para una mejor asignación de los recursos.</p> <p>4. Permite que esté claramente identificada la persona responsable administrativa, civil y penalmente por los recursos que se le asignan.</p> <p>5. Hace posible la observación de “las cosas que un gobierno realiza” en términos de producción de bienes y servicios específicos dirigidos hacia la comunidad.</p> <p>6. Ofrece la posibilidad de evaluar los resultados y determinar la eficiencia en el cumplimiento de las metas.</p>	<p>1. Desarrollo de cultura en la gestión pública para resultados más allá del ámbito presupuestario.</p> <p>2. Gerentes públicos y funcionarios capacitados y con incentivos adecuados.</p> <p>3. Información financiera confiable, oportuna y con amplia cobertura en el sector público.</p> <p>4. Auditoría estratégica en lugar de auditoría contable-legal.</p> <p>5. Sistema de adquisiciones transparente y priorizado sobre el mínimo coste.</p> <p>6. Sistema de monitoreo de resultados con información de costo-producto integrada, indicadores relevantes y simples.</p> <p>7. Información al Congreso y la ciudadanía de los resultados de</p>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

SEGUNDA PARTE: IMPLEMENTACIÓN METODOLÓGICA

I. Análisis Situacional

“El buen piloto tiene necesidad de preocuparse del tiempo, de las estaciones, del cielo, de los astros, de los vientos y de todo aquello que atañe al arte del pilotaje si ha de ser, en realidad, jefe de la nave (Platón, La República)”

De esta reflexión, surgen dos cuestionamientos: ¿Es posible anticiparse a los hechos? ¿Qué probabilidad existe de promover situaciones favorables y estar prevenido ante la adversidad?

Todo proceso de planificación requiere de un diagnóstico que describa la realidad del territorio en su integralidad o del sector o programa (salud, educación, vivienda, servicios básicos, etc.) sobre el cual se planificará. Matus denomina al diagnóstico “situación” porque este concepto representa mejor las contradicciones socioeconómicas y políticas que están presentes en un territorio. Un diagnóstico situacional no puede tener una única mirada, sino múltiples, representando de esa forma lo más fielmente posible la situación que está “ocurriendo” según la mirada de los múltiples actores. El diagnóstico debe proporcionar la información que permite conocer la capacidad de desarrollo, las oportunidades y potencialidades de desarrollo de un territorio o sector, así como los recursos disponibles para ello. Adicionalmente, se deben identificar los problemas que obstaculizan la materialización de estas potencialidades.¹¹

El enfoque de resolución de problemas, se destaca por referirse a una situación concreta, en la que se pueden identificar tres elementos centrales:

11 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). “La dimensión territorial en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: guía metodológica para la Planificación Estratégica de un territorio”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/58), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

1. Una situación actual o situación problema, que corresponde a una realidad vigente en la que el colectivo no logra avanzar;
2. Una situación potencial o situación deseada, en la que se hace referencia a una situación futura esperada;
3. La presencia de determinados tipos de obstáculos o barreras existentes que impiden el avance hacia esa situación futura deseada.

La ocurrencia de que se presenten en forma recurrente algunas problemáticas, así como la falta de soluciones a las mismas, se vincula generalmente a la elaboración de un diagnóstico incompleto e insuficiente, que sólo ha permitido una resolución parcial de las problemáticas abordadas siendo que las causas no se han determinado de manera integrada.

El diagnóstico de una situación problema es fundamental para encontrar una solución pertinente. Elaborar un buen diagnóstico implica identificar las causas de diverso orden que le dieron origen a la situación problema. Estas causas raíz de las problemáticas que se abordan, no siempre son sencillas de identificar e incluso poseen una mirada sesgada de acuerdo al gestor/a del programa y/o proyecto. Es por eso que se recomienda que la elaboración del mismo, sea realizada en un ambiente multidisciplinario, con una participación multiactoral.

La metodología para llevar adelante un diagnóstico es la siguiente:

1. En la elaboración del mismo es recomendable que se incorporen personas con distintas vivencias y puntos de vista, para de esta manera ampliar el campo de búsqueda de causas y soluciones posibles;
2. Una pregunta reiterativa y repetitiva que debe hacerse es ¿Por qué? Contar con multiplicidad de miradas con distintas vivencias, enriquece el análisis.
3. Para cada pregunta, es recomendable preguntarse el porqué, para de esta forma encontrar las causas de las causas anteriores.

4. Ante cada respuesta es válido preguntarse ¿es posible actuar para corregir eso? Si es viable encontrar una solución alternativa, allí debe frenarse la cadena, identificando la posible solución.

5. Si la respuesta es negativa, debe repetirse el procedimiento hasta encontrar respuestas que hacen posible la identificación de soluciones posibles.

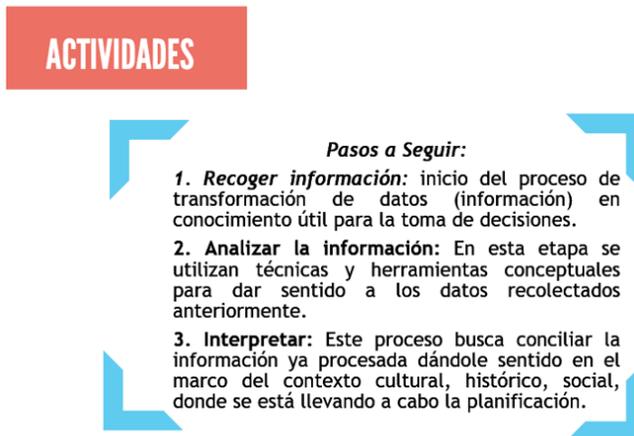
A continuación, se realiza una breve descripción acerca de Primer paso: Análisis situacional, y de las actividades a realizar, resumidas en los gráficos 15 y 16 respectivamente.

Gráfico 15: Primer paso: Análisis situacional



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Gráfico 16: Primer paso: Análisis situacional: Actividades:

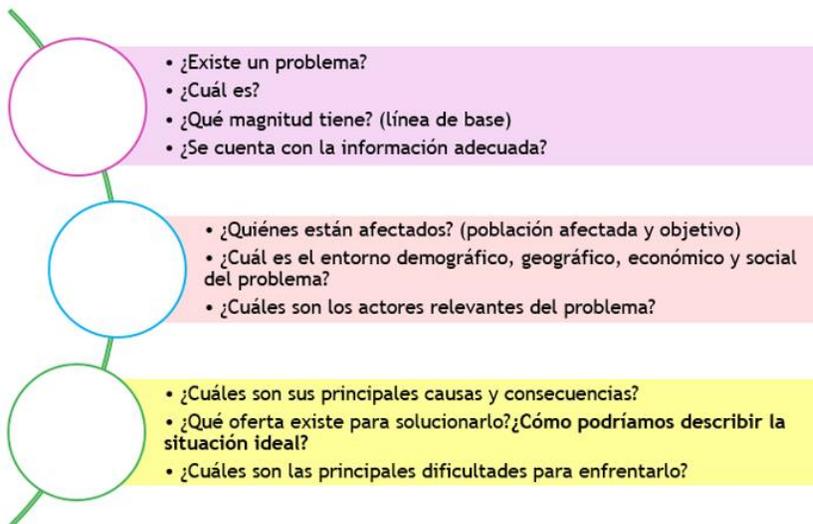


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Asimismo, las funciones del diagnóstico pueden resumirse en estos 4 puntos:

1. Descriptiva: de la población objetivo y el contexto,
 2. Permite elaborar indicadores de línea de base: viabilizando la posibilidad de conocer la brecha entre la situación deseada y la situación presente,
 3. Permite medir la distancia entre los valores vigentes y los valores estándares ideales,
 4. La explicación cualitativa y cuantitativa: Qué y cuántos bienes y servicios es necesario entregar para solucionar el problema central.
- A continuación, en el gráfico 17, se enuncian las preguntas claves que deben realizarse al momento del diagnóstico:

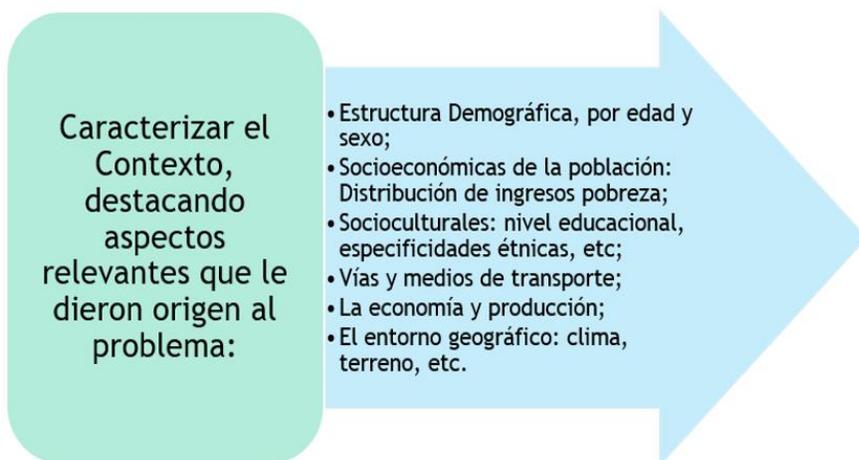
Gráfico 17: La DESCRIPCIÓN y EXPLICACIÓN, permiten responder a:



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

De manera resumida, en el gráfico 18 se destacan las dimensiones que deben ser tenidas en cuenta al momento de elaboración de un buen diagnóstico.

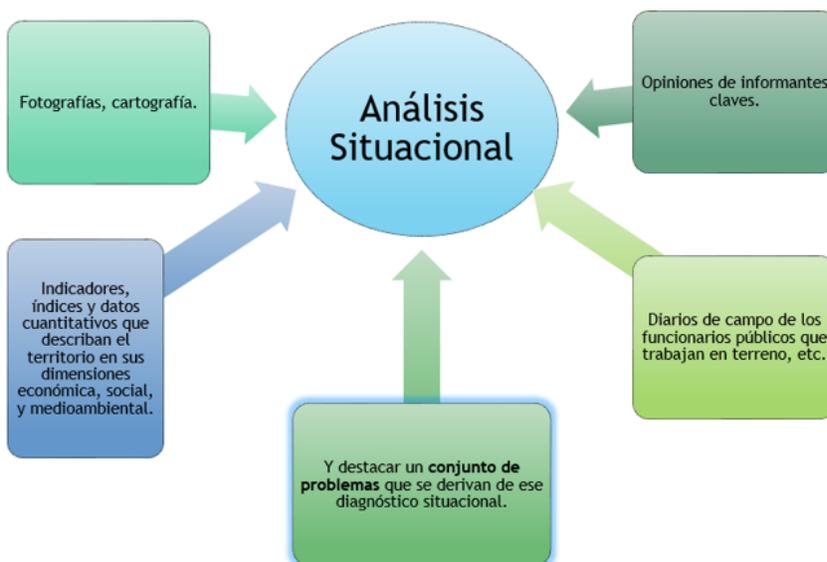
Gráfico 18: Las dimensiones a tener presentes para la elaboración del diagnóstico son:



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Asimismo, en el Gráfico 19 se enuncian las variables cualitativas y cuantitativas con sus correspondientes instrumentos, que deben considerarse al momento de la elaboración del diagnóstico:

Gráfico 19: Variables cualitativas y cuantitativas:

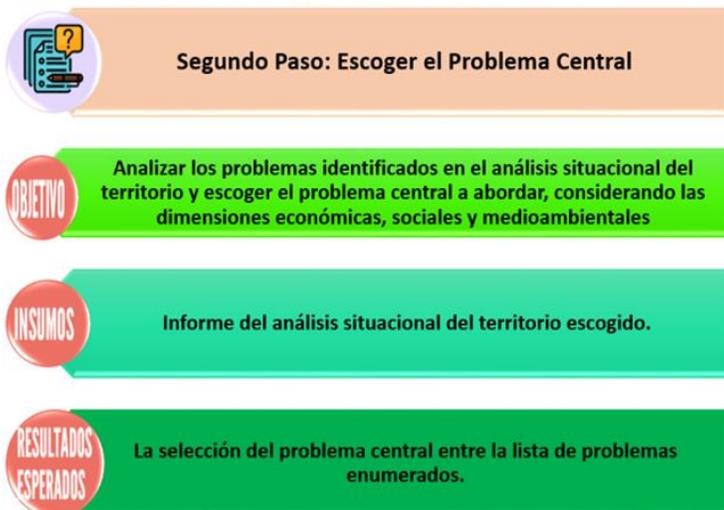


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

II. Identificación del problema central

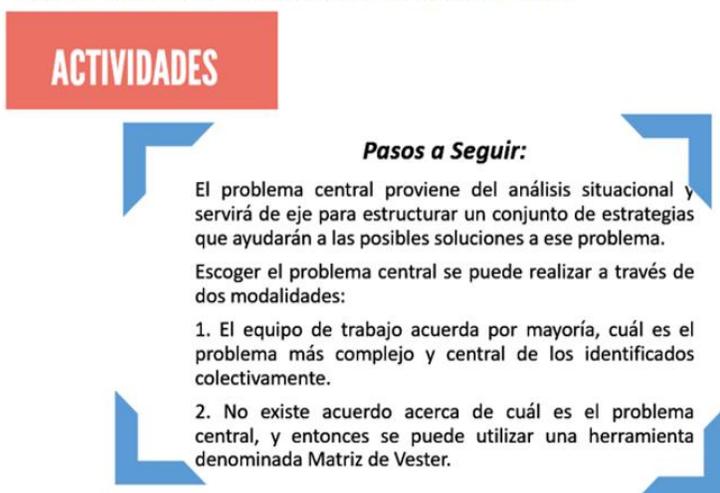
Uno de los determinantes esenciales para proceder en forma acertada frente a un problema, tanto en el ámbito privado como público, es buscar diferentes alternativas de solución y escoger la mejor de ellas.

Gráfico 20: Segundo Paso: Escoger el problema central



FUENTE: ELABORACION PROPIA

Gráfico 21: Segundo Paso: Escoger el problema central: Actividades



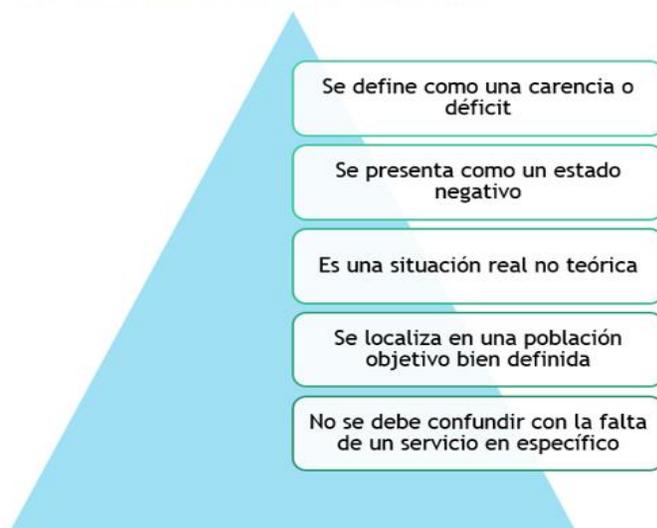
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Para garantizar un buen análisis es necesario, en primer lugar, conocer el problema. Esto es, identificarlo plenamente para poder proponer alternativas de solución que respondan a ese problema. En segundo lugar, para proponer soluciones hay que tener en cuenta la importancia de una buena identificación, conocer sus causas y efectos, fijar los fines que se persigue con la solución del problema y cuáles serán los medios a utilizar. Así, podemos estructurar alternativas de solución viables que mejor respondan al problema planteado.

En este sentido, es de vital importancia lograr un consenso unánime desde el equipo de trabajo, respecto a cuál será el problema que se abordará. Parece una tarea sencilla, pero la mayoría de las veces resulta dificultosa. Es por eso que requiere de varias reuniones previas entre el equipo de trabajo y los demás actores hasta lograr un consenso respecto al problema principal que le dará origen al programa y/o proyecto.

Asimismo, los problemas sociales son definidos como carencias o déficits existentes en un grupo poblacional determinado. Constituyen una brecha entre lo deseado (por la sociedad) y la realidad. Son situaciones observables empíricamente que requieren de análisis científico técnico. Los valores que alcanzan los indicadores de la "variable problema" al momento de su identificación es la **Línea de Base (LB)** del programa y/o proyecto. Es deseable que la identificación y caracterización técnica de los problemas sociales se correspondan con las demandas efectivas de la población.

Gráfico 22: ¿Cómo se define el problema central?



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Para una adecuada aplicación del método, es fundamental que el problema sea planteado como una situación negativa que se debe revertir. Asimismo, es importante no confundir el problema con la falta de una solución. Lograr no confundir un problema social con la ausencia de cobertura o falta de entrega de un servicio específico, resulta de vital importancia siendo que puede ser una causa importante en la generación de un problema social (que se refiere a la calidad de la oferta) pero no es el problema en sí mismo.

Para una más acertada búsqueda de respuestas acertadas, más claras y precisas, resulta de gran utilidad tomar como guía las siguientes preguntas orientadoras:

1. ¿En qué consiste la situación problema?
2. ¿Cómo se manifiesta? ¿Cuáles son sus síntomas?
3. ¿Cuáles son sus causas inmediatas?
4. ¿Qué factores indirectos contribuyen a agravar la situación problema?

El nacimiento del programa y/o proyectos se fundamenta en el reconocimiento del problema central, la explicación de los aspectos principales de éste y el planteamiento de las posibles alternativas de solución, es decir, nace con la identificación de un problema y termina con la identificación de alternativas de solución.

Comúnmente y en forma errónea, se expresa un problema en términos de la falta de determinados medios que podrían ser de utilidad para resolverlo tales como: falta de crédito, falta de semilla, ausencia de regulaciones legales. Analizar la situación problemática es fundamental para proponer “soluciones” alternativas que resuelvan el problema propiamente dicho. Un crédito no ayuda si la producción que posibilita no puede colocarse en el mercado. Del mismo modo, un “problema”, de residuos sólidos domiciliarios, definido como la “falta de un camión recolector”, puede inducir a la compra de este, dejando sin análisis otras causas que motiven el problema como: un mal diseño de rutas, problemas en la operación, excesivos puntos de recolección, entre otros, no permitiendo de este modo el análisis de alternativas más eficientes y eficaces o simplemente dejando sin solución el problema. Estas prácticas tienden finalmente a no resolver las cuestiones de fondo, son erróneas e inducen a malas decisiones de inversión. Frente a estas situaciones, es primordial preguntarse “por qué” hace falta la escuela o el camión recolector. Del mismo modo, podemos encontrarnos con una variada gama de reclamos relacionados con alguna situación, tales como: padres reclamando por la distancia que sus pupilos deben recorrer para llegar a la escuela o la escasez de movilización. De igual forma, podemos encontrar a profesores preocupados por la deserción escolar, o a un alcalde preocupado por los bajos resultados que se obtienen en una escuela determinada. Esto implica tener que ordenar y priorizar los problemas que se presentan, para ello es necesario analizarlos en detalle, buscar cual es realmente el problema que vamos a abordar

y qué elementos constituyen causas y cuáles son los efectos, de tal manera que podamos ordenarlos dentro de una lógica, la que se revisará con detención cuando se explique el “árbol de problemas”. A continuación, en el Gráfico 23, se pueden apreciar dos ejemplos sobre la manera correcta de plantear problemas centrales:

Gráfico 23: ¿Cómo se define el problema central?

Hay que construir un centro de salud



Existe población carente de atenciones de salud



Hace falta un semáforo en la intersección



Hay una alta tasa de accidentes en la intersección



FUENTE: ELABORACION PROPIA

III. Árbol de problemas y objetivos

a) Árbol de Problemas:

Al momento de elaboración de un programa y/o proyecto, es fundamental seleccionar el problema central que le da origen al mismo, así como sus causas y sus efectos. El procedimiento contempla los siguientes pasos:

1. Analizar e identificar lo que se considere como problema principal de la situación a abordar.

2. En primera instancia, mediante la técnica de “lluvia de ideas” establecer el problema central que afecta a la población objetivo sobre la que se va a intervenir, aplicando criterios de prioridad y selectividad.

3. Definir los efectos más importantes de la problemática troncal.

4. Seleccionar las causas del problema central detectado. Esto significa buscar qué elementos están o podrían estar provocando el problema.

5. Una vez que tanto el problema central, como las causas y los efectos están identificados, se construye el árbol de problemas. El árbol de problemas da una imagen completa de la situación negativa existente.

6. Revisar la validez e integridad del árbol de problemas planteado. Esto es, asegurarse que las causas representen causas y los efectos representen efectos, que el problema central este correctamente definido y que las relaciones (causales) estén correctamente expresadas.

El análisis resulta más enriquecedor e integral cuando se efectúa en forma de taller en el que participan las partes interesadas (que conocen la problemática) y está a cargo de una persona que domina el método y la dinámica del grupo.

Los errores más comunes, durante el proceso de planificación del árbol de problemas radica principalmente entres ítems a destacar:

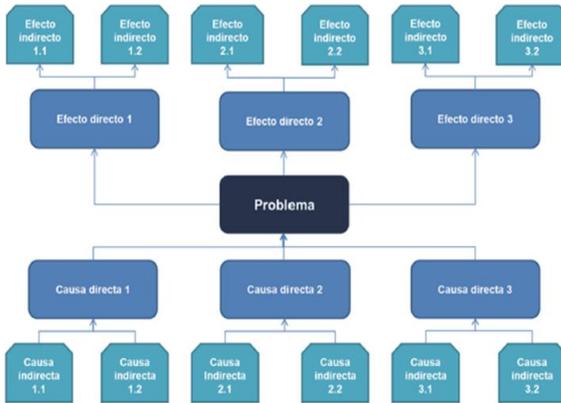
1. “Accionismo”: proponer acciones antes de formular el problema.

2. Soluciones preconcebidas “disfrazadas” de problemas: “Falta de financiamiento para la educación”, “Falta de docentes”, “Insuficiencia de escuelas”. (¿Dónde está el foco de la atención?)

3. Formulación vaga del problema: “baja calidad de la educación” (¿De quiénes? ¿Dónde? ¿Qué es “baja”? ¿Qué es “calidad”?)

A continuación, mediante el Diagrama 1. Se observa un modelo genérico del árbol de problemas.

Diagrama 1: Árbol de Problemas

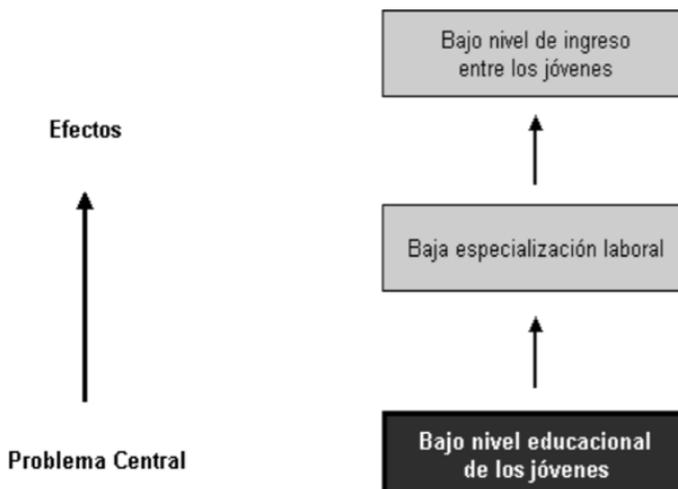


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "La dimensión territorial en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: guía metodológica para la planificación estratégica de un territorio"

I. Árbol de Efectos: Los efectos son una secuencia que va de lo más inmediato o directamente relacionado con el Problema Central, hasta niveles más generales.

Representa en forma gráfica las distintas consecuencias del problema y cómo se relacionan con éste y entre sí. Una metodología muy efectiva es la de detectar los efectos que se mencionaron durante la “lluvia de ideas” que se llevó adelante en primera instancia para detectar el problema central.

Gráfico 24: Árbol de efectos (Copa del árbol)

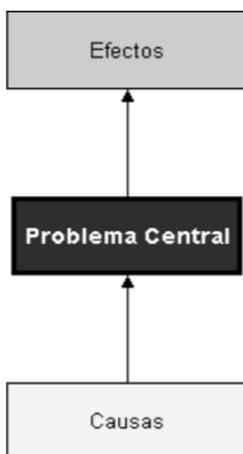


FUENTE: MANUAL DE FORMULACIÓN, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE PROYECTOS SOCIALES

II. **Árbol de Causas:** Si los efectos detectados son importantes, el problema central solicita una posible solución, lo que requiere de una posible identificación de las causas. Una buena técnica es preguntarse ¿por qué sucede lo que está señalado en cada bloque? La respuesta debiera encontrarse en el nivel inmediatamente inferior.

III. Una vez determinadas las causa y los efectos de la problemática central, el último paso es diagramar el árbol de problemas, validando siempre la estructura causal.

Gráfico 25: Árbol de problemas



FUENTE: MANUAL DE FORMULACIÓN, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE PROYECTOS SOCIALES

A modo de resumen, el **Árbol de Problemas** debe elaborarse de acuerdo a los siguientes pasos:

1. Formular el **Problema Central**
2. Identificar los **EFFECTOS** (verificar la importancia del problema),
3. Analizar las interrelaciones de los efectos
4. Identificar las **CAUSAS** del problema y sus interrelaciones
5. Diagramar el **Árbol de Problemas** y verificar la estructura causal.

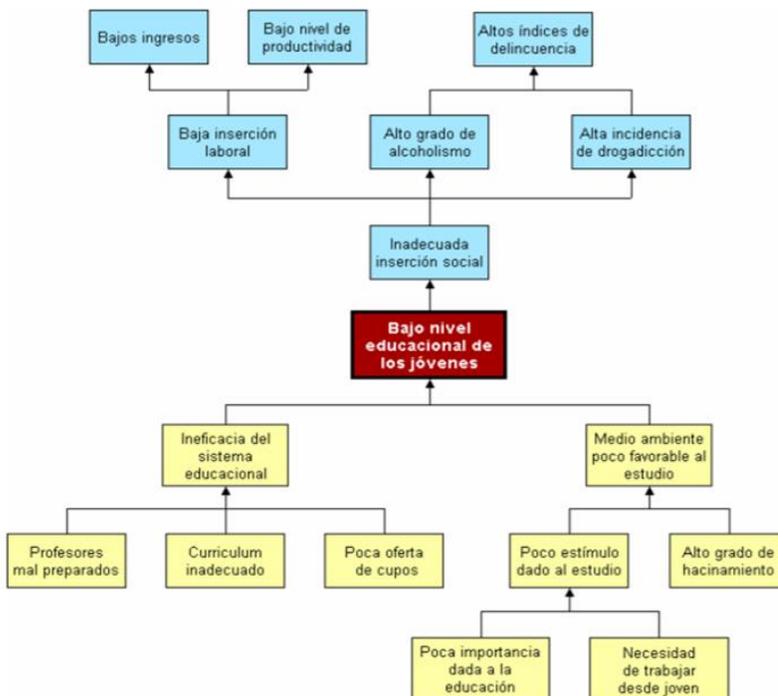
Es fundamental destacar que los componentes del **Árbol de Problemas** deben presentarse de la siguiente manera:

1. Sólo un problema por bloque
2. Problemas existentes (reales)
3. Como una situación negativa
4. Deben ser claros y comprensibles

El programa y/o proyecto se debe concentrar en las raíces (causas). La idea es que, si se encuentra solución para éstas, se resuelven los efectos negativos que producen.

A manera de ejemplo ilustrativo se puede apreciar el árbol de problemas del Diagrama 2, el que esquematiza un árbol de problemas: causas y efectos de la problemática actual relacionada al bajo nivel educacional de las juventudes, sus posibles causas y consecuencias.

Diagrama 2: ejemplo árbol de problemas: Proyecto Educación Juvenil



FUENTE: MANUAL DE FORMULACIÓN, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE PROYECTOS SOCIALES

a) **Árbol de Objetivos:**

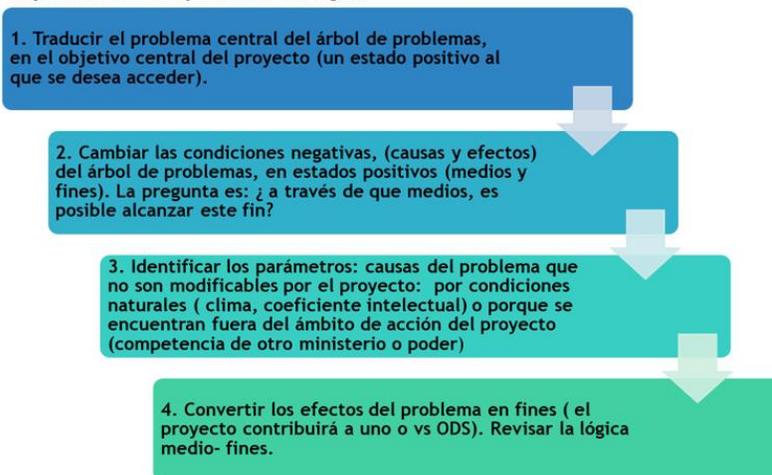
Es la versión positiva del árbol de problemas. Permite determinar las áreas de intervención que plantea el proyecto. Para elaborarlo se parte del árbol de problemas y el diagnóstico.

Refleja una situación opuesta a la planteada en el árbol de problemas, lo que permite orientar las áreas de intervención que debe plantear el proyecto, que deben constituir las soluciones reales y factibles de los problemas que le dieron origen.

Para elaborarlo se parte del árbol de problemas y el diagnóstico. Es necesario revisar cada problema (negativo) y convertirlo en un objetivo (positivo) realista y deseable. Así, las causas se convierten en medios y los efectos en fines.

A los fines de conocer los pasos a seguir para convertir el árbol de problemas en árbol de objetivos, en el Gráfico 26, de manera resumida se exponen los mismos:

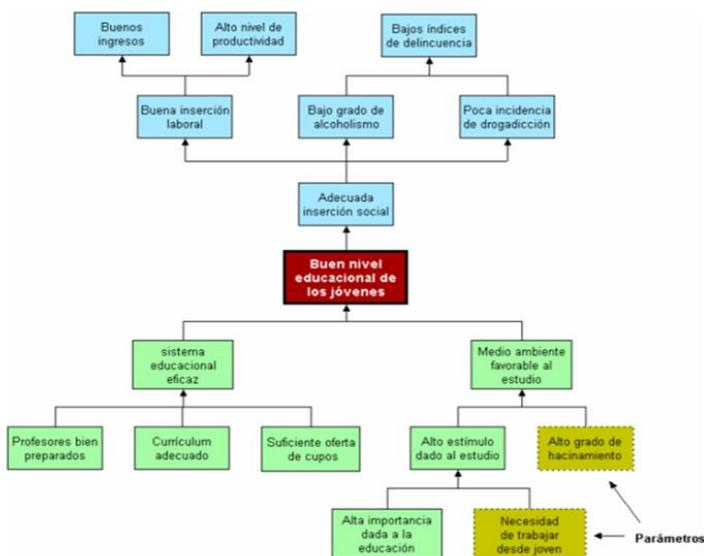
Gráfico 26: Árbol de objetivos: Pasos a seguir:



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

A continuación, en el Diagrama 3, se esquematiza el árbol de objetivos positivizando el árbol de problemas elaborado para abordar la problemática del bajo nivel educacional de las juventudes.

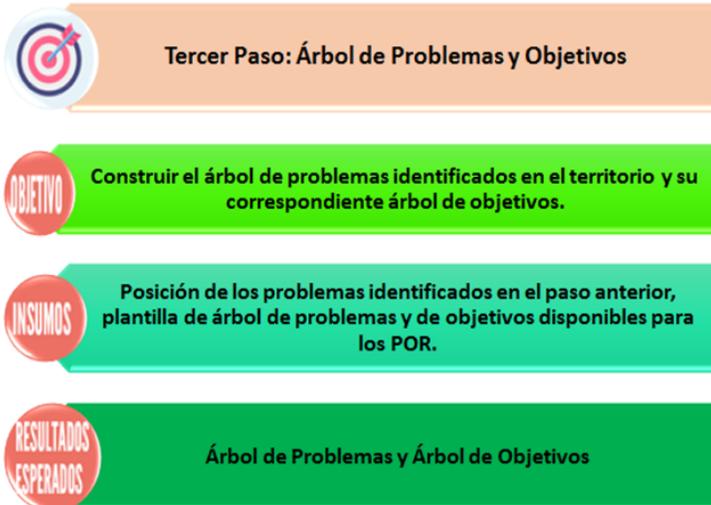
Diagrama 3: ejemplo árbol de objetivos: Proyecto Educación Juvenil



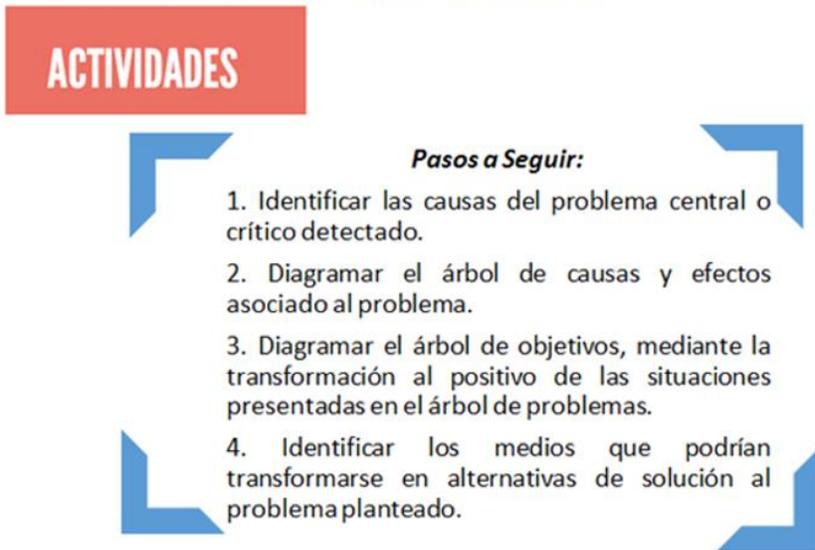
FUENTE: MANUAL DE FORMULACIÓN, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE PROYECTOS SOCIALES

Para concluir el tercer paso necesario para la elaboración de programas y/o proyectos con la herramienta de la Matriz de Marco Lógico (MML) en el marco de la Gestión para Resultados (GpR), se expone los Gráficos 27 y 28.

Gráfico 27: Tercer Paso: Árbol de Problemas y Objetivos



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

IV. Identificación de estrategias de solución

Durante este paso metodológico, se efectiviza la selección de una alternativa que se aplicará(n) para alcanzar los objetivos deseados. Durante el análisis de alternativas o estrategias, conviene determinar los objetivos que pertenecen a la fase interna de la intervención y los objetivos que quedarán fuera de la intervención.

Este análisis requiere:

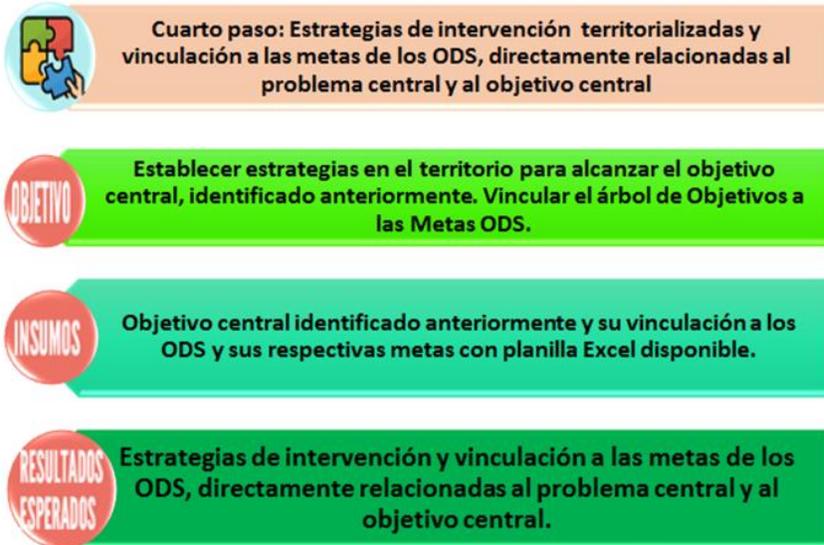
1. La identificación de las distintas estrategias posibles para alcanzar los objetivos;
2. Criterios precisos que permitan elegir las estrategias;
3. La selección de la estrategia aplicable a la intervención.

En la jerarquía de los objetivos, se llaman estrategias los distintos grupos de objetivos de la misma naturaleza. Conviene elegir la (o las) estrategia(s) de la intervención futura. Todas las alternativas deben cumplir con el propósito y los fines. Se selecciona la estrategia, no sólo más factible en términos económicos, técnicos, legales y ambientales, sino también pertinente, eficiente y eficaz;

para lo cual se hace necesario realizar una serie de técnicas y de estudios respectivos que permitirán utilizar criterios de selección.¹² Para seleccionar una alternativa se realizan diferentes análisis como:

1. Diagnóstico de la situación (área de estudio, áreas de influencia, población objetivo, demanda, oferta y déficit).
2. Estudio técnico de cada alternativa (tamaño, localización, tecnología).
3. Análisis de los costos de las actividades que cada alternativa demanda.
4. Análisis de los beneficios.
5. Se hace una comparación a través de algunos criterios e indicadores y de esta comparación tomamos la que muestra los mejores resultados.

Gráfico 29: Cuarto Paso: Identificación de estrategias de solución



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

¹² “Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”. Edgar Ortégón; Juan Francisco Pacheco; Adriana Pietro. Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social (ILPES – CEPAL; 2005).

Con relación a las actividades, que deben llevarse adelante para la consecución de este paso, se destacan:

1. Identificar las fortalezas y debilidades del territorio (análisis interno del territorio) que pueden influir en el logro del objetivo central, en base a las potencialidades y limitaciones validadas durante el análisis de la situación. Para ello realizar, un listado general, y seleccione las alternativas más óptimas. Una herramienta que puede utilizarse es la matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas).

2. Identificar las oportunidades y amenazas del contexto externo que pueden influir en el logro del objetivo central.

3. Definición de estrategias para el logro del objetivo, en base a un análisis interrelacionado de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. En este sentido, las estrategias deben formularse buscando:

a) Aprovechar las oportunidades y las fortalezas

b) Superar las debilidades aprovechando las oportunidades

c) Superar las amenazas aprovechando las fortalezas, y

d) Neutralizar las amenazas

Cabe destacar el concepto de estrategia, entendida como una forma de acción organizada en situaciones conflictivas. En ocasiones suele ser confundida con las acciones gubernamentales, aunque hay que tener presente que una estrategia supone la opción de un camino alternativo considerado el más óptimo, dejando atrás otros. Las estrategias en sí mismas comportan complejidad, mientras que las acciones gubernamentales son más concretas y focalizadas hacia el logro de la o las estrategias.

CUADRO 5: Análisis FODA

OBJETIVO CENTRAL DEL ÁRBOL DE PROBLEMAS	FORTALEZAS (INTERNAS)	DEBILIDADES (INTERNAS)
	1).....	1).....
	2).....	2).....
	3).....	3).....
OPORTUNIDADES (EXTERNAS)	POTENCIALIDADES	DESAFÍOS
1).....	Estrategias para aprovechar las oportunidades y las fortalezas	Estrategias para superar las debilidades aprovechando las oportunidades
2).....		
3).....		
AMENAZAS (EXTERNAS)	RIESGOS	LIMITACIONES
1).....	Estrategias para superar las amenazas aprovechando las fortalezas	Estrategias para neutralizar las amenazas
2).....		
3).....		

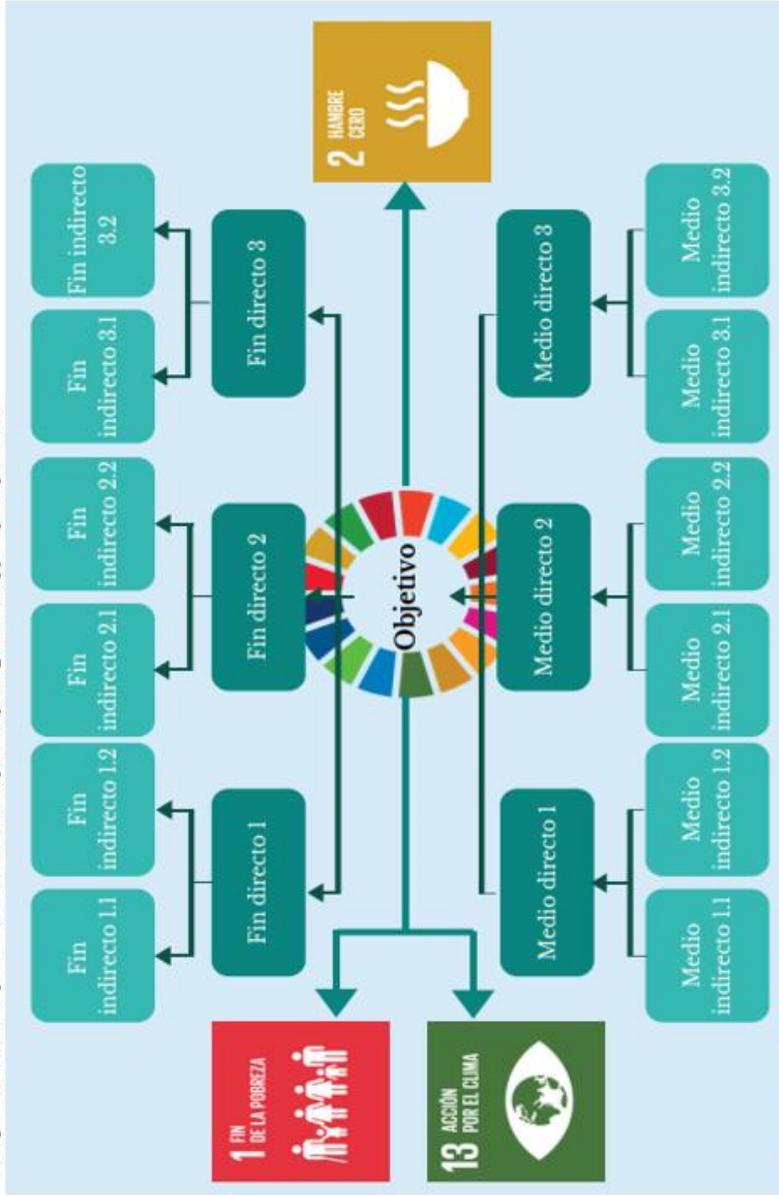
FUENTE: "La dimensión territorial en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: guía metodológica para la planificación estratégica de un territorio", Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/58), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2019).

En este punto, es dable destacar la importancia de vincular la planificación estratégica con el árbol de objetivos y las posibles alternativas de solución propuestas. La metodología promueve la articulación entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS – Agenda 2030, entendida en este caso como la carta de navegación a seguir, la planificación operativa y el presupuesto.

Mediante este primer acercamiento por medio de la herramienta que abajo será explicada, se inicia este proceso de integración multiactoral. El objetivo de esta actividad es identificar a que ODS contribuye el programa y/o proyecto de acuerdo al objetivo principal del mismo.

A continuación, se expone en el Gráfico 30 y el Cuadro 6, mediante un ejemplo práctico como se materializa la vinculación de las metas de los ODS con el Programa y/o proyecto, teniendo en cuenta a que ODS contribuye de acuerdo al objetivo principal identificado.

Gráfico 30: ¿A que ODS contribuye el programa y/o proyecto?



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

CUADRO 6: Ejemplo práctico de vinculación de las metas ODS con los programas y/o proyectos

PROGRAMA Y/O PROYECTO	ODS Y METAS															
	1. PONER FIN A LA POBREZA	2. PONER FIN AL HAMBRE	3. SALUD Y BIENESTAR	4. EDUCACIÓN DE CALIDAD	5. IGUALDAD DE GÉNERO	6. AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO	7. ENERGÍA LIMPIA Y ACCESIBLE NO CONTAMINANTE	8. TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	9. INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA	10. IGUALDAD EN Y ENTRE PAÍSES	11. CIUDADES SOSTENIBLES	12. PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLE	13. ACCIÓN POR EL CLIMA	15. BIODIVERSIDAD	16. PAZ, JUSTICIA E INJUSTAS	17. ALIANZAS
OBSERVATORIO DE SEGURIDAD HUMANA PARA LA PREVENCIÓN LOCAL					5.b 5.c									16.10		17.19
POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN Y PREVENCIÓN CIUDADANA (PREVIDA)	1.3		3.5		5.2			8.7		10.2	11.1			16.1		17.17
			3.a						10.3	11.7			16.2			
			3.d						10.5	11.a			16.3			
														16.5		16.b

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

V. Definir población objetivo y mapa de actores:

a) Población Objetivo

Al momento de elaboración de programas y/o proyectos, es necesario caracterizar a los/as protagonistas principales sobre quienes se intervendrá para abordar la problemática que la da origen al mismo.

Definir en forma adecuada los/as beneficiarios/as de los programas y/o proyectos resulta de gran relevancia, teniendo en cuenta que las necesidades son infinitas en relación a los recursos disponibles. Para ello, a continuación, se detallan algunas definiciones:

1. Población de Referencia: Corresponde a la población global que incluye tanto a quienes se ven afectados por la problemática, como aquellos que no resultan alcanzados. Su importancia radica en que suele conocerse con mayor precisión atributos y características a través de datos estadísticos, y datos asociados a características geográficas, grupos étnicos, laborales, entre otros.

2. Población Potencial: Población de referencia que está afectada por el problema y que requiere de la provisión de los bienes y servicios que proveerá el programa y/o proyecto. Permite calcular la población de riesgo y a largo plazo, la proyección de la misma si no se acciona de manera adecuada sobre la problemática.

3. Población Objetivo: Es el número de beneficiarios/as potenciales del programa y/o proyecto. Hace referencia a aquella parte de la población potencial a la que realmente se podrá atender desde el programa y/o proyecto.

Diagrama 4: ¿Cómo se define la población objetivo de un programa y/o proyecto?



Para una mejor focalización de la población objetivo sobre la cual se intervendrá desde el programa, es recomendable fijar ciertos criterios entre los que resaltan:

1. Lineamientos de política;
2. Ubicación espacial;
3. Grupos étnicos;
4. Género;
5. Nivel de ingresos;
6. Grupos vulnerables.

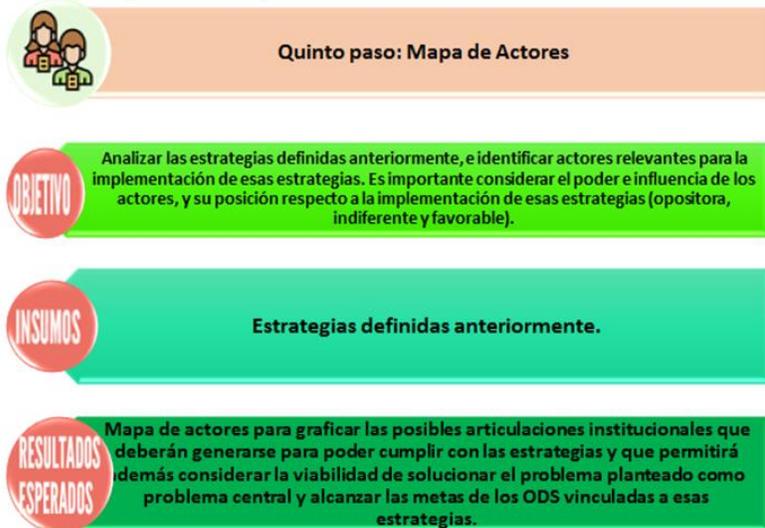
b) Mapa de actores

Un aspecto de relevancia consiste en considerar las expectativas e intereses de quienes se encuentran involucrados en la problemática y su posible solución.

Es por eso que resulta imprescindible para la elaboración de un buen diagnóstico, identificar a todos los involucrados, analizar sus intereses y expectativas, potenciar el apoyo de quienes expresan intereses coincidentes con el programa, disminuir la oposición de aquellos involucrados que tienen intereses opuestos al programa y conseguir el apoyo de los indiferentes.

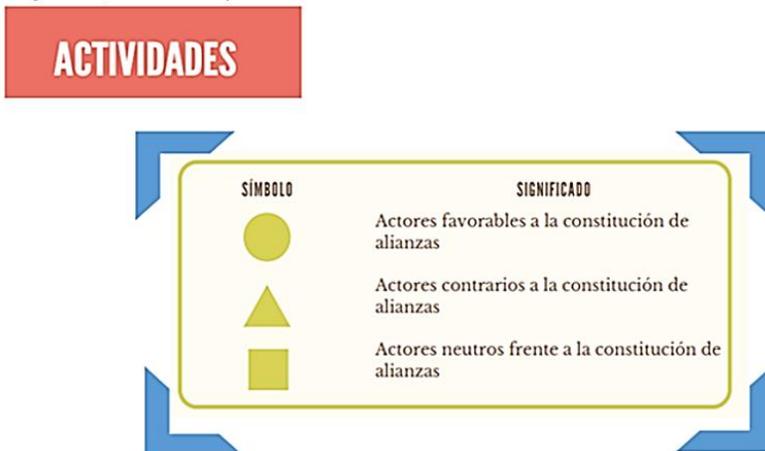
La mejor manera de representar las relaciones de los involucrados con el programa y/o proyecto es mediante un mapa de actores, como a continuación se detalla en los Gráficos 31 y 32.

Gráfico 31: Quinto Paso: Mapa de Actores



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Gráfico 32: Quinto Paso: Mapa de Actores: Actividades



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

VI. Elaboración del programa y/o proyecto desde la Matriz de Marco Lógico (MML):

En principio, se entiende por proyecto una tarea innovadora, que tiene un objetivo definido, en un período de tiempo determinado, en una zona geográfica delimitada, y para un grupo determinado

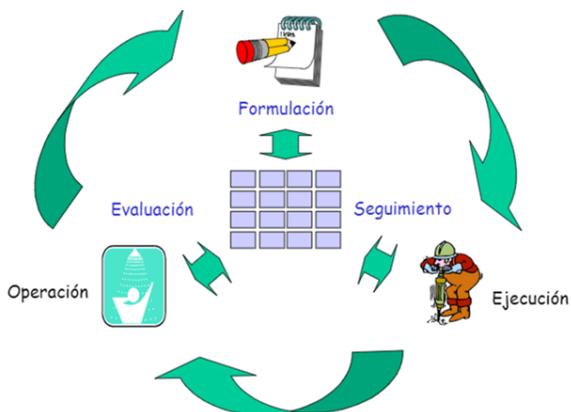
de beneficiarios/as; solucionando de esta manera problemas específicos o mejorando una situación.

Por lo tanto, un proyecto se origina a partir de un problema que necesita ser solucionado cuanto antes, para evitar que agrave aún más la situación problemática. Es decir que, el punto de partida es, la identificación del problema, generalmente asociado a una necesidad. A continuación, se realiza el análisis del problema considerando la población afectada y su entorno y la búsqueda de alternativas de solución. Posteriormente se procede al desarrollo de las alternativas y su evaluación comparativa para escoger la más óptima, dándole fundamento al proyecto mismo. Una vez aprobado el proyecto, se asignan los recursos para su ejecución y posteriormente ponerlo en operación, con el fin de garantizar la satisfacción de la necesidad que le dio origen al problema.

El proceso secuencial anteriormente descrito, se denomina el Ciclo del Proyecto, que puede resumirse en tres fases, a saber:

- 1) Formulación;
- 2) Ejecución;
- 3) Operación.

Diagrama 5: Marco Lógico: Instrumento para acompañar el ciclo del proyecto

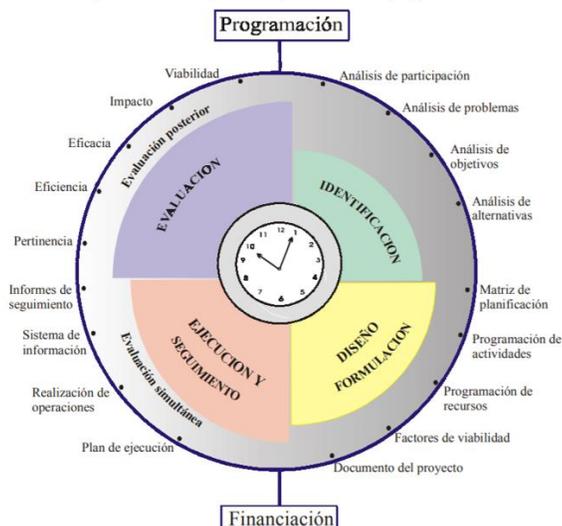


FUENTE: "Marco Lógico para la formulación de proyectos de desarrollo." Héctor Sanín Ángel. ILPES, 2008.

Durante el ciclo de vida del proyecto, es la aplicación de la herramienta del Marco Lógico, la que acompañará y apoyará el

desarrollo del mismo. A continuación, mediante el Diagrama 6, se representa el ciclo de vida de un proyecto y los elementos principales que se destacan por etapas.

Diagrama 6: Marco Lógico: Instrumento para acompañar el ciclo del proyecto



FUENTE: "El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo". Hugo Camacho, Luis Cámara, Rafael Casante, Héctor Saliz. (Acciones de Desarrollo y Cooperación A.D.C.)

Un programa y/o proyecto social debe cumplir las siguientes condiciones:

1. Definir el, o los problemas sociales, que se persigue resolver (especificar cuantitativamente el problema antes de iniciar el proyecto, es decir, definir la línea de base de la cual partimos).

Gráfico 33: Ejemplo de Línea de Base (LB)

Problema social	Línea de base
Alta incidencia de morbilidad y mortalidad infantil de la población El Cabildo.	Morbilidad = 125 por mil nacidos vivos. Mortalidad = 10 por mil nacidos vivos.
Bajo nivel educacional de la población en edad escolar de la región norte.	Calidad educativa = 47%.
Altos niveles de desempleo y subempleo en la población juvenil del sector rural.	Desempleo abierto = 30%. Subempleo = 25%.

FUENTE: MANUAL DE FORMULACIÓN, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE PROYECTOS SOCIALES

2. Tener objetivos de impacto claramente definidos (programas y/o proyectos con objetivos imprecisos no pueden ser evaluados).

3. Identificar a la población objetivo a la que está destinada el proyecto.

4. Especificar la localización espacial de los/as beneficiarios/as.
5. Establecer una fecha de comienzo y de finalización en la que el programa y/o proyecto define cumplir sus objetivos.

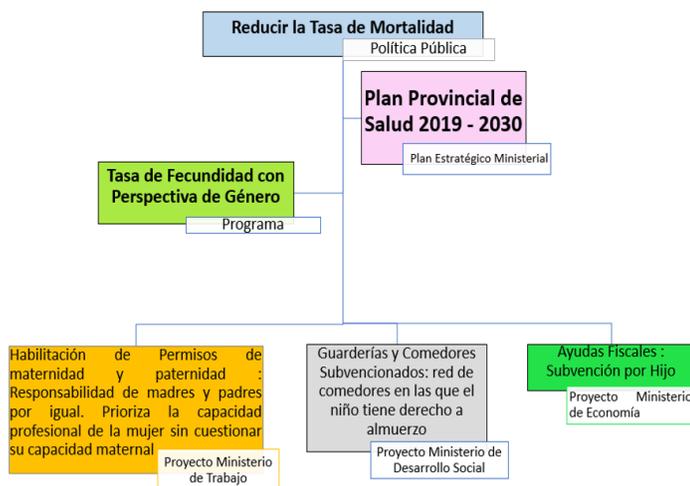
Los programas y/o proyectos sociales generan y/o distribuyen bienes o servicios (productos), para satisfacer mayormente las necesidades de aquellos grupos que no poseen recursos para solventar las mismas.

Un programa social es un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, que pueden diferenciarse por trabajar con poblaciones objetivos diferentes y/o utilizar distintas estrategias de intervención. La política social es un conjunto de programas que pretenden alcanzar los mismos fines.

Los programas y/o proyectos sociales, en el marco de una política macro, permite el diseño de políticas públicas operativas con la asignación de recursos necesarios para llevarlas adelante en territorio.

En el Diagrama 7, se puede apreciar un ejemplo respecto a una política pública macro como es reducir la tasa de mortalidad, y cómo todos los actores intervinientes contribuyen a la problemática planteada desde diferentes dimensiones.

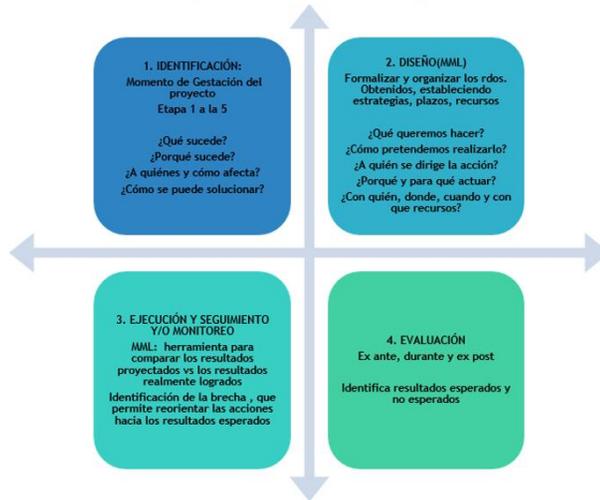
Diagrama 7: Ejemplo de Política Pública, programa y/o proyecto en el marco de la Planificación



FUENTE:Elaboración propia.

En el Diagrama 8, se destaca en forma resumida, las etapas del ciclo de vida del programa y/o proyecto y aquellas características fundamentales de cada una de ellas.

Diagrama 8: Etapas del ciclo de vida de un programa y/o proyecto



FUENTE:Elaboración propia.

a) Marco conceptual de la metodología del marco lógico (MML)

A partir de mediado del siglo XX, la teoría de la gestión da un amplio respaldo a los principios de la gestión para resultados. Los enfoques sistémicos que se promovieron durante esa época permitieron notables avances teóricos, que luego fueron fundamentados por las experiencias de campo.

Un punto de origen de la Metodología del Marco Lógico puede rastrearse en el desarrollo de enfoques novedosos y metodologías innovadoras en diversos ámbitos de la ciencia, que se produce con la formulación de la llamada Teoría General de Sistemas a principios de la década de 1950.

Desde la Teoría de la Motivación se toma el concepto de que no todas las personas tienen igual conducta, al contrario, existen diferencias de comportamiento entre ellas, basadas en las distintas motivaciones que tienen en un momento determinado. La

motivación del comportamiento de una persona es la búsqueda de satisfacer una necesidad básica insuficientemente atendida. A medida que las necesidades se van atendiendo, se atenúan las urgencias y surgen necesidades de otro tipo, que empiezan a actuar como motivadoras en las personas que tienen sus necesidades básicas ya cubiertas. Existe, en este sentido, una escala jerárquica de necesidades, que va desde las básicas (alimentarse, vestirse, etc.) a las de seguridad (no perder lo alcanzado), las afectivas (reconocimiento) y finalmente las del ego (prestigio, filantropía, etc.). Esta teoría se representa en la Pirámide de Maslow.¹³

Douglas McGregor agrega la teoría de las personas que se ubican en 2 extremos: X (personas renuentes a asumir riesgos, que esperan les indiquen que hay que hacer y los motiva el salario) e Y (personas innovadoras, creativas que las motivan el reconocimiento por la resolución de problemas para mejorar su trabajo).

El comentario de McGregor es que las personas se inician con mucho de Y, pero que las organizaciones que no les ofrecen oportunidades, los van desplazando hacia el extremo X.

Ello llevó a la formulación de metodologías, técnicas e instrumentos que tienen como fin fortalecer la gestión, ofreciendo óptimos resultados. En ese contexto, nace la Gestión por Objetivos que tiene como propósito definir resultados esperados, brindando la

¹³ La pirámide de Maslow es una teoría sobre la motivación y trata de explicar qué impulsa la conducta humana. El nombre procede de su autor, el psicólogo humanista Abraham Maslow, que en la primera mitad del siglo XX habló en su obra de la teoría sobre la motivación humana. Esta teoría es una de las más conocidas, ya que explica de forma sencilla y muy visual el comportamiento humano según sus necesidades. La pirámide se divide en cinco niveles que están ordenados de manera jerárquica teniendo en cuenta las necesidades que van atravesando los seres humanos. Cuando las personas tengan cubiertas sus necesidades básicas pasarán a otras necesidades más avanzadas, es decir, subirán de nivel en la pirámide. A medida que vayan satisfaciendo las necesidades más básicas, las personas desarrollarán deseos más elevados hasta llegar a la cima. En este sentido, Maslow estaba interesado en descubrir qué mueve a las personas en su forma de comportarse y por qué algunas se sienten más satisfechas que otras con sus elecciones. <https://www.iep.edu.es/las-5-fases-de-la-piramide-de-maslow/>

libertad necesaria para innovar en el desarrollo del cómo llegar al resultado.

La Metodología del Marco Lógico es una de esas metodologías y, como tal, puede ser útil, siendo que es un método orientado a la solución de problemas específicos.

El método consta de tres grandes fases:

1. Se identifica el problema a resolver, por medio de un diagnóstico sistémico amplio, que permita establecer las causas y las consecuencias del problema del porque no ha logrado ser resuelto;
2. Se construye un modelo sistémico en el que se expresa las condiciones lógicas que deben cumplirse para que el problema se resuelva; y
3. Se construye un instrumento gerencial que registra la estrategia de solución, en la forma de una matriz de objetivos secuenciales que deben alcanzarse. Es en etapa en la que se incorporan los indicadores necesarios para mantener el seguimiento y control sobre la gestión de la solución.

Las tres fases fundamentales del método se pueden desarrollar en los siguientes diez pasos secuenciales:

1. Realizar un diagnóstico participativo de una situación-problema que inquieta a una población objetivo determinada;
2. Construir un modelo de las relaciones causa-efecto que determinan la situación-problema (Árbol del Problema);
3. Una vez validado, se positiviza el árbol de problemas para construir el modelo de la solución (Árbol de Objetivos);
4. Asignar responsabilidades institucionales para resolver la situación-problema;
5. Transferir la información del árbol de objetivos al formato de matriz de marco lógico (MML),

6. Identificar riesgos del programa y/o proyecto mediante el cual se busca resolver el problema y establecer los supuestos que influyen en el éxito del mismo;
7. Validar la lógica vertical de la MML;
8. Definir indicadores para monitorear cada una de las hipótesis del modelo de solución;
9. Establecer los medios para verificar la confiabilidad de los indicadores, y
10. Revisar la lógica horizontal de la MML.¹⁴

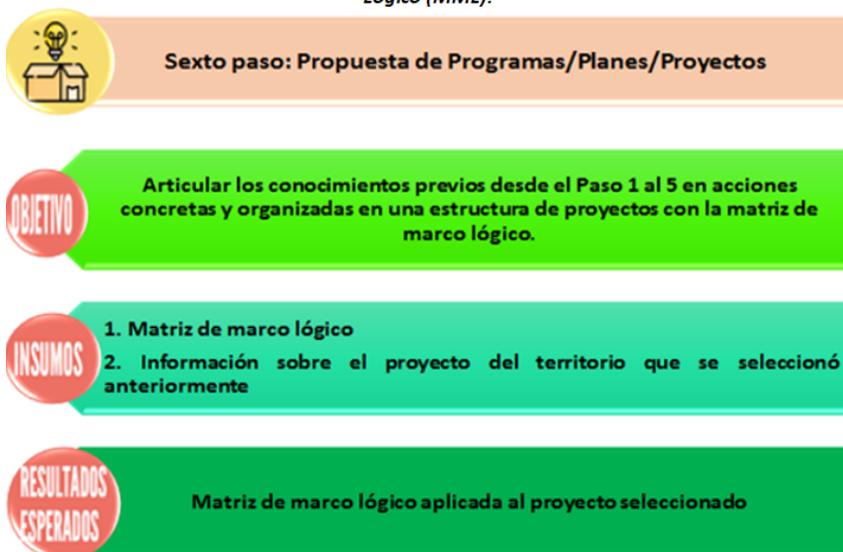
Lo que define a la Metodología de Marco Lógico es el proceso que debe materializarse para la elaboración de la Matriz de Marco Lógico (MML).

Asimismo, la metodología del marco lógico acopia lo propuesto por la Escuela Conductual –fijar resultados y dejar actuar–, y lo articula con otro aporte de la visión sistémica: la segregación analítica de objetivos. Es un modelo sistémico de las cadenas de causa-efecto que explican la dinámica de una transformación. Su denominación más habitual es el llamado Árbol de Problemas, que se ocupa ampliamente en la metodología del Marco Lógico.

A continuación, en el Gráfico 34, se destacan los aspectos más relevantes de este paso metodológico.

¹⁴ “Formulación de programas con la metodología de marco lógico”. Manuales serie 68. Eduardo Aldunate; Julio Córdoba. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES, 2011). Santiago de Chile.

Gráfico 34: Sexto Paso: VI. Elaboración del programa y/o proyecto desde la Matriz de Marco Lógico (MML):



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

b) Metodología del marco lógico (MML): Lógica vertical y horizontal

El Método del Marco Lógico (MML), se conforma por dos partes interrelacionadas entre sí: i) la lógica vertical y ii) la lógica horizontal.

i) Lógica vertical: Primer Columna de la MML: Nivel de objetivos:

Garantiza que las acciones que se emprenden desde un programa y/o proyecto tengan una clara correspondencia con los motivos que le dieron origen. Se validan que las acciones conducentes a la obtención de una solución a un problema, sean las necesarias y suficientes.

La Metodología del Marco Lógico, aplicada a programas públicos, se basa en identificar, en el entorno de un proyecto o programa, cuatro tipos de objetivos que corresponden a distintas categorías lógicas: dos de ellos (exógenos) pertenecientes al contexto político, económico y social en que se inserta el programa, y los otros dos

tipos de objetivos (endógenos), pertenecientes al ámbito de la gestión gerencial del programa.

CUADRO 7: Clasificación lógica de objetivos en el marco de un programa público

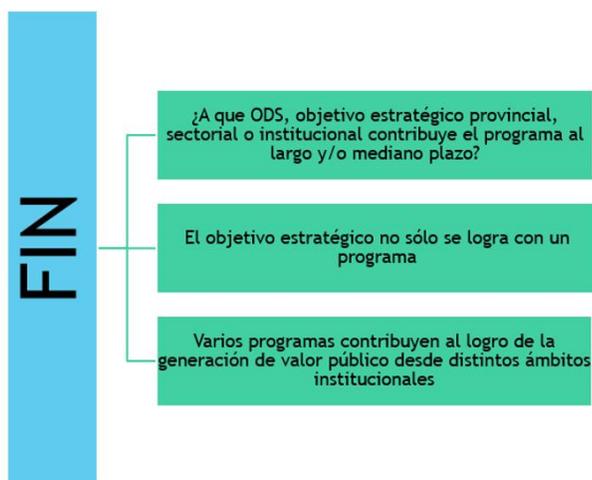
Ámbito	Preguntas claves	Categorías lógicas	Contenido	Generación de objetivos
Político, económico y social	¿Por qué realizar el programa?	Fin	Política pública	Exógena
		Propósito	Impacto en población	
Gerencial	¿Cómo realizar el programa?	Componentes	Productos entregados	Endógena
		Actividades	Acciones emprendidas	

Fuente: "Formulación de programas con la metodología de marco lógico". Manuales serie 68. Eduardo Aldunate; Julio Córdoba. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES, 2011). Santiago de Chile.

Las dos categorías exógenas reflejan, un (PROPÓSITO), el impacto en la población, que se espera luego de la intervención del programa, y la otra (FIN), el entorno de política pública en que se inserta este impacto esperado. Estas categorías son exógenas, pues reflejan situaciones externas al programa y anteriores a él. Constituyen la razón por la cual se crea el programa: dar respuesta a necesidades sociales, políticas o económicas, detectadas y diagnosticadas previamente.

En el Diagrama 9, se destacan los aspectos más preponderantes que posee el Fin al cual contribuye el programa y/o proyecto en el marco de la MML.

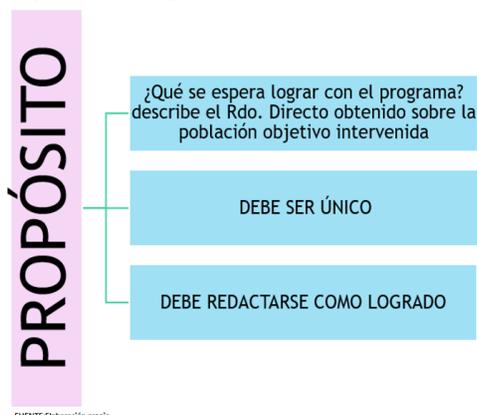
Diagrama 9: Elementos exógenos de la MML: 1. FIN



FUENTE:Elaboración propia.

A continuación, en el Diagrama 10, se enuncian las características del Propósito del programa y/o proyecto.

Diagrama 10: Elementos exógenos de la MML: 2. PROPÓSITO



FUENTE:Elaboración propia.

Las dos categorías endógenas dan cuenta de la gerencia del programa. Son relaciones del tipo insumo-producto, ya que detallan lo que el programa produce (COMPONENTES), para entregar a sus beneficiarios/as y las ACTIVIDADES por medio de las cuáles se producen dichos componentes. Las categorías son endógenas, pues se crean al diseñar el programa, con la finalidad de dar respuesta a las necesidades sociales, políticas y económicas que se expresan en las categorías exógenas.

En el Diagrama 11, se destacan las características principales que poseen los componentes.

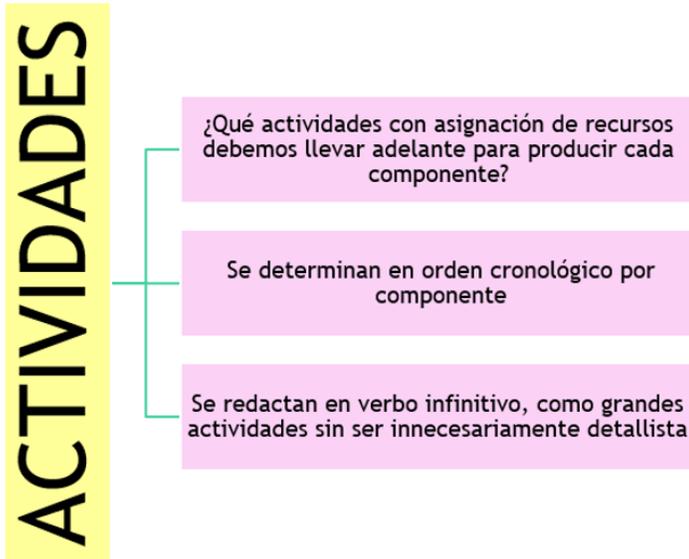
Diagrama 11: Elementos endógenos de la MML: 3. COMPONENTES



FUENTE:Elaboración propia.

En el Diagrama 12, se detallan las ACTIVIDADES que se deben llevar adelante a los fines del logro de los componentes necesarios para la obtención del resultado esperado.

Diagrama 12: Elementos endógenos de la MML: 4. ACTIVIDADES



FUENTE:Elaboración propia.

Las categorías políticas expresan por qué el programa es socialmente necesario, mientras que las categorías gerenciales muestran cómo se generan los bienes y servicios que el programa pondrá a disposición de los/as beneficiarios/as.

La distinción entre categorías exógenas y endógenas es el nudo central del método del Marco Lógico. Al ser exógenas, las dos primeras categorías constituyen una demanda social, a la cual el diseño del programa responde con una oferta de bienes y servicios (Componentes). El éxito del programa se obtiene sólo si lo que ofrece el diseño del programa satisface la demanda externa a él.

Con el objetivo de fortalecer la dialéctica de la MML al implementar la lógica vertical en el diseño de políticas públicas, se enumeran algunos cuestionamientos a los que se deberá responder para corroborar la implementación del criterio de coherencia:

a) Top – Down: Lógica Vertical “de arriba hacia abajo”:

I. ¿Cuál es el fin, es decir, el impacto al que se contribuye desde el programa, y/o proyecto?

II. ¿Cuál es el propósito, es decir el efecto directo que se busca desde el programa, y/o proyecto?

III. ¿Cuáles son los productos o componentes que se necesitan para lograr el propósito?

IV. ¿Cuáles son aquellas actividades que se necesitarán territorializar para concretar los productos que permitirán el logro del propósito del programa, plan y/o proyecto?

Diagrama 13: Significado de los niveles de objetivos



FUENTE: "Marco Lógico para la formulación de proyectos de desarrollo." Héctor Sanin Ángel. ILPES, 2008.

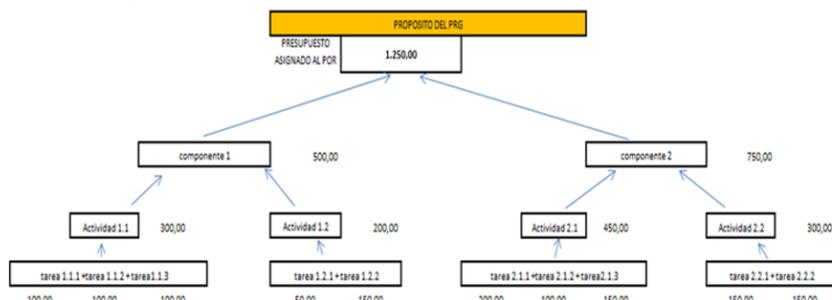
b) Bottom – Up: Lógica Vertical “de abajo hacia arriba”:

I. ¿Pueden estas actividades producir los componentes o productos que se identificaron en el programa, plan y/o proyecto?

II. ¿Pueden estos productos o componentes que se establecen en el programa, plan y/o proyecto lograr el propósito definido en el programa, plan y/o proyecto?

III. Finalmente, ¿el propósito planteado en el programa, plan y/o proyecto contribuirá al fin determinado?

Diagrama 14: i) Lógica vertical Bottom Up aplicada desde la perspectiva presupuestaria

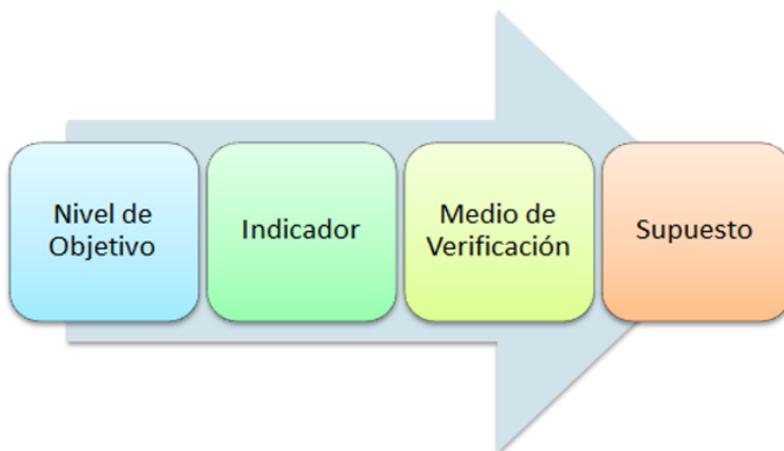


FUENTE:Elaboración propia.

ii) Lógica horizontal: Tiene como propósito proporcionar a los responsables del programa, una carta de navegación, donde puedan encontrar indicadores para determinar si en su acción, el programa y/o proyecto sigue alineado con sus objetivos, ya sea en cuanto a resultados esperados –en cantidad y calidad-, como en el uso racional de recursos.

Permite controlar la coherencia del programa, plan y/o proyecto, a partir de la lectura por cada objetivo analizando si los indicadores, los medios de verificación y los supuestos, son pertinentes. Esta lógica refuerza la relación del proyecto.

Diagrama 15: ii) Lógica horizontal



FUENTE:Elaboración propia.

a) Segunda columna de la MML: Indicador:

Los indicadores deben ser consensuados y elaborados en equipo. Estos indicadores deben contar con atributos que le permitan al gestor/a del programa, y/o proyecto, hacer el seguimiento y/o monitoreo de su plan de acción planificado.

El monitoreo de las políticas públicas resulta de relevancia en el marco de la GpR, siendo que “lo que mide afecta a lo que se hace”. Los indicadores son el medio que permite medir el grado de logro de los objetivos. Definen el sentido y alcance del proyecto, en la evaluación ex-ante, y se mide el logro en cada una de sus etapas, con la evaluación ex-post. Se seleccionan indicadores para medir el impacto, los resultados y los productos que se generan desde el programa y/o proyecto.

Los parámetros que definen la selección de indicadores, son las siguientes:

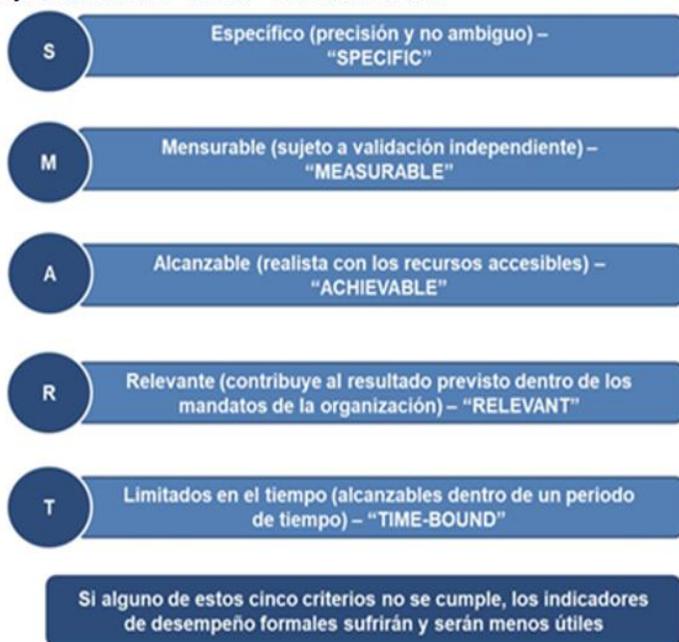
1. Ser válidos: permitir medir realmente lo que se desea medir.
2. Ser confiables: distintos evaluadores deben obtener los mismos resultados al medir un mismo proyecto con los indicadores propuestos.
3. Medir los cambios atribuibles al programa y/o proyecto.
4. Ser independientes para cada nivel de objetivos.

En el caso de que se midan variables erróneas, se obtendrán datos erróneos para la toma de decisiones en base a evidencia. Asimismo, en el caso que una variable relevante para el programa, y/o proyecto no sea medida, se convierte en un aspecto de la problemática que no existe como consecuencia de no ser abordada, por lo tanto, se tendrá menor posibilidad de atender integralmente esa problemática priorizada por el plan de gobierno.

La gran pregunta que se plantea en este aspecto es: ¿Cómo construir los indicadores pertinentes por cada uno de los niveles de objetivos?

Para dar respuesta a esta pregunta es necesario tener presente algunas cuestiones técnicas:

Gráfico 35: Atributos "SMART" de los indicadores:



FUENTE: "La dimensión territorial en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible." Documentos de proyectos (LC/TC. 2019/58). Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019).

Asimismo, los/as gestores del programa, y/o proyecto deberán concentrar su atención en dar cumplimiento a los atributos denominados "4 (cuatro) C": Cantidad, Calidad, Cronograma y Costo.

Se recomienda para la elaboración de los indicadores y las metas en los distintos niveles de la estructura organizacional estatal (Gobierno Nacional, Subnacional y/o Municipal ya sea desde la Planificación Estratégica, Operativa y Presupuestaria), sea bajo los lineamientos definidos en el plan de gobierno que toma de base en el caso de la Argentina, los definidos en la Agenda 2030.

Gráfico 36: Ficha técnica de los indicadores:

INDICADORES: FICHA TÉCNICA	
1.	NOMBRE
2.	OBJETIVO DE LA MEDICIÓN
3.	VALOR DESEABLE
4.	MÉTODO DE CÁLCULO: NUMERADOR/DENOMINADOR
5.	LÍNEA BASE
6.	META
7.	MEDIOS DE VERIFICACIÓN

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

b) Tercera columna de la MML: Medios de Verificación:

Los medios de verificación son aquellos recursos que permitirán crear evidencia en cuanto a las variables relevantes que se determinaron para monitorear el avance de la solución planificada para la problemática planteada que le dio fundamentación al programa, y/o proyecto desarrollado.

Algunas preguntas disparadoras a las que se deberá responder al momento de determinar los medios de verificación son las siguientes:

1. ¿Qué tipo de información se requiere para realizar el monitoreo de la planificación del programa y/o proyecto?
2. ¿Dónde se podrá conseguir esta información?
3. ¿Quién podrá suministrar la información requerida para el programa, y/o proyecto?
4. ¿En qué momento se podrá disponer de esta información?

Por ejemplo: registros administrativos, fotografías, entrevistas, encuestas, datos generados por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos (DPEyC), y por Observatorios provinciales, entre otros.

Los medios de verificación son la base del sistema de información para el monitoreo de los resultados alcanzados por el programa y/o proyecto.

A cada nivel de objetivo se realizará el monitoreo de los resultados que indique el indicador (o los indicadores). Para ello, los indicadores deben estar actualizados en forma sistemática o periódicamente siendo necesario definir desde el principio la responsabilidad de su consecución o de su generación.

Los medios de verificación deben quedar claramente establecidos desde el principio, porque alguien tiene que responsabilizarse por la entrega de cada indicador, y en varios casos la consecución de la información y la producción del indicador implican costos que deben ser financiados o que el proyecto deberá incluir en su presupuesto para asegurar las entregas con las características exigidas y en el momento oportuno.

Para la definición de los medios de verificación, debe tenerse presente las siguientes consideraciones:

1. En la parte inferior del ML (actividades, componentes), las fuentes de provisión de la información son internas (pertenecen a la gerencia de proyecto). En la medida en que se asciende en el ML, las fuentes de provisión van caminando de internas a externas, pues, los efectos se verifican en el entorno o en sistemas mayores a los que el proyecto aporta beneficios o impactos.
2. En algunos casos la fuente proveerá directamente el valor del indicador, pero en otros casos la fuente proporcionará los datos con base en los cuales el responsable de gestionar la información para la gerencia hará el procesamiento, la producción y aún el análisis del indicador correspondiente.
3. Hay una serie de fuentes primarias que son expeditas, ágiles, objetivamente verificables y de bajo costo, que no implican modelos complejos, como por ejemplo: visitas a terreno, conteos periódicos, muestras esporádicas, entrevistas sistemáticas con

usuarios, comités de seguimiento de usuarios, veedurías comunitarias, conceptos e iniciativas de empleados y otros actores, actas de entrega, informes de supervisión o de interventoría, buzones de reclamos y sugerencias, publicaciones periódicas de entidades sectoriales, reguladoras o evaluadoras, etc. Estas fuentes no siempre son suficiente y adecuadamente utilizadas en beneficio del seguimiento y de la evaluación del proyecto, por lo que los equipos de formulación deberían tratar de explotar sus posibilidades al máximo.

4. Es probable que haya involucrados externos interesados en conocer los destinos e impactos del proyecto, y que de alguna manera son productores de información o tienen capacidad de apoyar los procesos de generación de indicadores para monitoreo y/o evaluación.

5. Puede haber dificultades de factibilidad del indicador (por ejemplo, que el indicador no esté disponible, que sea difícil o costoso producirlo, que la fuente prevista sea de baja confiabilidad, o que no sea posible asignar a un responsable por su generación). En tales situaciones, debe retroalimentarse la relación indicador-medio de verificación y considerar opciones prácticas que no desvanezcan la razón de ser del objeto de medición. Buscar respuestas a preguntas como:

- ¿Es posible encontrar otro indicador que exprese lo mismo y que sea viable?
- ¿Se puede sustituir el indicador por un “proxy”?
- ¿Se puede modificar la periodicidad?
- ¿Es posible involucrar a algunos actores para que asuman su generación?

Un “proxy” es un dato o indicador que se puede usar para estudiar una situación o fenómeno para el cual la información directa –tal como una medición instrumental- no está disponible (European Environment Agency, 2005). Ante la imposibilidad de la medición

directa, la gerencia de proyecto, puede apoyarse en un “proxy” para formarse una idea cercana a lo que en la práctica se debería medir.

c) Cuarta Columna de la MML: Supuestos:

Los supuestos son factores externos que están fuera de la gobernabilidad del gestor del programa, y/o proyecto. Sin embargo, resulta de vital importancia considerarlos siendo que la ocurrencia de los mismos es necesaria para asegurar el cumplimiento del objetivo del programa, y/o proyecto.

Al establecer las metas se deben explicitar los supuestos asumidos. Estos son las condiciones externas que afectan al programa y/o proyecto pero que están fuera de su control.

Cuando el cumplimiento de un supuesto es indispensable para el logro de los objetivos y, al mismo tiempo, es improbable que se cumpla, se dice que es letal para el proyecto. En dicho caso se debe cambiar de estrategia

Por ejemplo: De acuerdo al contexto actual que atraviesa al mundo, se podría considerar situaciones de Pandemia como el COVID 19.

Diagrama 16: Diferencia entre la Lógica Horizontal y la Lógica Vertical



FUENTE:Elaboración propia.

iii) Lógica institucional: Las relaciones casuales de orden lógico, identifican que existe un problema. Sin embargo, para territorializar y formular un plan de acción que efectivamente resuelva el problema, por lo general, es necesario visibilizar que, además del marco de relaciones lógicas, existe un marco institucional.

En el marco lógico-institucional la suma de relaciones causales no es simple. Para poder manejar estas relaciones de tipo lógico - institucional, es que se crea un instrumento más operacional que el simple Marco Lógico: la Matriz del Marco Lógico, en la cual, aparte de las relaciones lógico-institucionales, se introducen indicadores para informar de los avances y logros del programa, una vez en ejecución.

d) Matriz de Marco Lógico (MML):

Una Matriz del Marco Lógico (MML) recoge las relaciones e hipótesis del Marco Lógico, pero las ordena desde un punto de vista institucional particular de sólo una de las instituciones participantes en la solución. Esto implica que, para el mismo Marco Lógico, se derivan tantas Matrices de Marco Lógico como instituciones participan en la solución.

En consecuencia, la MML se diferencia del Marco Lógico en que resalta que el éxito de las relaciones causa-efecto que dependen de una institución, queda condicionado a que simultáneamente se cumplan otras condiciones concurrentes que no dependen directamente de ella.

Un elemento que es decisivo en diferenciar entre el Marco Lógico del análisis inicial y la MML que corresponde al plan de acción, es que las condiciones lógicas a cargo de la institución responsable, dejan de ser hipótesis y se transforman en productos concretos (bienes y servicios) que el programa entrega a la población: son los llamados Componentes. En cambio, las condiciones necesarias cuyo cumplimiento quedó a cargo de otras instituciones

permanecen como hipótesis de comportamiento, bajo el nombre de Supuestos.

Los siguientes cuadros muestran, para el ejemplo de Villa Esperanza, el Marco Lógico y la Lógica Vertical de las tres Matrices de Indicadores de tipo institucional que se derivan del análisis lógico-institucional:¹⁵

CUADRO 8: Lógica vertical de las matrices de indicadores que corresponden a un mismo Marco Lógico

	Matriz Servicio de Salud Preventiva	Matriz Empresa de Agua	Matriz Municipio
Objetivo superior (FIN)	Población con morbilidad similar al resto del país ¹¹	Población con morbilidad similar al resto del país	Población con morbilidad similar al resto del país
Resultado (Propósito)	Niños inmunizados no se contagian	Población consume agua potable	Río no contaminado con excretas y otros residuos
Bienes o servicios a entregar (Componentes)	Campaña de vacunación realizada Normas de educación sanitaria difundidas con énfasis en las escuelas	Planta de potabilización instalada y en operación Red de distribución en operación y reparada	Instalaciones domiciliarias de alcantarillado en operación Planta de tratamiento de excretas en operación
Actividades	Las correspondientes a vacunar y a difundir normas de educación sanitaria	Las correspondientes a instalar y poner en operación una planta potabilizadora y reparar las redes de distribución	Las correspondientes a poner en servicio el alcantarillado y establecer una planta de tratamiento de excretas
Supuestos (a nivel de propósito)	Planta de potabilización instalada por la Aguadora y en operación Tuberías domiciliarias de agua reparadas por la Aguadora Instalaciones domiciliarias de alcantarillado a cargo del Municipio en operación Planta municipal de tratamiento de excretas en operación	Campaña de vacunación realizada por el servicio de Salud Preventiva Normas de educación sanitaria difundidas por el Servicio de Salud Preventiva con énfasis en las escuelas Instalaciones domiciliarias de alcantarillado a cargo del Municipio en operación Planta municipal de tratamiento de excretas en operación	Campaña de vacunación realizada por el servicio de Salud Preventiva Normas de educación sanitaria difundidas por el servicio de Salud Preventiva con énfasis en las escuelas Planta de potabilización instalada por la Aguadora y en operación Tuberías domiciliarias de agua reparadas por la Aguadora

Fuente: "Formulación de programas con la metodología de marco lógico". Manuales serie 68. Eduardo Aldunate; Julio Córdoba. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES, 2011). Santiago de Chile.

La matriz de marco lógico debe proporcionar un resumen del programa y/o proyecto, siendo su tamaño en función de la complejidad del mismo y de los niveles de objetivos que hayan sido incluidos en el diseño preliminar.

En el Cuadro 9, se expone en forma resumida los componentes de la Matriz de Marco Lógico (MML) y sus características más relevantes.

¹⁵ "Formulación de programas con la metodología de marco lógico". Manuales serie 68. Eduardo Aldunate; Julio Córdoba. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES, 2011). Santiago de Chile.

CUADRO 9: Estructura del Marco Lógico

Descripción del proyecto	Indicadores	Fuentes de verificación	Supuestos
Objetivo de Desarrollo Contribución del proyecto a los objetivos de una política de desarrollo (impactos).	Se mide hasta donde el proyecto ha contribuido al objetivo de desarrollo	Se informa como será recolectada la información referente a los indicadores establecidos o sea la fuente de información, la metodología empleada, responsables y con que frecuencia.	
Objetivo del proyecto Presenta el beneficio que el proyecto provocará sobre el grupo meta lo que se reflejará en un cambio en su comportamiento.	Permite responder la pregunta: ¿Cómo reconoceremos si el objetivo del proyecto ha sido alcanzado? Se incluyen especificaciones de tiempo, calidad y cantidad	Como se recogerá la información referente a los indicadores, metodología, responsable y frecuencia.	Se presentan factores que quedan fuera del control de la gestión del proyecto que pueden impactar en la relación objetivo del proyecto – objetivo de desarrollo.
Componentes/resultados Se describen los productos y servicios directos y tangibles que entrega el proyecto	Permite responder la pregunta: ¿Cómo reconoceremos si el proyecto ha generado los resultados esperados? Se incluyen especificaciones de tiempo, calidad y cantidad	Como se recogerá la información referente a los indicadores, metodología, responsable y frecuencia.	Se presentan factores que quedan fuera del control de la gestión del proyecto que pueden impactar en la relación resultados – objetivo del proyecto.
Actividades Se presentan las tareas que son necesarias desarrollar para entregar los resultados esperados.	(Al ser la ejecución de la propia actividad su indicador, a veces se incluye una lista de recursos en esta casilla)	(Al no haber indicadores que verificar, a veces se usa esta casilla para proporcionar un resumen de costos)	Se presentan factores que quedan fuera del control de la gestión del proyecto que pueden impactar en la relación actividades – resultados.

Fuente: "Metodología del Marco Lógico. Módulo 5."

e) La estructura analítica del proyecto (EAP):

Una Matriz de Marco Lógico enuncia las responsabilidades respecto de la solución del problema, que corresponden a una de las instituciones participantes en la solución total. Es por este motivo que se derivan del mismo árbol, al menos, tantas matrices como instituciones participan. Puede ocurrir que una misma institución tenga más de una responsabilidad (objetivo a alcanzar), en cuyo caso podría tener más de una matriz.

Para completar la información del ML es necesario contar con un trabajo previo.

La manera más óptima de elaborar el ML del Proyecto, se efectiviza de acuerdo a los siguientes pasos a seguir:

1. Tomar el árbol de objetivos con las distintas alternativas propuestas;
2. Ajustarlo y afinarlo;
3. Convertirlo en una estructura de cuatro niveles: Matriz de Marco Lógico.

La estructura del árbol, ajustada a los 4 niveles, es denominada la Estructura Analítica del Proyecto (EAP). De esta forma, el Árbol alimentará al ML, asegurando una visualización integradora y articulada del proyecto como sistema.

La MML es una sencilla tabla (matriz) de cuatro filas por cuatro columnas en la cual se registra, en forma resumida, información sobre un programa. Las filas de la matriz presentan información acerca de cuatro distintos niveles de objetivo llamados Fin, Propósito, Componentes y Actividades.¹⁶

1. La primera fila corresponde al “Fin” del programa, y describe un objetivo de desarrollo de nivel superior e importancia nacional, sectorial o regional, a cuyo logro contribuirá el programa a mediano o largo plazo. Es la razón para realizar el programa.

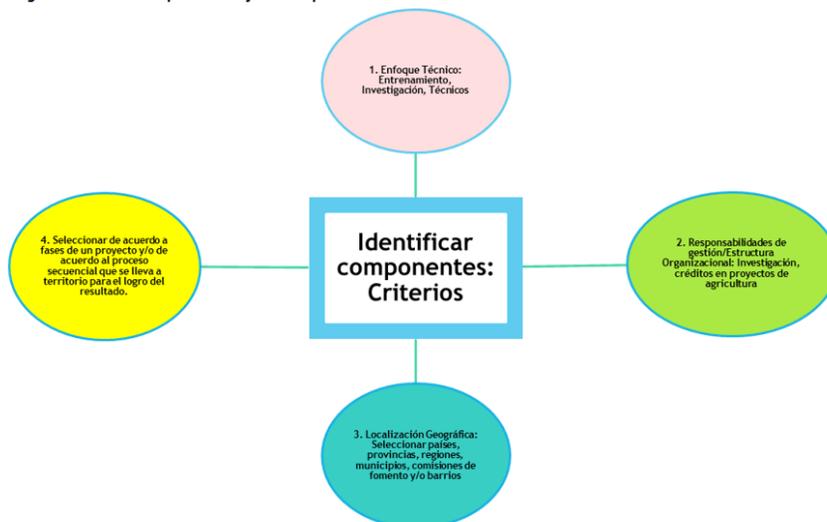
2. La segunda fila corresponde al “Propósito” y presenta la situación esperada en la población objetivo al disponerse de los bienes y servicios proporcionados por el programa. Habitualmente esta situación se expresa como que la población objetivo pudo realizar algo que antes de la intervención no podía, es decir, como un objetivo ya logrado.

3. La tercera fila corresponde a los “Componentes” del programa, es decir, lo que debe ser entregado durante la ejecución del programa o al término de esta.

En el Diagrama 17, se identifican algunos de los criterios que pueden ser utilizados para seleccionar los componentes en una MML.

¹⁶ “Formulación de programas con la metodología de marco lógico”. Manuales serie 68. Eduardo Aldunate; Julio Córdoba. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES, 2011). Santiago de Chile.

Diagrama 17: Criterios para identificar componentes



FUENTE:Elaboración propia.

4. La cuarta fila corresponde a las “Actividades” que deberán ser realizadas durante la ejecución del programa para producir los Componentes.

Por su parte, las columnas de esta tabla se utilizan para registrar la siguiente información:

1. La primera columna, llamada “Resumen Narrativo” sirve para registrar los objetivos del programa y las actividades que la institución a cargo deberá desarrollar para el logro de éstos. Por ello también se la denomina “Columna de Objetivos” o simplemente “Objetivos”.

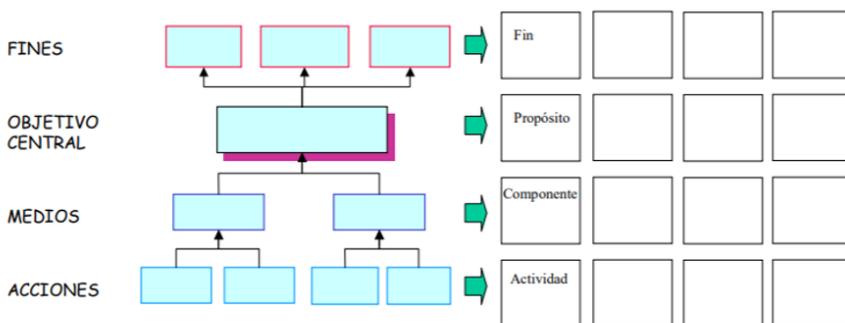
2. La segunda columna detalla los “Indicadores Objetivos y Verificables” –o simplemente, “Indicadores”- que permiten controlar el avance del programa y evaluar los logros a nivel de cada fila de la matriz.

3. La tercera columna presenta los “Medios de Verificación” (fuentes de información) a los que se puede recurrir para obtener los datos necesarios para que alguna instancia interna o externa pueda calcular o verificar los valores de los indicadores definidos en la segunda columna.

4. La cuarta columna, llamada “Supuestos” sirve para anotar los factores externos a la instancia responsable, cuya ocurrencia es importante para el logro de los objetivos del programa.

La matriz debe proporcionar un resumen del proyecto, dependiendo su tamaño de la complejidad del mismo y de los niveles de objetivos que hayan sido incluidos en el diseño preliminar.

Diagrama 18: El Árbol de Objetivos y la Estructura Analítica del Proyecto (EAP)



FUENTE: Marco Lógico para la formulación de proyectos de desarrollo. Héctor Sanín Ángel, ILPES, 2008.

En el Diagrama 19, se destacan aquellos aspectos relevantes que deben estar presentes al momento de la formulación de programas y/o proyectos:

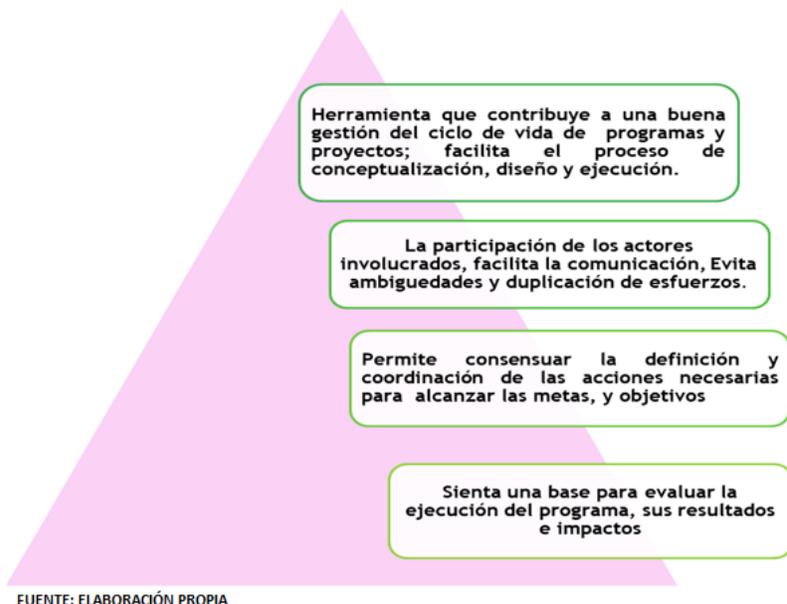
Diagrama 19: Componentes fundamentales en la elaboración de programas y/o proyectos



FUENTE: Elaboración propia.

Asimismo, es dable destacar cuáles son los beneficios de utilizar la Matriz de marco Lógico (MML), de acuerdo al Gráfico 37:

Gráfico 37: Beneficios de utilizar la MML



VII. Matriz de Marco Lógico: Ejemplo aplicada al Plan de Seguridad Humana de la Provincia del Neuquén

A los fines de corroborar el potencial que representan las herramientas metodológicas aplicadas a la formulación de programas y/o proyectos en el marco de la “Gestión para Resultados (GpR)”, a continuación, se desarrolla un ejemplo en el que se diseña la política pública provincial estratégica de “Seguridad Humana, entendida como Seguridad Ciudadana”. Se destaca que, mediante el desarrollo de la lógica vertical denominada “Top Down (de arriba hacia abajo)” y “Bottom Up (de abajo hacia arriba)”, la que corrobora el nivel y la lógica de coherencia con la que se diseñan políticas públicas, se logró vincular la planificación estratégica, planificación operativa y el

presupuesto mediante la implementación de la GpR a través de la articulación lograda desde las metas de la Agenda 2030 y las metas presupuestarias.

En el presente libro, se comprueba que es posible diseñar políticas públicas priorizadas y abordadas desde las problemáticas determinadas en la Agenda 2030 (ODS 2030), mediante la implementación de la GpR.

Para lograr la territorialización de las metas de la Agenda 2030, cada Ministerio al implementar las herramientas metodológicas precedentemente desarrolladas, tendría la posibilidad de estructurar su Planificación Estratégica Ministerial con la MML, considerando las prioridades enmarcadas en el Plan de Gobierno. De esta manera, en forma ministerial se define el valor público que se espera obtener luego de su intervención mediante los planes de acción gubernamentales.

Siguiendo la misma lógica, cada Subsecretaría y/o Secretaría tendría la posibilidad de estructurar su Planificación mediante la MML. De esta forma, se determinarían en forma causal cuales son aquellos programas y/o proyectos necesarios para la concreción del resultado esperado.

No obstante, los programas presupuestarios diseñados en el marco de la GpR con la estructura de la MML, estarían reflejando el plan de acción diseñado desde una perspectiva territorial. Cada programa presupuestario trabajado con la MML representa todos aquellos productos finales y/o intermedios necesarios para el logro del propósito por Ministerio. De esta forma, se evitarían duplicaciones en los esfuerzos que se realizan desde el estado, y se estarían desarrollando posibles estrategias de políticas públicas que garanticen soluciones a las problemáticas identificadas, priorizadas y objetivadas en el Plan de Gobierno, cumpliendo con el desafío que significa diseñar políticas públicas que cumplan con los

requisitos de intersectorialidad, multiactorialidad, multiescalaridad y multitemporalidad.

Cabe aclarar que, en la MML desarrollada se determinan costos hipotéticos, teniendo en consideración la inversión que implicaría llevar adelante planes de acción territorializados para el logro de los resultados esperados desde los distintos ministerios. Aplicando la lógica vertical en el presupuesto, la sumatoria de todos los programas presupuestarios totalizaría el presupuesto necesario para llevar adelante la planificación estratégica por Subsecretaría y/o Secretaría. Asimismo, la sumatoria del presupuesto estimado para cada Subsecretaría y/o Secretaría totalizaría el costo por Ministerio. Dándole continuidad a esta lógica vertical, la sumatoria del presupuesto estimado por Ministerio, totalizaría el Presupuesto estimado Provincial.

Con relación a la MML del Plan estratégico Provincial de Seguridad Humana, del desarrollo de las actividades por componente, se deduce que derivan los programas presupuestarios que serían necesarios se incorporen en la red programática de la Subsecretaría de Seguridad dependiente del Ministerio de Gobierno y Seguridad, siempre considerando que este es un ejemplo. De esta forma, con el trabajo intersectorial y articulado entre los programas y/o proyectos, se lograría el propósito determinado por la Subsecretaría.

Mediante la vinculación del Plan Estratégico Provincial de Seguridad Humana y los Programas Operativos (Programas presupuestarios), se logra vincular el Plan Quinquenal Provincial 2019-2023 con el Presupuesto Provincial, en el marco de la Gestión para Resultados (GpR).

La GpR, logra la vinculación de los cinco pilares garantizando eficacia, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos provinciales, generando valor público en la población objetivo sobre la que se interviene, es decir, logra generar cambios sociales,

otorgándole transparencia a la gestión y a la rendición de cuentas desde el estado hacia la ciudadanía neuquina.

I. Antecedentes:

La planificación estratégica en la Provincia de Neuquén, nace en forma concomitante prácticamente a la institucionalidad de la misma dentro del contexto federal y democrático.

La génesis de esta herramienta se fundamentó en atender las demandas urgentes de aquel punto de partida inicial en el que la provincia era considerada entre las regiones más pobres del país.

El crecimiento y modernidad del territorio evolucionaron en forma directa con la trayectoria de planificación estratégica histórica de la provincia, con un abordaje integrado e integral de desarrollo a corto, mediano y largo plazo.

En ese contexto de tradición histórica, en el mes de diciembre del año 2019, se lanza el Plan Quinquenal 2019- 2023 con el fin de consolidar los logros obtenidos, afrontar los problemas detectados y poner en evidencia los desafíos que atraviesan a la provincia, para continuar construyendo la “provincia deseada”.

El Plan Quinquenal visibiliza proyectos, estrategias, obras y acciones en las distintas áreas de política pública, focalizándose por microrregiones de la Provincia del Neuquén.

Esta “hoja de ruta” se trazó con el trabajo interdisciplinario, multiactoral y participativo desde distintas miradas, en permanente construcción y actualización de acuerdo a las problemáticas y el contexto que interpela a los ciudadanos/as neuquinos/as.

El Plan Quinquenal Provincial fue planteado principalmente desde una visión estratégica territorial, la que permite crear las condiciones del futuro en el presente, anticipando los cambios venideros promoviendo principalmente las condiciones para que “nadie quede afuera”, siguiendo los lineamientos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS 2030) con un abordaje inclusivo, integrado, competitivo, sustentable y poniendo el foco en

la modernización del estado, contribuyendo a construir una Argentina más justa y federal.

La “Visión Neuquén 2030”, es un documento que describe y sintetiza, desde una perspectiva territorialmente gráfica, la agenda de futuro, de desarrollo, de inversiones y de trabajo.

Considerando estos documentos, se da inicio al análisis situacional de la Provincia del Neuquén, destacando sus aspectos más relevantes en las distintas dimensiones: Territorial, Económica, Social y Ciudadana.

II. Paso 1: Análisis Situacional: Diagnóstico:

Teniendo en cuenta, las herramientas metodológicas desarrolladas precedentemente, en esta primera etapa de diagnóstico, se tomarán de base los datos relevados en el Informe de Avance Ods Provincial presentado por el Gobierno de la provincia del Neuquén perteneciente a los resultados obtenidos en el año 2017. Asimismo, se destacan:

1. Plan Provincial Quinquenal 2019 – 2023;
2. Visión 2030;
3. Los planes estratégicos ministeriales, de secretarías y/o subsecretarías existentes en la provincia,

Estos documentos son la carta de navegación de la provincia, y la planificación estratégica se desarrolla en el marco de los mismos.

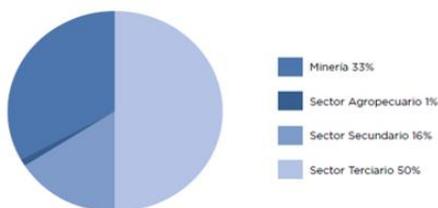


a. Dimensión Territorial:

La Provincia del Neuquén está ubicada al noroeste de la región Patagónica. Limita al norte con la Provincia de Mendoza, al este y al sur con la provincia de Río Negro y al oeste con la República de Chile (Mapa 1). Posee una extensión de 94.078 Km², lo que representa un 3,4% de la superficie continental del país. La Provincia está dividida en 16 departamentos y cuenta con 57 gobiernos locales que son diferenciados en función del tamaño de su población en tres categorías de municipios y en comisiones de fomento.

En el Mapa 1 se muestra la distribución de los departamentos según las microrregiones (MR) establecidas en el Plan Estratégico Territorial Etapa III. En cuanto a la distribución de los gobiernos locales en las microrregiones, se identifican: siete en la MR Confluencia, veinte en la MR Noroeste, ocho en las MR Sur y Este y catorce en la MR Centro. En términos generales se puede observar que los municipios de primera categoría, los de mayor población, se concentran principalmente en las MR Confluencia y Sur, entre las que se encuentran las localidades de Neuquén (capital provincial), Plottier, San Patricio del Chañar, Senillosa, Centenario y Plaza Huinca en la primera y Junín de los Andes, San Martín de los Andes y Villa La Angostura en la segunda. A su vez, la mayoría de las comisiones de fomento, y los municipios de segunda y tercera categoría se encuentran en el resto de las MR.

Gráfico 39: Dimensión Económica



Fuente: elaboración propia en base a datos de la DPEyC de Neuquén

2. Dimensión Económica:

1. El **Producto Bruto Geográfico (PBG)** es un indicador sintético del esfuerzo productivo realizado en el territorio provincial y es equivalente a lo que a nivel del país en su conjunto, se conoce como Producto Bruto Interno (PBI).

2. **Distribución territorial de actividades económicas y principales centros urbanos: por MR**

3. **Evolución del Empleo Público y Privado en la Provincia:** La evolución del stock total de empleo privado registrado en la Provincia entre 2001 y 2017 indica que Neuquén está entre los 3 primeros lugares del ranking nacional en creación de empleos privados.

FUENTE: "INFORME ODS PROVINCIA: NEUQUÉN. 2017". Secretaría de Planificación y Acción Para el Desarrollo (COPADE). Gobierno de la Provincia del Neuquén.

c. Dimensión Social:

Con respecto a la esperanza de vida, en mujeres es de 81,97 años y en varones es de 75,43 años respectivamente, resultando de las más altas en el país en términos comparativos.

La mortalidad infantil en Neuquén se redujo a 6,7/1.000 (fue 8,1 en 2015 y 7,3 en 2016-tasa nacional=9,7/1000), resultando ser la quinta provincia con menor tasa de mortalidad infantil del país; y la que menor tasa de mortalidad materna registra.

La tasa de natalidad también es más alta que la del promedio nacional (NQN: 17,5 Nacidos Vivos/1.000 habitantes. Argentina: 16,7 Nacidos Vivos/1.000 habitantes).

c.1. Pobreza y Desigualdad

De acuerdo al Índice de Desarrollo Sostenible Provincial elaborado por el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Neuquén es una de las cinco provincias argentinas con menor nivel de desigualdad ubicándose por encima del promedio nacional junto a la Ciudad de Buenos Aires, Chubut, Mendoza y San Luis. Este Índice refleja para cada provincia una síntesis ponderada entre sus

niveles de crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental.

El índice de pobreza (personas bajo la línea de pobreza) en Neuquén bajó a fines de 2017 unos 13 puntos porcentuales respecto de fines de 2016 (pasó de 34,5 a 21,4), mientras el de Argentina cayó 4,6 puntos porcentuales en ese lapso (del 30,3 al 25,7%). Para Neuquén, esto significa que más de 37 mil personas salieron de la pobreza y otras 4 mil personas dejaron de ser indigentes entre 2016 y 2017.

Hoy son alrededor de 23 familias las que se radican diariamente en promedio en la provincia, atraídas por las oportunidades laborales, los buenos niveles de vida y las expectativas por el desarrollo de Vaca Muerta.

c.2. Educación

Neuquén es la segunda provincia que más invierte por alumno en su presupuesto provincial: después de Tierra del Fuego (TDF), con una inversión un 75% superior al promedio nacional (Neuquén: 129.814 pesos por alumno; País: 74.248 pesos por alumno).

Es la séptima provincia del país con mayor participación del sector estatal en la matrícula total. El 87% de los y las estudiantes neuquinos cursan sus estudios en establecimientos de gestión estatal, mientras solo el 13% de los estudiantes elige la educación privada.

El sistema educativo neuquino es amplio e inclusivo: recibe estudiantes desde 1 a 84 años. El 30% de la población neuquina son estudiantes. Para responder a este crecimiento, aumentó la oferta educativa: se crearon 69 instituciones educativas y anexos en apenas 3 años, incrementando la oferta de localizaciones en un 8,3%.

El incremento de la cobertura en sala de 4 años durante los últimos 3 años en Neuquén es casi 10 veces mayor al incremento en los 3

años previos. La jornada extendida alcanza ya a 28 escuelas primarias distribuidas en el territorio provincial.

Mejoraron los indicadores de trayectoria en el nivel secundario neuquino: la tasa de repitencia bajó del 15,39% en 2015 al 14,69% en 2018. La tasa de sobreedad bajó del 42,23% al 37,32% en ese mismo lapso, y la tasa de promoción aumentó del 76,25% al 78,14%. También mejoraron los del nivel primario: la tasa de sobreedad bajó del 0,74% en 2015 al 0,03% en 2018, y la de desgranamiento bajó del 5,93% al 1,19% en 3 años.

A nivel de formación superior, el 16% de los neuquinos tiene título terciario o universitario. Tres de cada cuatro neuquinos que se recibieron en una universidad o en un terciario hoy tienen empleo.

d. Dimensión Ciudadana

Neuquén cuenta con un sistema de políticas públicas orientado a generar espacios e instancias integradoras e inclusivas de participación ciudadana con incidencia, destinado a promover la vigencia y ejercicio de derechos, la diversidad y la equidad en el plano social y territorial. Dicho sistema es articulado a través del Ministerio de Ciudadanía, que incorpora miradas y gestos con un enfoque que comprende a las y los ciudadanos como sujetos de derechos y protagonistas, poniendo énfasis en los sectores más vulnerables de la creciente población neuquina.

A los fines de garantizar que la participación ciudadana además se vea fortalecida se avanzó en medidas concretas de transparencia y calidad institucional que democraticen los procesos de decisión estatal. Así, se impulsaron las normativas que garantizan el efectivo acceso a la información pública, la impersonalidad en los actos de gobierno y el nuevo Código Electoral Provincial, entre otras.

Se han creado organizaciones públicas especializadas en la atención de las problemáticas de las personas con discapacidad, para garantizar que cada una de ellas pueda gozar plenamente de sus derechos humanos, sociales, económicos y políticos.

Asimismo, se avanza en el abordaje integral de temáticas específicas reclamadas por la ciudadanía como la dislexia.

Los derechos de las mujeres son promovidos y garantizados con políticas públicas activas de equidad de género, con actividades permanentes para favorecer su empoderamiento; y para la prevención y abordaje no sólo de la violencia machista, sino de todo tipo de violencias, con dispositivos reconocidos a nivel nacional, como el Programa Provincial de Contención y Acompañamiento en las Violencias (Línea 148) y los centros provinciales de atención a las víctimas del delito, y de resolución alternativa de conflictos.

Destacable es la novedosa agenda pública puesta en marcha para promover la construcción ciudadana de políticas para el colectivo LGTBI, en el marco del activo compromiso para erradicar cualquier tipo de discriminación.

También se han creado áreas para poner en práctica políticas públicas dirigidas a promover ciudades saludables y prevenir los problemas generados por consumo de drogas y alcohol, a través de un Plan Provincial Unificado para el abordaje integral de Consumos Problemáticos y las Adicciones, y una verdadera revolución deportiva y cultural que lleva infraestructura, actividades y recursos a todas las localidades de la provincia, garantizando espacios para la práctica deportiva a nivel profesional, amateur, escolar, comunitario y barrial, y para el disfrute y desarrollo del teatro, el cine, las artes, y las más diversas expresiones de la rica cultura neuquina.

Una parte muy importante de la política de ciudadanía tiene como meta la elaboración y puesta en práctica de un sistema de protección integral de derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes adultos; con foco en prevenir situaciones de vulneración de derechos o garantías previstas en la normativa nacional, provincial e internacional.

Neuquén cuenta hoy con leyes y políticas de avanzada para la defensa, ampliación y fortalecimiento de los derechos de los niños y niñas, y una política muy clara en materia de promoción de las juventudes y de los adultos mayores, incorporándolos a la construcción colectiva del cambio social, cultural y económico, y eliminando erróneos paradigmas estigmatizantes.

Paso1. Diagnóstico: Análisis Situacional focalizado en la política pública: Seguridad Ciudadana:

La Provincia de Neuquén en su Informe ODS Provincial - NEUQUÉN 2017 presentado ante el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) dependiente de la Presidencia de la Nación, explicita que la incorporación del eje “Fortalecimiento Institucional e Interinstitucional” (relacionado con el ODS 17) dentro de los Lineamientos Estratégicos Provinciales, implica reconocer que para orientar las políticas públicas hacia el modelo provincial deseado es central fortalecer el entramado institucional y de gestión que las define y lleva adelante. En este sentido, se apunta a consolidar una perspectiva transversal en las acciones de gobierno de modo de incluir las distintas dimensiones que puedan ser afectadas y, al mismo tiempo, incrementar la eficacia y eficiencia en su implementación. Esta transversalidad se reconoce tanto en acciones que involucren a distintas secretarías de la estructura de gobierno, como en aquellas que afecten a los gobiernos locales, a jurisdicciones vecinas (por ejemplo, relacionadas con temáticas específicas como el transporte de pasajeros, la conectividad, entre otras) y con el Gobierno nacional.

Finalmente, dentro de este eje se incluye la pretensión del Gobierno de lograr una gestión ejecutiva orientada a resultados, donde se utilice la planificación como herramienta fundamental para lograr una visión integral del territorio. Es decir, el objetivo es constituir un sistema de planificación multiescalar, multiactoral,

intertemporal e intersectorial que involucre a todos los organismos provinciales y municipales en el diseño de planes y políticas e incluya también instrumentos de monitoreo y evaluación.

Lineamientos estratégicos definidos en el Ministerio de Gobierno y Seguridad

Los Lineamientos Estratégicos priorizados en el Informe y sobre los que el presente trabajo se focalizará son del actualmente denominado “Ministerio de Gobierno y Seguridad”, según se detalla a continuación:

Gráfico 40: Lineamientos estratégicos del ministerio de Seguridad, Trabajo y Ambiente

Lineamientos estratégicos del Ministerio de Seguridad, Trabajo y Ambiente

- Se relacionan con:
- Reforzar el recurso humano y tecnológico en el Plan de Seguridad.
 - Luchar contra la trata de personas con sensibilización a la población y el fortalecimiento del área de Delitos Sexuales y Trata de la Policía del Neuquén.
 - Luchar contra la drogadicción, con prevención y tratamiento, y el delito por tráfico fortaleciendo el área de la Policía Provincial.
 - Generar empleo genuino, incentivando a las organizaciones intermedias a participar en las soluciones frente al flagelo del desempleo.
 - Profundizar las medidas tendientes a identificar y prevenir eventuales riesgos ambientales, ante las diversas situaciones que puedan poner en riesgo los recursos naturales y la salud de la población.

FUENTE: "INFORME ODS PROVINCIA: NEUQUÉN. 2017". Secretaría de Planificación y Acción Para el Desarrollo (COPADE). Gobierno de la Provincia del Neuquén.

Puntualmente, las problemáticas definidas en este trabajo son las relacionadas a los tres primeros lineamientos estratégicos del Ministerio de Gobierno y Seguridad.

De acuerdo al vigente Plan Estratégico de Seguridad 2023 detallado en “Visión Provincial 2030”, se considera a la seguridad primariamente como un bien público y un derecho ciudadano, que refiere desde una perspectiva democrática a un orden que permita la convivencia segura y pacífica, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores, en el respeto de la ley y la tolerancia. La seguridad no atañe exclusivamente a la reducción de los índices de la delincuencia, sino que es el resultado

de una política integral de mejora de la calidad de vida de la población: SEGURIDAD CIUDADANA.

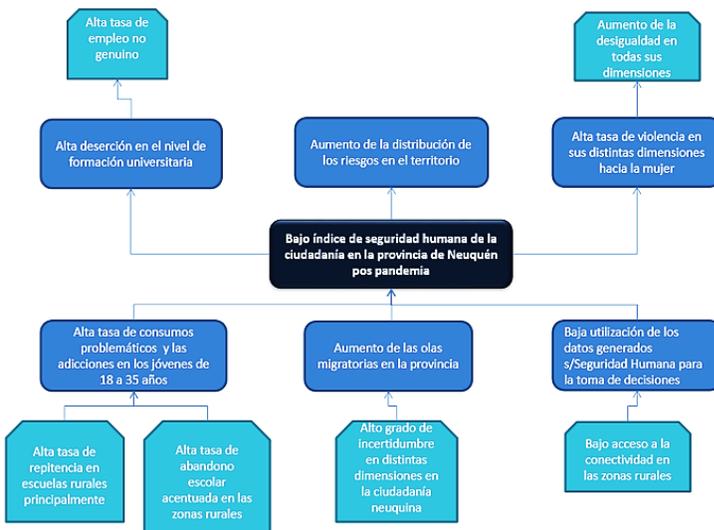
III. Paso 2. Identificación del Problema Central:

El presente trabajo se realiza a los fines de elaborar un Plan Estratégico de Seguridad Humana dependiente de la Subsecretaría de Seguridad del Ministerio de Gobierno y Seguridad, con un abordaje territorial integrado e integral parcial que se focaliza en los datos extraídos del Plan Quinquenal Provincial 2019-2023, lanzado a fines de 2018, a los fines de que sea implementado en la provincia de Neuquén de acuerdo a la problemática central identificada, el objetivo del Plan Estratégico de Seguridad Humana es: **Incrementar el índice de “Seguridad Humana”, entendida como la Seguridad de la comunidad en la provincia de Neuquén pos pandemia.**

IV. Paso 3. Árbol de Problemas y Objetivos:

1. Árbol de Problemas: La problemática central identificada es: Bajo porcentaje de Seguridad humana en la ciudadanía de la provincia de Neuquén Pos pandemia.

Diagrama 21: Árbol de problemas. Seguridad Ciudadana entendida como seguridad humana pos pandemia



FUENTE: Elaboración propia.

a. Orígenes y justificación del concepto de “seguridad humana”

La ampliación se ha producido, en ocasiones, dentro de alguna disciplina académica, cuyos practicantes han podido llegar a sentir las limitaciones de sus aproximaciones disciplinares. Así, algunos autores dentro del campo de las Relaciones Internacionales han encontrado insuficiente atenerse exclusivamente a los aspectos político-militares de la seguridad y han propugnado que se amplíe la agenda para incluir, entre otras, cuestiones económicas y ambientales. Es el caso de Buzan (1991) y Buzan, Waever y De Wilde (1997).

Otro ejemplo lo proporciona años más tarde (1982) el Informe de la Comisión Palme, que adoptó el concepto de “seguridad común”, un claro antecedente de la noción de “seguridad humana”. Entre otras conclusiones, aquel informe señalaba la necesidad de que la seguridad internacional descansa más en un compromiso por la supervivencia conjunta que en la amenaza de la destrucción mutua. Este concepto de “seguridad común” recibió un importante impulso a partir de 1992 con el establecimiento del Common Security Forum. Esta red, patrocinada entre otros por el Centre for History and Economics (King’s College, Cambridge) y el Harvard Centre for Population and Development Studies, ha tenido la finalidad de facilitar el diálogo entre investigadores y políticos sobre la naturaleza de la seguridad en el mundo actual (Edson, 2001).

Junto al de “seguridad común”, en las últimas décadas se han acuñado algunos conceptos más, también de amplio espectro, como los de “seguridad global” y “seguridad sostenible”. Pero el más extendido, influyente y debatido de estos conceptos es el de “seguridad humana”. El origen y la paternidad de la expresión son dudosos y disputados. Así, Edson (2001) lo atribuye a Lincoln Chen, un antiguo investigador del Harvard Center for Population And Development Studies y, posteriormente, de la Rockefeller Foundation.

El nuevo concepto de “seguridad humana”, en cambio, significa un cambio de énfasis: ya no se trata tanto de defender el territorio o el Estado cuanto de salvaguardar la seguridad de las personas en todas sus dimensiones. Además, el PNUD propone que el instrumento fundamental para ello no pueden ser las armas y los ejércitos, sino el desarrollo humano sostenible. Esta reivindicación de que la seguridad se centre más en las personas y menos en los estados fue rápidamente adoptada por distintos organismos y agencias del sistema de Naciones Unidas, incluido su propio Secretario General, Kofi Annan, quien en su “Informe del Milenio” (Annan, 2000), habla de la necesidad de “un acercamiento a la seguridad más centrado en los seres humanos”.

Además de estar centrada en el ser humano, la seguridad humana constituye una concepción de la seguridad que busca más la prevención de los riesgos que la actuación a posteriori, y que considera que las distintas fuentes de nuestra inseguridad están a menudo relacionadas. Esas fuentes de inseguridad son, por otra parte, muy diversas, lo que obliga a considerar la seguridad humana como un concepto multidimensional con numerosos componentes. Así, el Informe del PNUD de 1994 cita, al menos, los siguientes:

- Seguridad económica.
- Seguridad alimentaria.
- Seguridad sanitaria.
- Seguridad ambiental.
- Seguridad personal.
- Seguridad de la comunidad.
- Seguridad política.

Según el PNUD (HDRO, 1994), la seguridad humana incluye dos aspectos principales:

1. La seguridad con respecto a amenazas crónicas como la enfermedad y la represión.
2. La protección frente a crisis puntuales de diverso tipo.

Con relación a este segundo aspecto, el economista y filósofo Amartya Sen, uno de los defensores más destacados del concepto, ha señalado que, en el terreno económico, cuando la situación va a mejor, a menudo todos mejoran algo, pero cuando va a peor, la medida en que unos y otros caen es muy diferente, por lo que estas situaciones proporcionan una medida más precisa de la desigualdad humana. Por su parte, Ulrich Beck (1997) ha señalado que la desigualdad en las sociedades contemporáneas puede entenderse cada vez más en términos de la desigualdad en la distribución de los riesgos. Es, por tanto, necesario que una sociedad justa reduzca la vulnerabilidad de los más débiles frente a las adversidades de cualquier tipo (crisis económicas, ambientales, sanitarias, alimentarias, etc.).

En mayo de 1999 se celebró en Lysøen (Noruega) una Conferencia ministerial a instancias de los gobiernos de Canadá y Noruega. En esta conferencia se definió la seguridad humana como: *“una vida libre de amenazas profundas a los derechos de las personas, a su seguridad e incluso a sus propias vidas”*.

Asimismo, se afirma que “para fomentar la seguridad humana es necesario promover el desarrollo humano sostenible mediante la paliación de la pobreza absoluta, la prestación de servicios sociales básicos para todos y la consecución de objetivos de desarrollo centrados en las personas”. De este modo, la Conferencia insistía en una idea que ya estaba presente en el Informe del PNUD de 1994: la idea de que la seguridad humana y el desarrollo humano, aun siendo conceptos distintos, están estrechamente relacionados.

En enero de 2001 se constituyó la Comisión sobre Seguridad Humana a iniciativa del gobierno del Japón. Esta comisión trabajó durante unos dos años en la elaboración de un Informe sobre Seguridad Humana que se presentó en mayo de 2003. En este informe (p. 4) se define la seguridad humana en estos términos:

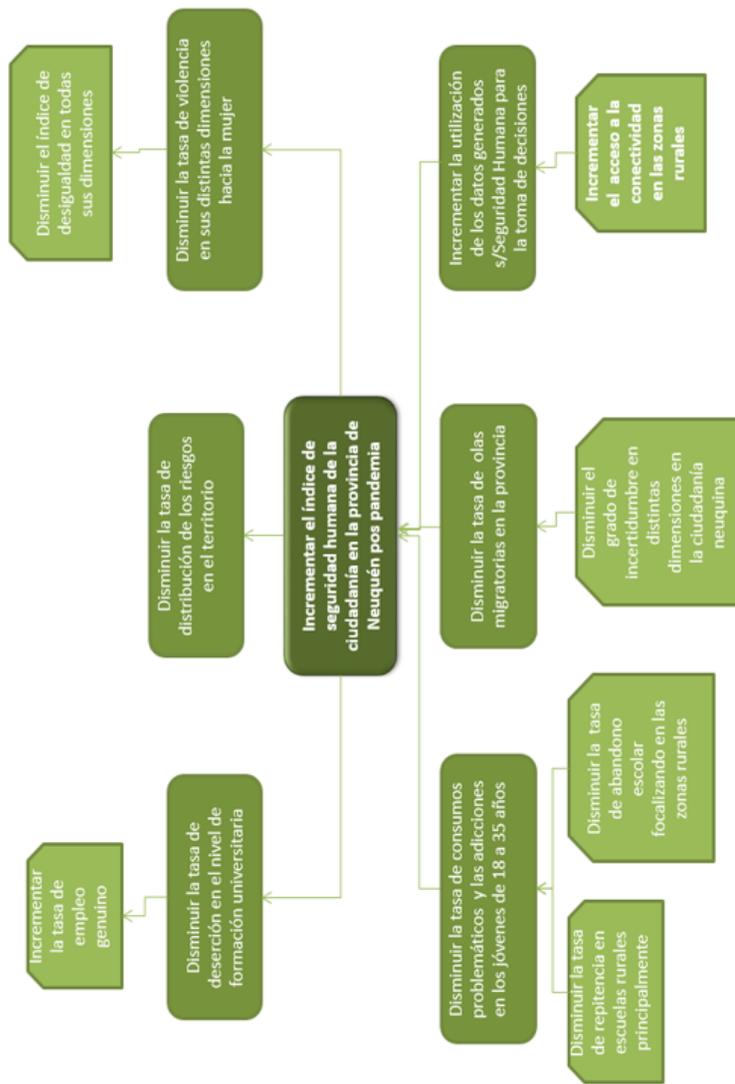
“proteger el núcleo vital de todas las vidas humanas, de forma que se promuevan las libertades humanas y la realización humana. Seguridad humana significa proteger a la gente de amenazas críticas y endémicas”.

Asimismo, en este informe se insiste en la idea de la seguridad humana como protección frente a todo tipo de amenazas, lo que permite entenderla en términos de ejercicio de la libertad de actuación sin restricciones ilegítimas. También se insiste en la necesidad de capacitación y “empoderamiento” (empowerment) de los individuos y los grupos.

En cuanto al respaldo institucional del concepto, resulta interesante señalar que, además del PNUD, han hecho suyo el concepto numerosas ONGs, mientras que algunos países (que, como Canadá y Japón, cabe calificar como “potencias intermedias”) lo han adoptado como concepto teórico central de sus políticas exteriores. Más aun, un grupo relativamente numeroso de estados se han integrado en la “Red de seguridad humana”. La ONU, por su parte, ha encontrado en este concepto una herramienta útil para vincular y coordinar las actuaciones de diversas organizaciones y programas propios, como la OMS, el PNUD, etc. Finalmente, las heterogéneas fuerzas coaligadas en torno al concepto de “seguridad humana” han conseguido algunos logros prácticos no despreciables, como el establecimiento de un tratado considerablemente efectivo sobre minas anti-personas.

2. Árbol de Objetivos: De acuerdo al análisis realizado anteriormente, se determinó mediante la herramienta metodológica de la construcción del árbol de objetivos, que el objetivo central del proyecto es **Incrementar el índice de seguridad humana “Seguridad Humana”, entendida como la Seguridad de la comunidad en la provincia de Neuquén pos pandemia.**

Diagrama 22: Árbol de objetivos. Seguridad Ciudadana entendida como seguridad humana pos pandemia



FUENTE: Elaboración propia.

V. Paso 4. Estrategias de intervención y vinculación del objetivo del programa y/o proyecto con las metas ODS 2030

CUADRO 10: Análisis FODA: Definición de la estrategia territorial

<p>OBJETIVO CENTRAL</p> <p>Incrementar el índice de seguridad humana de la ciudadanía en la provincia de Neuquén postpandemia</p>	<p>FORTALEZAS (Internas)</p> <p>La provincia cuenta con el Plan Quinquenal Provincial 2019-2030, planteado principalmente desde una visión estratégica territorial, la que permite crear las condiciones del futuro en el presente. La problemática de seguridad humana trabajada en este proyecto, se focaliza en este sentido, siendo que es un lineamiento estratégico provincial priorizado por el plan de gobierno.</p> <p>La provincia cuenta con la distribución de los departamentos según microrregiones (MR) establecidas en el Plan Estratégico Territorial, que fortalece la territorialización de las metas asociadas a los ODS 2030.</p> <p>La provincia registra en los últimos 15 años una mejora en la proporción entre Empleo Público provincial y Empleo Privado.</p> <p>La provincia promueve y garantiza el derecho de políticas públicas con perspectiva de género que se territorializan mediante planes de acción gubernamentales activos que promueven los derechos de las mujeres, generando igualdad de género y achicando la brecha entre los mismos.</p> <p>La provincia garantiza la participación ciudadana con implementación de medidas concretas en cuanto a transparencia y calidad institucional que democratizan los procesos de decisión estatal.</p>	<p>DEBILIDADES (Internas)</p> <p>Los principales problemas ambientales que afectan a la provincia son los incendios de infraestructura (urbana o industrial) y de vegetación; la contaminación por residuos sólidos urbanos; la contaminación por vertido de efluentes; las inundaciones y arroyamientos; la expansión de áreas urbanas en detrimento de zonas productivas, y la desertificación.</p> <p>La problemática precedentemente mencionada, deviene en potenciales efectos negativos sobre el ambiente y la economía.</p> <p>La problemática seleccionada para desarrollar en este proyecto de Seguridad Humana, encuentra debilidad en cuanto a la articulación necesaria que se debe generar dentro del ministerio de competencia y con los demás ministerios para encontrar una solución interseccional, multisectorial, intertemporal y multiescalar que se viabilice en el diseño y ejecución de los planes de acción y de los recursos que se afecten a la misma.</p>
<p>OPORTUNIDADES (Externas)</p>	<p>POTENCIALIDADES</p> <p><i>Estrategias para aprovechar las oportunidades y las fortalezas</i></p> <p>La generación de áreas y espacios para diseñar políticas públicas focalizadas en promover ciudades saludables y en la prevención del consumo de drogas y alcohol, a través de un Plan Provincial Unificado para el abordaje integral de Consumos Problemáticos y las Adicciones, siguiendo los lineamientos estratégicos priorizados por el gobierno nacional, resulta ser estratégicamente beneficioso y le da sustentabilidad al objetivo del proyecto: Incrementar la tasa de Seguridad Humana para la ciudadanía neuquina postpandemia. Los planes de acción, planes y/o programas que contribuyan al cumplimiento territorial del objetivo del proyecto y que se identifiquen presupuestariamente en el Ministerio de Gobierno y Seguridad son PREVIDA; Políticas de Participación y prevención ciudadana y el Observatorio de Seguridad Humana.</p>	<p>DESAFIOS</p> <p><i>Estrategias para superar las debilidades aprovechando las oportunidades:</i></p> <p>Teniendo en cuenta los problemas ambientales que afectan a la provincia, en cuanto a incendios, contaminación por residuos, inundaciones etc la provincia cuenta con una gran oportunidad en cuanto al diseño de políticas públicas con planificación territorial por microrregiones y por dimensión, desde una cobertura diversificada que le permite generar estrategias de gestión desde la coordinación de políticas públicas intersectoriales trabajando en el fortalecimiento de la cohesión ambiental desde el territorio.</p>

<p>En cuanto a la tasa de desempleo, se destaca que de acuerdo a los datos obtenidos del análisis situacional, en el segundo trimestre de 2018 el desempleo en NQN fue del 4,2%, casi 1,3 pp. menos que en el trimestre anterior, y 3,4 pp. menos que la media nacional (9,6%).</p>	<p>Diseñar políticas públicas con un abordaje integrado e integral, articulado desde las Microregiones (MR) e interseccionalmente, teniendo como horizonte el cumplimiento de las metas de los ODS, permite diseñar programas, planes y/o proyectos focalizados. En forma conjunta contribuyen a disminuir la brecha de desigualdad entre las regiones y desde distintas dimensiones (social, económica, ambiental, ciudadana), generando igualdad en y entre los ciudadanos neuquinos, como así también contribuye a disminuir el índice de pobreza y el desempleo en la Provincia.</p>	<p>Uno de los mayores desafíos que desde el Presupuesto Provincial se plantea tiene relación con el reflejo presupuestario de las problemáticas pronzadas en general. Si pensamos que las problemáticas son transversales a toda la estructura organizacional con la que actualmente está diseñada la Administración Pública tanto nacional como provincial, nos encontramos con que los problemas son únicos y justamente están claramente identificados por los ODS y sus metas, pero al presupuestar aun queda mucho trabajo metodológico por hacer para que en forma interseccional y transversal, se visibilicen los esfuerzos compados desde de las distintas dimensiones, y ministerios. Además, este desafío conlleva a realizar una revisión de los procedimientos y de los clasificadores presupuestarios y contables en general, no solo a nivel provincial. Es necesario una discusión más profunda, en este sentido. Y me atrevo a ir un poquito más allá, invitándolos a preguntarnos, si está es la forma en debería seguir existiendo los ministerios, o existe la posibilidad de mirar hacia un futuro con Ministerios por ODS? Es tan solo una duda existencial.</p>
<p>En términos de la medición de la desigualdad, de acuerdo al Índice de Desarrollo Sostenible Provincial elaborado por el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Neuquén es una de las cinco provincias argentinas con menor nivel de desigualdad.</p>	<p>Con respecto a la problemática por la cual se lucha desde 1970, referida a garantizar y promover los derechos de las mujeres para generar igualdad, la provincia genera espacios, actividades, capacitaciones entre otros, dirigidos a los agentes públicos, la sociedad civil en general, y las empresas privadas que generan cambios culturales en la provincia. Asimismo, en lo que respecta a la problemática de la Seguridad Humana, estas acciones gubernamentales permiten el diseño de políticas públicas con perspectiva de género generando igualdad entre los géneros. Algunos dispositivos provinciales de género reconocidos a nivel nacional, son: el Programa Provincial de Contención y Acompañamiento en las Violencias (Línea 148) y los centros provinciales de atención a las víctimas del delito, y de resolución alternativa de conflictos. El abordaje de las problemáticas por MR, favorece un diseño interseccional y transversal considerando las distintas dimensiones.</p>	<p>En términos de la medición de la desigualdad, de acuerdo al Índice de Desarrollo Sostenible Provincial elaborado por el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Neuquén es una de las cinco provincias argentinas con menor nivel de desigualdad.</p>
<p>El índice de pobreza (personas bajo la línea de pobreza) en Neuquén bajo al fines de 2017 unos 13 puntos porcentuales respecto de fines de 2016 (paso de 34,5 a 21,4), mientras el de Argentina cayó 4,6 puntos porcentuales en ese lapso (del 30,3 al 25,7%). Para Neuquén, esto significa que más de 37 mil personas salieron de la pobreza y otras 4 mil personas dejaron de ser indigentes entre 2016 y 2017.</p>	<p>RIESGOS</p> <p><i>Estrategias para superar las amenazas aprovechando las fortalezas</i></p> <p>En cuanto a la amenaza que significa lograr generar los vínculos necesarios y suficientes para el diseño de políticas públicas focalizadas en la problemática de la seguridad humana, entre otros, es table destacar que al fomentarse este tipo de trabajo articulado desde el gobierno nacional impulsa y fortalece en las provincias " el no dejar a nadie atrás" y el hecho de que " nadie se salva solo" , desde la construcción de espacios articulados entre los distintos actores públicos y privados de cobertura focalizada en los problemas a resolver.</p>	<p>El índice de pobreza (personas bajo la línea de pobreza) en Neuquén bajo al fines de 2017 unos 13 puntos porcentuales respecto de fines de 2016 (paso de 34,5 a 21,4), mientras el de Argentina cayó 4,6 puntos porcentuales en ese lapso (del 30,3 al 25,7%). Para Neuquén, esto significa que más de 37 mil personas salieron de la pobreza y otras 4 mil personas dejaron de ser indigentes entre 2016 y 2017.</p>
<p>AMENAZAS (Externas)</p>	<p>RIESGOS</p> <p><i>Estrategias para superar las amenazas aprovechando las fortalezas</i></p>	<p>El pleno desarrollo de la provincia de Neuquén se encuentra mayormente asociado al desarrollo de su potencial energético vinculado con la explotación y explotación del petróleo (Yaca Muerta), por lo tanto, la caída del precio del barril del petróleo a nivel mundial resulta una gran amenaza condicionante en cuanto a la proyección de recursos financieros y económicos necesarios para la continuidad del crecimiento provincial.</p>
<p>LIMITACIONES</p> <p><i>Estrategias para neutralizar las amenazas</i></p>	<p>Teniendo en cuenta el escenano más desfavorable para la provincia, en cuanto a una posible caída del precio del barril de petróleo, siendo que la mayor proporción de los recursos provienen de la coparticipación generada por este recurso no renovable, la provincia se verá limitada desde la dimensión económica financiera para diseñar políticas públicas con la cobertura y alcance que actualmente poseen. Aun así, considerando los recursos que generan la actividad turística provincial, y sobre todo, la cultura histórica de planificación estratégica temonial con la que cuenta la provincia, sumado a eso considero que la generación de una dirección provincial de Gestión Para Resultados que dependa del Gobernador directamente, que articule el diseño de políticas públicas desde la Planificación Estratégica hasta el Presupuesto, contribuiría a mitigar el riesgo y los desafíos vendieros postbandera.</p>	<p>El pleno desarrollo de la provincia de Neuquén se encuentra mayormente asociado al desarrollo de su potencial energético vinculado con la explotación y explotación del petróleo (Yaca Muerta), por lo tanto, la caída del precio del barril del petróleo a nivel mundial resulta una gran amenaza condicionante en cuanto a la proyección de recursos financieros y económicos necesarios para la continuidad del crecimiento provincial.</p> <p>Puntualmente para la problemática de la seguridad humana, trabajada en este proyecto, una de las principales amenazas consiste en que los vínculos públicos-privados necesarios no se genere.</p>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

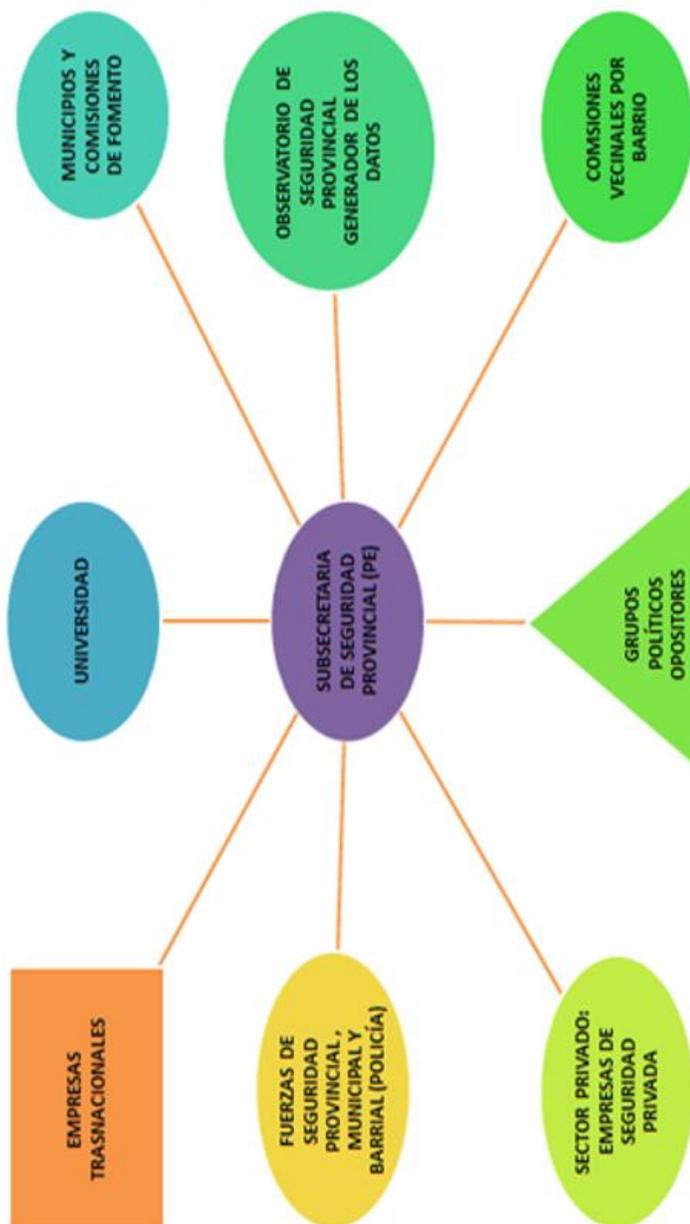
CUADRO 11: Vinculación Plan Estratégico Provincial de Seguridad Humana y metas ODS 2030

OBJETIVO PRINCIPAL	ODS 1	ODS 2	ODS 3	ODS 4	ODS 5	ODS 6	ODS 7	ODS 8	ODS 9	ODS 10	ODS 11	ODS 12	ODS 13	ODS 14	ODS 15	ODS 16	ODS 17
Incrementar el índice de seguridad humana de la ciudadanía en la provincia de Neuquén postpandemia			3.5 3.a 3.d	5.2	5.2 5.c			8.7		10.2 10.3 10.5	11.1 11.7 11.a			NO APLICA EN LA PROVINCIA DE NQN		16.1 16.2 16.3 16.5	17.17

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

VI. Paso 5. Mapa de actores:

Diagrama 23: Mapa de actores. Seguridad Ciudadana entendida como seguridad humana pos pandemia



FUENTE: Elaboración propia.

VII. Paso 6. Elaboración del programa y/o proyecto desde la Matriz de Marco Lógico (MML):

Cuadro 12: Paso 6. MML - Seguridad Ciudadana entendida como seguridad humana pos pandemia

OBJETIVOS	MÉTODOS E INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS	AÑO 2021
<p>FIN</p> <p>El proyecto "Seguridad Humana" contribuye a la disminución de la desigualdad en todas sus dimensiones, a generar empleo genuino y a generar igualdad entre los géneros en la Provincia del Neuquén al año 2023.-</p>	<p>1.3. Generar medidas apropiadas de protección social para todos y todas, ampliando la cobertura en un 55% de los pobres y los más vulnerables.</p> <p>5.2. Reducir en un 30% todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación. 6.7 Adoptar medidas inmediatas y eficaces para reducir en un 15% el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asignar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, de aquí a 2023, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas</p> <p>Indicador: 1.3.1. Proporción de la población cubierta por sistemas de protección social provincial por MR. Meta: al menos el 25% de la población cubierta por MR. 1.3.1.a. Proporción de los niños y niñas y adolescentes hasta 18 años cubiertos por sistemas de protección social provincial por MR. Meta: al menos el 25% de los niños, niñas y adolescentes cubiertos por MR. 1.3.1.b. Proporción de adultos mayores cubiertos por sistemas de protección social provincial por MR. Meta: Al menos el 25% de los adultos mayores cubiertos por MR. 5.2.1. Proporción de mujeres y niñas de 15 años de edad o más que han sufrido en los 12 últimos meses violencia infligida por un compañero íntimo actual o anterior. 5.2.2. Proporción de mujeres y niñas de 15 años de edad o más que han sufrido en los últimos 12 meses violencia sexual infligida por otra persona que no sea un compañero íntimo. Meta: que al menos el 15% de Mujeres y niñas menores a 15 años de edad identifiquen situaciones de violencia en ambos casos por MR y conozcan los protocolos de seguridad ciudadana ante estos casos. 8.7.1. Tasa de empleo de niños y niñas de 5 a 15 años. Meta: reducir en un 15% tasa de empleo de niños y niñas por MR.</p>	<p>1. Publicación de planes de Protección Social gobierno y Seguridad 2. Datos estadísticos generados desde el Observatorio de Seguridad Humana validados por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Neuquén</p>	<p>Se mantiene la priorización de los Lineamientos Estratégicos en Seguridad Humana en el plan de gobierno de la Provincia de Neuquén. Los Ministerios intervinientes y la Dirección de Estadísticas y Censos promueven la generación de los datos necesarios y participan activamente en forma sostenida en Seguridad Ciudadana.</p> <p>Se logra un interés de los/as funcionarios/as, técnicos/as y agentes de los distintos municipios de la provincia en relación a la temática de género y por MR. La Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia, el Observatorio de Violencia contra las Mujeres dependiente del Ministerio de Ciudadanía y el Observatorio de Seguridad Humana Provincial consensuan trabajar los datos estadísticos en forma conjunta.</p>	<p>21.000.000,00</p>
<p>PROPOSITO</p> <p>La SEGURIDAD HUMANA entendida como "seguridad de la comunidad" en las Microregiones de Confluencia y Sur de la provincia del Neuquén al año 2021, ha logrado incrementarse en un 15%</p>	<p>Indicadores: N° de capacitaciones y asistencias técnicas brindadas MR- Confluencia y Sur- por temas: 1. Consumos Problemáticos y Adicciones 2. Violencia de género N° de personas capacitadas. Línea de Base: Se cuenta con 15 Áreas Mujeres y 3 Consejos Locales de las Mujeres por MR.- Meta: Realizar 10 capacitaciones por MR y por tema durante el 2021.</p>	<p>Ponillas de asistencia a las capacitaciones. Informes de capacitaciones. Registro fotográfico. Informes de asistencias técnicas.</p>	<p>Se logra contar con el interés de las Áreas Mujeres y los Consejos Locales de las Mujeres por MR. Las temáticas dictadas desde estos espacios generan interés en las y los jóvenes de 18 a 35 años por MR. Los y las jóvenes de 18 a 35 años cuentan con conectividad para presenciar las capacitaciones y asistencias virtuales, adaptadas a la realidad que nos atraviesa.</p>	<p>4.377.000,00</p>

<p>2. Campañas de Concientización Social sobre violencia de género, consumos problemáticos y adicciones divulgadas en las MR de Confluencia y Sur de la Provincia de Neuquén</p>	<p>Indicador: Variación interanual de campañas informativas y de concientización para prevenir los consumos problemáticos, las adicciones, la violencia y el delito</p> <p>Método de cálculo: ((cantidad de campañas informativas y de concientización en el año t)/(cantidad de campañas informativas y de concientización en el año t-1)) *100</p> <p>Meta: 2019: 46% (8 campañas realizadas).</p> <p>Meta: 12 campañas informativas de concientización para prevenir los consumos problemáticos, las adicciones, la violencia y el delito en el año 2021.</p>	<p>Registros fotográficos. Notas periodísticas. Registro de participantes. Entrevistas. Vídeos. Página oficial.</p>	<p>Conformidad, respaldo y apoyo incondicional de las nuevas autoridades políticas hacia el programa. Referentes institucionales, comunitarios y población interesada en participar activamente en prevención ciudadana. Razonable estabilidad económica y financiera. Responsabilidad de las autoridades políticas en el manejo de los recursos financieros del programa. Respeto de las autoridades hacia la planificación de metas y su respectiva planificación financiera.</p>	<p>1.980.000,00</p>
<p>3. Dispositivos de Seguridad Humana generados en las MR de Confluencia y Sur de la Provincia de Neuquén</p>	<p>Indicador: Variación interanual de organizaciones e instituciones contactadas y/o convocadas, formados y participando de la construcción de dispositivos preventivos de Seguridad Humana por MR</p> <p>Línea de Base: 2019: 93% (112 instituciones y/o organizaciones participando en la generación de dispositivos para la prevención de los consumos problemáticos, la violencia y/o el delito trata de personas)</p> <p>Meta: Generar al menos 8 Dispositivos de prevención de Seguridad Humana por MR en el año 2021.</p>	<p>Solicitudes, demandas espontáneas de seguridad, ofrecimientos universales, compromisos, etc., asistidos y sistematizados. Acuerdos documentados, Registro de asistencias a las capacitaciones producidos por el programa, Certificación de asistencias.</p>	<p>Conformidad, respaldo y apoyo incondicional de las nuevas autoridades políticas hacia el programa. Referentes institucionales, comunitarios y población interesada en participar activamente en prevención ciudadana. Razonable estabilidad económica y financiera. Responsabilidad de las autoridades políticas en el manejo de los recursos financieros del programa. Respeto de las autoridades hacia la planificación de metas y su respectiva planificación financiera.</p>	<p>3.883.000,00</p>
<p>4. Observatorio de Seguridad Humana generado en la Provincia de Neuquén</p>	<p>Indicadores: 1. Variación interanual de informes emitidos de seguridad comunitaria, seguridad personal y seguridad para las mujeres</p> <p>Método de Cálculo: ((Cantidad de informes trimestrales por factor de conflicto en el año t)/(cantidad de informes trimestrales por factor de conflicto en el año t-1)) *100</p> <p>2. Variación interanual de la percepción de la seguridad comunitaria, seguridad personal y seguridad para las mujeres.</p> <p>Método de Cálculo: ((Nivel de percepción año t/nivel de percepción año t-1)-1)*100</p> <p>Línea de Base: en construcción</p> <p>Meta: Generar al menos 9 informes y 1 encuesta de percepción por MR en el año 2021.</p>	<p>Informe publicado Encuesta de percepción</p>	<p>Conformidad, respaldo y apoyo incondicional de las nuevas autoridades políticas hacia el programa. Referentes institucionales, comunitarios y población interesada en participar activamente en prevención ciudadana. Razonable estabilidad económica y financiera. Responsabilidad de las autoridades políticas en el manejo de los recursos financieros del programa. Respeto de las autoridades hacia la planificación de metas y su respectiva planificación financiera.</p>	<p>3.307.000,00</p>
<p>5. Red de Seguridad Humana Provincial para realizar monitoreo y seguimiento del plan de acción por MR</p>	<p>Indicador: Porcentaje de actividades monitoreadas por MR</p> <p>Meta: al menos el 15% de las actividades planificadas monitoreadas por MR</p> <p>Línea de base: en construcción</p> <p>Método de cálculo: (Cantidad de actividades monitoreadas/cantidad de actividades planificadas) *100</p>	<p>Informes de monitoreo</p>	<p>Se realizan los informes de monitoreo y/o seguimiento correspondientes por trimestre y por MR.</p>	<p>453.000,00</p>
<p>GASTOS DE PERSONAL AFECTADOS A LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE SEGURIDAD ESTRATÉGICO: \$7.000.000</p>				

COMPONENTES

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

TERCERA PARTE: MONITOREO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

I. Monitoreo y Evaluación

Con respecto a la definición de monitoreo, una de las acepciones lo define como el seguimiento que se realiza durante la ejecución de una política pública, programa y/o proyecto. Es un instrumento, de gestión y de política, que permite revisar en forma periódica los aspectos sustantivos de las políticas públicas. Su intencionalidad es fundamentalmente descriptiva en tanto se preocupa por identificar de manera sistemática y permanente el grado de cumplimiento de los objetivos y metas propuestas, el grado de avance en la implementación de las actividades previstas y el uso de los recursos disponibles en función del presupuesto asignado.

“El Monitoreo es un proceso continuo que sigue lo que está ocurriendo con un programa y usa los datos recolectados para informar la implementación y la administración cotidiana del programa.”

Fuente: Gertler (2011)

Asimismo, se entiende que el monitoreo es la “función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores predefinidos para proporcionar a los administradores y a las principales partes interesadas de una intervención para el desarrollo indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos, así como de la utilización de los fondos asignados” (OCDE, 2002). En la gestión pública, el monitoreo busca conocer el avance de los objetivos y las metas del gobierno que, en la mayoría de los casos, están consignados en un plan nacional que se ejecuta con los

recursos del presupuesto público. Por tanto, la función de monitoreo está estrechamente ligada a las de planificación y de presupuesto, y analiza tanto la consecución de los objetivos como los recursos que se invierten para lograrlos.

En el marco de la GpR, el sistema de monitoreo es un instrumento para gestionar el sector público mediante un conjunto de indicadores que permiten verificar el cumplimiento de los objetivos y de sus expresiones cuantitativas: las metas.

Cuadro 13: Diferencia entre monitoreo tradicional y orientado a resultados

Monitoreo	
Tradicional	Orientado a Resultados
Contiene indicadores que informan sobre los insumos, las actividades y los productos realizados, pero sin analizar si con ellos se logran o no los objetivos (resultados).	Incorpora indicadores que dan cuenta de los resultados obtenidos por los programas y/o los proyectos.

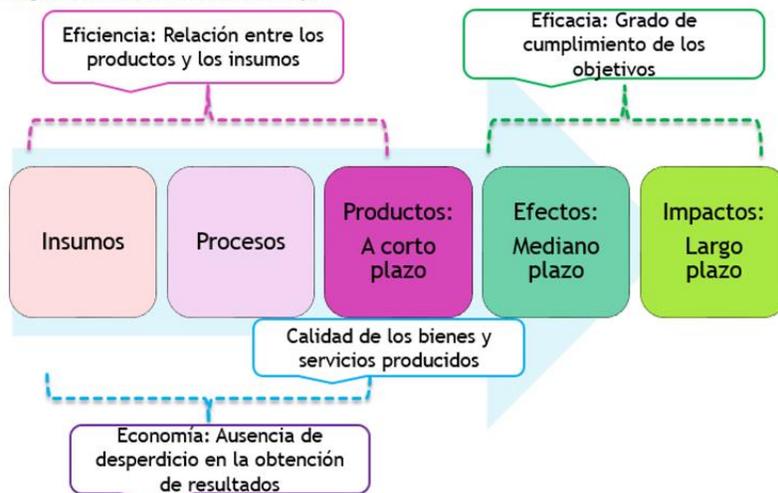
FUENTE: "La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe." Roberto García López, Mauricio García Moreno. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010.

Se destaca que, el sistema de monitoreo debe dar cuenta del desempeño de las instituciones, los programas y/o los proyectos. En el ámbito de las políticas públicas, el desempeño se define como la medida en que una intervención para el desarrollo o una entidad que se ocupa de fomentar el desarrollo actúa conforme a criterios, normas y directrices específicos u obtiene resultados de conformidad con las metas o los planes establecidos (OCDE, 2002). Por tanto, los indicadores para medir el desempeño deberán dar cuenta de dos aspectos importantes de las intervenciones públicas:

- i) los resultados establecidos en la planificación (los productos, los efectos y los impactos) y
- ii) los criterios, las normas y las directrices que guían la intervención de las entidades.

En el Diagrama 24, se representan las relaciones existentes entre los elementos de la cadena de resultados y las dimensiones del desempeño.

Diagrama 24: Dimensiones del desempeño



FUENTE: Elaboración propia.

Cabe agregar que, el monitoreo es una función transversal del ciclo de gestión, destacando que cada uno de los pilares desempeña un papel en su ejecución. Por ejemplo, el pilar de planificación se ocupa de establecer los objetivos de gestión, el de PoR participa en el establecimiento de metas, y la Gestión Financiera pública (GFP) provee información.

Asimismo, el sistema de monitoreo se ocupa de informar sobre los distintos niveles en los que se ejecutan las políticas públicas: los servicios, los programas, las instituciones y las políticas.

Para Mackay (2007) existen tres características de un sistema de monitoreo exitoso:

1. **Sostenibilidad:** que el sistema esté institucionalizado (sobreviva a cambios de gobiernos, ministros y altos funcionarios).
2. **Información de calidad:** rigurosidad en la construcción de la información y existencia de controles de calidad.

3. **Uso y práctica de la información:** la información producida debe tener un destino (insumo para el diseño de políticas, presupuestos o la implementación de programas).

Durante la etapa del monitoreo, se releva información relacionada a:

1. La ejecución territorial de las actividades planificadas.
2. Los resultados alcanzados de las actividades realizadas, los avances y las mejoras logradas.
3. La consecución de los objetivos del programa y sus impactos.

En forma complementaria, la evaluación es la “apreciación sistemática y objetiva de un programa y/o proyecto, o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones” (OCDE, 2002).

La evaluación, mediante un proceso sistemático de recolección y de análisis de información relevante, emite juicios sobre las causas y las razones de los resultados, examina resultados no buscados, estudia el proceso que se ha seguido para obtenerlos y proporciona recomendaciones para acciones futuras.

Los datos que alimentan el sistema de monitoreo y evaluación provienen, en gran parte, de los sistemas institucionales de información que disponen los ministerios sectoriales.

La evaluación puede estar orientada al diseño (ex ante), a los procesos (concurrente) o a los productos, resultados e impactos (ex post).

1. **Evaluación de Diseño (ex ante):** se centra en la lógica interna y los mecanismos de intervención de los programas. Su objetivo es determinar la pertinencia de los mismos para la consecución de sus

objetivos y para la atención de los problemas que le dieron origen. También incluye el análisis de la disponibilidad prevista de recursos físicos, humanos y financieros y los sistemas de información y su adecuación a las necesidades de su implementación. Además, permite tomar decisiones para mejorar la consistencia y la escala de un programa, es decir, saber si su esquema actual es adecuado para contribuir a la solución del problema para el cual fue creado.

2. Evaluación de Procesos: se focaliza en la implementación del proyecto, programa o política, analizando si los procesos operativos se llevan adelante considerando un uso eficaz y eficiente de los recursos. Genera una descripción detallada de: qué intervenciones están involucradas, mecanismos de ejecución y entrega de prestaciones. Asimismo, identifica los factores que han ayudado o dificultado la implementación y las variaciones en diversos contextos de implementación.

3. Evaluación de productos y resultados: analiza los efectos inmediatos derivados de la implementación de determinado proyecto, programa o política. El análisis descriptivo de los productos y servicios entregados se focaliza en la cantidad, cobertura, oportunidad y calidad de los mismos, así como el uso que hacen los/as beneficiarios/as de los productos y servicios que recibieron. El análisis descriptivo de los resultados de corto plazo puede responder a preguntas sobre cambios en el conocimiento, habilidades adquiridas, actitudes y valores y el comportamiento de los beneficiarios del proyecto, programa o política

4. Evaluación de impacto (ex post): permite identificar en qué medida los cambios sociales observados son atribuibles a un determinado proyecto, programa o política. Es decir, el foco está puesto en la atribución de causalidad. Las evaluaciones de impacto se realizan mediante técnicas rigurosas que implican la construcción de un escenario contrafactual (qué habría pasado ante

la ausencia de la intervención), utilizando principalmente técnicas cuantitativas.

Cuadro 14: Diferencia entre monitoreo y evaluación de políticas públicas

Políticas Públicas	
Monitoreo	Evaluación
1. Ofrece información sobre la situación relativa al cumplimiento de los objetivos y los efectos de una política, programa o proyecto.	1. Explica por qué esos objetivos o efectos se están logrando (o se han logrado) o no, y expone los cambios que se han producido en los/as beneficiarios/as y en la sociedad.
2. Permite mediante un proceso continuo seguir lo que está ocurriendo con un programa y usa los datos recolectados para informar la implementación y la administración cotidiana del programa.	2. Permite identificar y explicar los factores operantes y las razones de los éxitos o fracasos en el logro de los objetivos de los programas y políticas, así como los efectos no buscados.
3. Es una función continua que utiliza una recopilación sistemática de datos sobre indicadores especificados previamente.	3. Consiste en una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política.
4. Su análisis está enfocado en los procesos y productos de un programa o política.	4. Puede estar orientada al diseño (ex ante), a los procesos (concurrente), o a los productos, efectos e impacto (ex post).
5. Proporciona indicios sobre los avances para el logro de objetivos y la utilización de los fondos asignados.	5. Determina la pertinencia y el logro de los objetivos, como así también el valor o la significación de una intervención. Explora resultados no esperados.
6. Permite detectar desvíos en el logro de objetivos, para decidir nuevas estrategias que aseguren el avance hacia resultados.	6. Permite detectar las razones por las cuales los objetivos planeados fueron o no alcanzados.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

A pesar de las diferencias, ambos son procesos interconectados y complementarios. El monitoreo permite poner de manifiesto situaciones problemáticas, aportar evidencia para identificar causas y posibles soluciones, y detectar señales de alarma que serán insumo para la evaluación. Por su parte, en la evaluación se combina distintos tipos de información. Por un lado, se genera información mediante el propio proceso; por el otro, se basa en la información que se produce sobre el grado de ejecución de las actividades que se desarrollan en el marco de una política, la utilización de los recursos y el nivel de logro de los resultados esperados a través del monitoreo.

II. Metas presupuestarias

En el marco del presupuesto, se entiende por meta física a:

- Los bienes y servicios concretos que se generan de acuerdo al gasto relacionado,
- Hacen referencia a los resultados que efectivamente se lograron desde el programa y/o proyecto;
- Se formulan al momento de elaboración del Anteproyecto de presupuesto,
- En el marco del presupuesto, se define como la expresión concreta, cuantificable y medible que caracteriza el(los) producto(s) final(es) de las actividades establecidas para el año fiscal.

Diagrama 25: ¿Cuáles son las características de las metas en el marco del presupuesto?



FUENTE: Elaboración propia.

Por otro lado, la meta es el desempeño esperado por el indicador asociado al producto y/o al objetivo estratégico relacionado con el producto. Desde esta perspectiva, permite medir el avance de los logros de sus productos y el desempeño de estos establecidos en los objetivos estratégicos.

1. Significado:

- Expresa el nivel de desempeño a alcanzar,

➤ Vinculados a los indicadores, proveen la base para la planificación operativa y el presupuesto.

1. Elementos: Se compone de tres (3) elementos, a saber:

I. Descripción de la meta: Hace referencia a las acciones necesarias llevadas a cabo por el PoR, que contribuyen al logro del propósito del mismo. Asimismo, se definen por propósito y/o por componente tantas acciones como producto final y/o intermedio necesite para obtener los productos necesarios en pos del cumplimiento del propósito del PoR.

II. Unidad de Medida (UM): En el marco presupuestario, se considera unidad de medida al producto final o intermedio obtenido. Se clasifica como producto final cuando no sufre ningún otro proceso de transformación en el organismo, mientras que es producto intermedio aquél cuya producción es exigida por los productos finales.

III. Valor deseable: Hace referencia a la cantidad de unidades de medida que son necesarias producir para lograr el/los componentes y/o propósito del POR.

Diagrama 26: Elementos de las metas presupuestarias



FUENTE: Elaboración propia.

1. Características generales:

- Especifica un desempeño medible,
- Especifica la fecha tope o el período de cumplimiento,
- Debe ser realista y loggable, pero representa un desafío significativo.

2. Requisitos de las metas

- Su establecimiento debe considerar diferentes parámetros,
- Deben ser posibles de cumplir por la institución con los recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos disponibles,
- Su logro debe depender de la institución (establecer los supuestos),
- Deben establecerse para ser cumplidas en un plazo determinado,
- Deben expresar claramente el ámbito geográfico que alcanza,
- Deben ser conocidas y acordadas con los ejecutores de un programa (establecer los responsables por el cumplimiento).

III. Indicadores

La matriz de marco lógico (MML), se utiliza no sólo para describir los objetivos de distinto orden que se definen en el marco de la solución de un problema político, económico o social de una población objetivo determinada. Una vez definida la estructura lógica de la MML, será necesario incorporar los indicadores que permitan seguir, en forma objetiva, el comportamiento de cada hipótesis de la formulación lógica institucional.

Los indicadores se diseñan de manera tal que permitan que sus valores puedan ser medidos cada cierto tiempo. Al evaluar el comportamiento de los indicadores, será posible definir los cursos de acción más óptimo para alcanzar el resultado esperado.

Las acciones correctivas pueden ser de dos tipos:

- a) aquéllas que sólo buscan mantener el programa dentro de lo establecido en su diseño, en cualquiera de sus categorías (control homeostático); y
- b) aquéllas que corresponden a cambios de diseño, motivados por modificaciones en las condiciones de expectativas externas al programa, o por la convicción de la necesidad de modificar la gerencia del programa.

Los procesos conducentes al primer tipo de decisiones se denominan “Monitoreo”, mientras que los procesos conducentes al segundo tipo de decisiones, se denominan “Evaluación”. La MML facilita los procesos de Monitoreo y Evaluación (M&E) por medio del conjunto de indicadores ordenado de manera lógica. Los indicadores propios del método son muy precisos, ya que específicamente deben controlar cada una de las hipótesis de los procesos de transformación desde la situación problema a la situación deseada.

El indicador mide el cambio que produce el programa y/o proyecto una vez que interviene con su plan de acción sobre la población objetivo. Asimismo, el resultado de su medición entrega un “valor” de comparación el cual está referido a una meta asociada.

1. Significado:

- Los indicadores son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido.

Diagrama 27: Aspectos relevantes del indicador



FUENTE: Elaboración propia.

2. Requisitos de los Indicadores:

- La calidad y utilidad del indicador (en tanto instrumento de medición de las variables asociadas al cumplimiento de objetivos) estarán determinadas por la claridad y relevancia de la meta que tiene asociada.
- El requisito fundamental para el diseño del indicador es el establecimiento previo de los objetivos y metas “lo que será medido”.
- El resultado de la medición del indicador entrega un “valor” de comparación el cual está referido a alguna meta asociada.
- El indicador deberá estar focalizado y orientado a “medir aquellos aspectos claves”, lo cual implica la necesidad de tener claridad cuáles son los “objetivos o propósitos” de la institución, y no todos, sino aquellos más relevantes que se relacionan con los productos estratégicos, dirigidos a los usuarios externos.

3. Pasos para la construcción de indicadores en el sector público:

Diagrama 28: «¿Qué pasos se deben seguir para construir indicadores para el sector público? (CONEVAL, 2013)»



FUENTE: Elaboración propia.

4. Algunas fórmulas para la construcción de indicadores:

Diagrama 29: «¿Qué pasos se deben seguir para construir indicadores para el sector público? (CONEVAL, 2013)»

CÁLCULO	FÓRMULA	EJEMPLO
Porcentaje: razón entre dos variables con igual unidad de medida	$\left(\frac{\text{Número de casos de interés}}{\text{Número de casos total}} \right) \times 100$	$\left(\frac{\text{Número de niños atendidos < 5 años}}{\text{Total de niños menores de 5 años}} \right) \times 100$
Tasa de variación: razón entre una misma variable, pero en periodos diferentes	$\left(\frac{\text{Variable año } t - \text{Variable año } t - 1}{\text{Variable año } t - 1} \right) \times 100$	$\left(\frac{\text{Cant denuncias 2017} - \text{Cant denuncias 2016}}{\text{Cant de denuncias 2016}} \right) \times 100$
Promedio: la suma de todos los valores de una variable dividida por los sumados	$\left(\frac{X1 + X2 + X3 + \dots + Xn}{\text{Número total de } X} \right)$	$\left(\frac{\sum \text{cant de tiempo de espera de cada paciente}}{\text{Cant de total de pacientes}} \right)$
Razón: relación entre dos variables con distinta unidad de medida	$\left(\frac{\text{Total de casos variable } X}{\text{Total de casos variable } y} \right)$	$\left(\frac{\text{Total de pacientes atendidos}}{\text{Total de enfermos}} \right)$

FUENTE: • “Serie ¿Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y evaluación de políticas públicas? Guía 5: Cómo construir indicadores”. Aquilino, N., Arena, E., Bode, M. y Scolari, J. CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), 2019.

5. Clasificación de Indicadores:

Existen dos formas de clasificar indicadores:

- 1) según el lugar que ocupan en la cadena de resultados y,
- 2) según la dimensión del desempeño de una política pública que mide (Armijo, 2011; Armijo & Bonnefoy, 2005).

Las dos clasificaciones son complementarias. “Mientras los primeros indicadores son más funcionales al objetivo de rendición de cuentas, en tanto que los indicadores de la segunda clasificación

están más orientados al objetivo de mejoramiento de la gestión y toma de decisiones” (Armijo & Bonnefoy, 2005, p. 26).

1. Tipos de indicadores según la cadena de resultados:

I. Indicadores de insumo: Miden el número de recursos que permiten realizar procesos destinados a la producción de bienes y servicios.

II. Indicadores de proceso/actividad: Miden el desempeño en la ejecución de las actividades y procesos para obtener bienes y servicios.

III. Indicadores de producto: Miden el volumen y la calidad de los bienes y servicios generados directamente por la organización.

IV. Indicadores de resultado: Reflejan los cambios en el comportamiento, estado o certificación de los/as beneficiarios/as una vez recibidos los bienes o servicios. Su importancia radica en que se espera que conduzcan a los resultados finales. Entregan información sobre el mejoramiento en las condiciones de vida de la población objetivo.

V. Indicadores de impacto: Dependen del accionar de más de una institución. Pueden estar afectados por factores externos no controlables y la atribución directa no siempre es comprobable.

2. Tipos de indicadores según dimensiones de desempeño:

I. Indicadores de economía: Miden la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de sus objetivos.

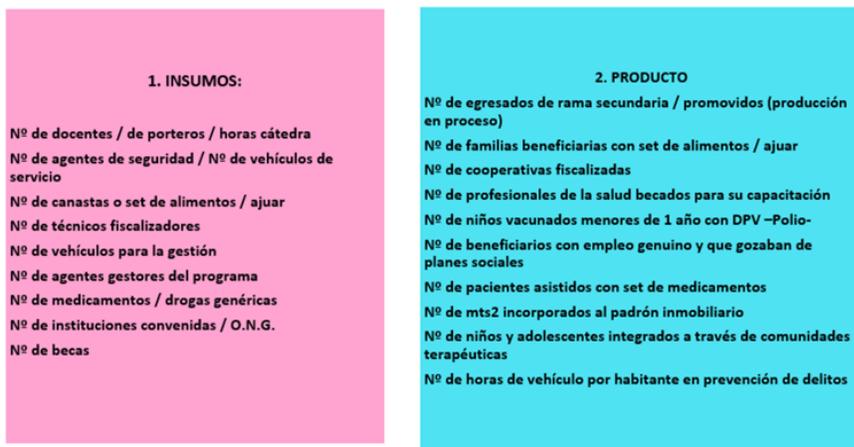
II. Indicadores de eficacia: Miden el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos.

III. Indicadores de eficiencia: Miden la relación entre la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto.

IV. Indicadores de calidad: Miden la capacidad de una institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios.

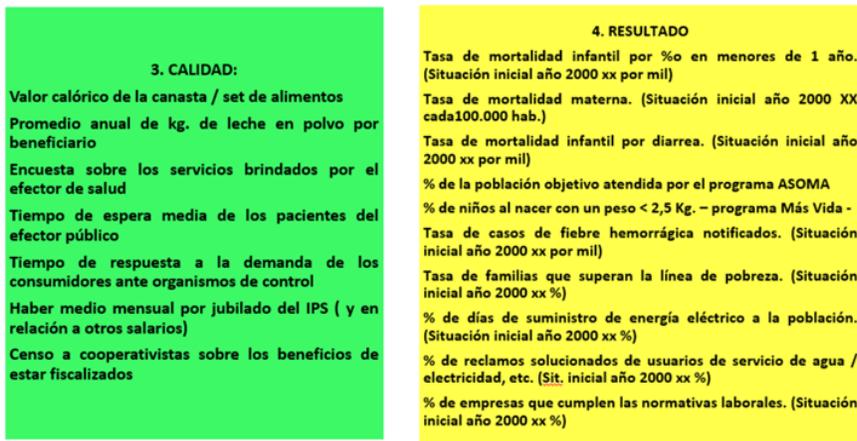
A continuación, se ejemplifican algunos de los indicadores precedentemente descriptos en el Gráfico 41, 42 y 43.

Gráfico 41: Ejemplos de indicadores de insumos y productos



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Gráfico 42: Ejemplos de indicadores de calidad y resultado



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Gráfico 43: Ejemplos de indicadores de impacto

5. IMPACTO:

Reducción de tasa de mortalidad infantil por el programa MAS VIDA, después de 10 años de aplicación (2003=100)

Control de Medidas antropométricas de niños asistidos por el programa más vida

Aporte de las cooperativas asistidas que hacen al empleo y al PBI regional

Aporte de los egresados de universidades regionales en las actividades promovidas

Aporte de la capacitación a desempleados integrados al mercado laboral

Aporte en calidad de vida de los programas de asistencia con medicamentos de tratamiento prolongado

Aporte de las U.P.A. a la contención de los pacientes antes de su arribo al efector público

Evaluación del egresado niño y adolescente de las comunidades terapéuticas

Aporte de los técnicos enfermeros egresados modificando la relación enfermero/paciente en los efectores

Aporte de los programas de investigación a la realidad productiva

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Ejemplo de indicadores según la cadena de resultados:
 Programa de “Asistencia Alimentaria” a familias con provisión de alimentos para la población materno- infantil en condiciones de vulnerabilidad de 0 a 6 años a través de tarjetas magnéticas.

Gráfico 44: Ejemplo de indicadores según la cadena de resultados: Programa de “Asistencia Alimentaria”

Insumo	Producto	Calidad	Resultado	Impacto
12 cargas anuales en la tarjeta magnética	Familias y niños Beneficiarias con carga en la tarjeta	Valor calórico de los alimentos sugeridos en cartilla / Usuarios satisfechos sobre total	Menores tasas de muerte infantil	Disminución de la tasa de desnutrición crónica en niños

FUENTE: ELABORACION PROPIA

1. Indicador y Metas Presupuestarias: Ficha Técnica:

Gráfico 45: Indicador y Metas Presupuestarias: Ficha Técnica:

1. NOMBRE DEL INDICADOR
2. OBJETIVO DEL INDICADOR
3. MÉTODO DE CÁLCULO DEL INDICADOR
4. TEMPORALIDAD DEL INDICADOR
5. LÍNEA BASE DEL INDICADOR
6. META PRESUPUESTARIA (UNIDAD DE MEDIDA CUANTIFICADA)
7. TEMPORALIDAD DE LA META PRESUPUESTARIA
8. LÍNEA BASE DE LA META PRESUPUESTARIA
9. MEDIOS DE VERIFICACIÓN (FUENTES DE RECOLECCIÓN DE LOS DATOS: PRIMARIA O SECUNDARIA)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

CUARTA PARTE: FORMULACIÓN Y MONITOREO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO (PPG)

I. Planificación de programas y/o proyectos con perspectiva de género (PPG)

a) Género: Marco conceptual

El concepto género destaca la construcción cultural de la diferencia sexual, es decir, el hecho de que las diferentes conductas, actividades y funciones de las mujeres y los hombres son culturalmente construidas, más que biológicamente determinadas.

El género, a los fines de realizar análisis, es utilizado en las ciencias sociales desde que el antropólogo John Money propusiera, en 1955, el término rol de género para describir los comportamientos asignados socialmente a los hombres y a las mujeres. En 1968, en sus estudios sobre los trastornos de la identidad sexual, el psicólogo Robert Stoller definió la identidad de género y concluyó que ésta no es determinada por el sexo biológico, sino por el hecho de haber vivido desde el nacimiento las experiencias, ritos y costumbres atribuidos a cierto género.

El feminismo académico anglosajón impulsó el uso de este concepto en los años 70 para enfatizar que las desigualdades entre mujeres y hombres son socialmente construidas y no biológicas. Distinguir claramente la diferenciación sexual de las interpretaciones que cada sociedad hace de ella, permitía una mejor comprensión de la realidad social y perseguía un objetivo político: demostrar que las características humanas consideradas femeninas son adquiridas por las mujeres mediante un complejo proceso individual y social, en lugar de derivarse naturalmente de su sexo biológico.

Posteriormente, en los años 80, el género comenzó a ser utilizado por diversas disciplinas de las ciencias sociales porque demostraba

ser una categoría útil para delimitar con mayor precisión cómo la diferencia (biológica) se convierte en desigualdad (económica, social y política) entre mujeres y hombres, colocando en el terreno simbólico, cultural e histórico los determinantes de la desigualdad entre los sexos.

b) Análisis del género en el contexto actual

El análisis de género consiste en el examen metódico de las funciones desempeñadas por mujeres y hombres, teniendo en cuenta su accionar desde distintas dimensiones y los desequilibrios existentes en cuanto al acceso al trabajo, los recursos, el ocio, la riqueza, la cultura y el poder.

La realización de este tipo de análisis permite comprender los procesos e instituciones sociales que producen y reproducen la desigualdad entre las mujeres y los hombres; los mecanismos de dominación que utilizan los hombres, como grupo social; las formas en que las mujeres son despojadas de los beneficios de su trabajo; la valoración asimétrica de la capacidad y comportamientos de ambos sexos, así como la desigualdad que se genera al momento del acceso a recursos y al poder entre hombres y mujeres.

Es dable destacar que, el hecho de analizar la realidad "desde el género" no implica considerar a todas las mujeres en igualdad de condiciones. No obstante, las mujeres comparten experiencias, fuerzas y obstáculos que les otorgan necesidades e intereses comunes, las formas de subordinación social y económica, y de vulnerabilidad son tan complejas y están tan individualizadas como las personas que las sufren.

El hecho de trabajar con mujeres o hacerlas beneficiarias exclusivas de determinadas políticas específicas, para ser consideradas efectivamente al momento de formulación de políticas públicas con perspectiva de género, requiere un interés especial en descubrirlas, aplicando para ello herramientas analíticas

que permitan poner de manifiesto los procesos que producen y reproducen las relaciones de poder entre hombres y mujeres.

La perspectiva de género alude a realizar análisis desde una perspectiva que mida su potencial político, transformador de la realidad, es decir, la perspectiva de género es una propuesta política en tanto exige un compromiso a favor de la construcción de relaciones de género equitativas y justas.

Actualmente se están haciendo verdaderos esfuerzos para que las políticas públicas asuman un carácter integrador que les permitan avanzar dando respuesta a las diferentes necesidades de las personas; para ello, se hace necesario conocer y evaluar el impacto que las mismas tienen en la mejora de las condiciones de vida tanto de las mujeres como de los varones. Desde este punto de vista, el desarrollo de las políticas públicas no sólo entraña una reducción de las situaciones de vulnerabilidad, o un mejor acceso a los servicios sociales, sino que también debe suponer una reducción de las diferencias de bienestar entre mujeres y varones. Esto convierte al análisis de género en un importante instrumento para el desarrollo social (Broderick, 2012; Sen, 1992).

“La consideración al género supone la adopción de una propuesta de inclusión, de búsqueda de igualdad y equidad, por la que se asume que las relaciones que se establecen entre mujeres y varones sólo podrán resolverse en tanto incluyan cambios en los varones y también en las propias mujeres (Gamba, 2008).”

c) Planificación con enfoque de género

La pregunta es, ¿Cómo se diseñan programas y/o proyectos que mejoren la situación y posición de las mujeres en la sociedad?

La planificación, debe ser entendida como un proceso de aprendizaje desde una perspectiva estratégica elemental en un sistema que pretende mejorar la gestión de una organización que debe analizar los impactos, y fundamentalmente, ocupar un lugar central dentro del propio proceso de mejora continua. Se entiende

que la mejora es posible en la medida en que las actuaciones planificadas sean retroalimentadas por sus efectos (Rubery y Fagan, 2000).

La manera en que se diseñan las políticas públicas, frecuentemente ha ignorado las circunstancias y responsabilidades socialmente establecidas para varones y mujeres (World Economic Forum, 2014; Sen et al., 2002). Aspectos que suelen dejar a las mujeres en situaciones de desventaja; con menos oportunidades de acceso a los recursos y las formas de participación (EIGE, 2012; Craig y Sawrikar, 2009; Colomer 2007).

Considerar estos impactos diferenciales al momento de formular políticas públicas es una forma de contribuir a la búsqueda constante de soluciones tan dignas como necesarias. De hecho, cuando se incorpora de forma efectiva la perspectiva de género en la planificación de las políticas públicas se logran cambios fundamentales en las relaciones de poder de varones y mujeres (EIGE, 2014); entendido como un proceso de desarrollo social fundamentalmente relacionado con la ampliación del marco de oportunidades y libertades (Sen, 1992).

Desde esta perspectiva, la igualdad y equidad de género es un objetivo fundamental en sí mismo; que las políticas públicas supongan, por ejemplo, una reducción de la brecha salarial o un mejor acceso a determinados servicios sociales, también implica una reducción de las diferencias de bienestar entre mujeres y varones (Durán, 2008; Dahlgreen y Whitehead, 1991).

La planificación con perspectiva de género:

1. Nace del reconocimiento expreso de la desigualdad,
2. Implica el análisis de las relaciones de género en contextos determinados y en cada una de las fases de la planificación,
3. Se origina desde las necesidades de las mujeres para darles voz en todas las fases del programa y/o proyecto y para lograr así su

empoderamiento y a partir de ahí, el de la comunidad en su conjunto,

4. Analiza las capacidades técnicas desde la perspectiva de género,
5. Analiza las prácticas de las organizaciones y las relaciones de género,
6. Analiza los recursos (humanos, materiales y financieros) a los que acceden las mujeres en el momento inicial y a cuáles lo hacen al final del mismo,
7. Implica definir con claridad los resultados esperados para hombres y mujeres específicamente, teniendo en cuenta la satisfacción de necesidades prácticas e intereses estratégicos,
8. Además de un proceso técnico, supone un proceso político. La radicalidad del cambio implica una negociación que requiere un cambio para las mujeres y también para los hombres mediante la negociación entre las partes,
9. Requiere generar espacios permanentes para el debate y la reflexión.

Cuadro 15: Principales herramientas analíticas aportadas por los marcos de planificación de género

MARCOS ANALÍTICOS DE PLANIFICACIÓN DE GÉNERO	HERRAMIENTAS ANALÍTICAS
1. Marco Analítico de Harvard	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perfil de actividades 2. Perfil de acceso y control a recursos y Beneficios 3. Factores de Influencia 4. Preguntas clave para el análisis del ciclo del proyecto.
2. Matriz de Análisis de Género	Matriz de Análisis de Género en base a cuatro categorías: <ul style="list-style-type: none"> - trabajo - tiempo - recursos - factores culturales
3. Marco Analítico de la Relaciones Sociales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo basado en el ser humano 2. Análisis de las relaciones sociales 3. Análisis institucional 4. Clasificación de políticas 5. Herramienta de análisis situacional y diseño de la estrategia
4. Marco Analítico de Moser	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rol de las mujeres 2. Necesidades prácticas e intereses estratégicos 3. Análisis de políticas
5. Marco Analítico del Empoderamiento de Longwe	<ol style="list-style-type: none"> 1. Escala de niveles de empoderamiento 2. Análisis desde los "asuntos de las mujeres"

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

d) Perspectiva de género

La Organización de Naciones Unidas (ONU), durante los trabajos preparatorios de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, impulsó oficialmente la consideración del género como una herramienta de análisis de la realidad social (ONU, 1995). Esto fortaleció el desarrollo de políticas públicas para poner fin a las desigualdades entre varones y mujeres.

La perspectiva de género, en referencia a los marcos teóricos adoptados para el desarrollo de políticas, implica:

- a) reconocer las relaciones de poder por razón de sexo, en mayor medida favorables a los varones;
- b) que dichas relaciones han sido constituidas históricamente; y
- c) que las mismas atraviesan todo el entramado social, articulándose con otras relaciones sociales, como las de clase, etnia, edad, preferencia sexual o el sistema personal de creencias (Walby, 2005).

En la actualidad, la adopción de una perspectiva de género inclusiva, no basta con aplicar medidas positivas centradas en ayudar a las mujeres, sino que se han de utilizar las políticas con el fin específico de lograr la igualdad de manera activa y abierta, teniendo en cuenta en la fase de planificación los posibles efectos sobre la situación respectiva de varones y mujeres. Es decir, supone la adopción de estrategias para atender las necesidades específicas de mujeres y varones (Connell, 2012; Hankivsky, 2012; Smith et al., 2010). También implica partir del conocimiento, la experiencia y los intereses de las mujeres y de los varones como forma de consolidar las estrategias públicas (Holmes y Jones, 2010a; Comisión Europea, 1996).

Cuadro 16: Beneficios de incorporar la perspectiva de género en las políticas sociales

Perspectiva de Género	
Políticas	Beneficios
1. MÁS PRECISAS	1. Facilita conocer las desigualdades sociales generadas por el sistema de género.
	2. Proporciona una visión de la realidad social más profunda y diversa de las condiciones de vida y situaciones experimentadas por las personas y, por ende, de cómo se articulan determinadas problemáticas sociales.
2. MÁS EFICACES	1. Permite ajustar las intervenciones políticas a las necesidades y demandas de mujeres y varones.
	2. Contribuye a asegurar el logro de los objetivos planificados en lo relativo a la superación de ciertas desigualdades sociales y de género.
3. MÁS INCLUSIVAS	1. Asegura una mejor gobernanza, al contribuir a dar respuesta a una mayor amplitud de realidades sociales existentes.
	2. Permite la revisión de las actuaciones públicas desde la fase inicial de diseño facilitando los procesos de monitoreo y evaluación.

FUENTE: Elaboración propia a partir del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha (2010)

e) La transversalidad o mainstreaming

Durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (ONU, 1995) en el marco jurídico europeo por el Tratado de Ámsterdam, se definió el mainstreaming o principio de transversalidad, como la incorporación de la igualdad de género en todos los planes, programas y proyectos (Unión Europea, 1997). En concreto, supone la organización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de las políticas, de modo que la perspectiva de género quede incorporada a todos los niveles y en todas las etapas. De ahí que el principio de transversalidad pueda ser descrito como una forma de organización en la toma de decisiones, de manera que éstas siempre se adopten tomando en consideración la perspectiva de la igualdad (Consejo de Europa, 1999).

“La transversalidad de género implica no limitar los esfuerzos de promoción de la igualdad a la adopción de medidas específicas a favor de las mujeres, sino movilizar todas las medidas y políticas generales específicas con el propósito de lograr la igualdad, teniendo en cuenta de forma activa y abierta en la etapa

planificadora sus posibles efectos respecto a las situaciones respectivas de hombres y mujeres (la perspectiva de género). Ello supone estudiar de forma sistemática la dimensión de la igualdad en todas las medidas y políticas y tener en cuenta esos posibles efectos al definir las y aplicarlas» (Comisión Europea, 1996).

Otra forma de definir el mainstreaming de género consiste en distinguir entre tres tipos de estrategias de igualdad de género en el abordaje de las políticas públicas (Swedish Gender Mainstreaming Committee, 2007):

1. La primera estrategia, consiste en «reparar», en el sentido de las medidas dirigidas a establecer la igualdad formal entre varones y mujeres, tales como la legislación de igualdad de trato y los mecanismos que garanticen el cumplimiento de la Ley. Considerando el contexto geopolítico, cabe citar las directivas en materia de igualdad salarial e igualdad de trato en el acceso al empleo, la formación o las condiciones laborales. Reparar es, en este sentido, una de las estrategias más reconocibles para la promoción de la igualdad de oportunidades.

2. La segunda estrategia consiste en «adaptar la medida». Dado que la igualdad de trato no conduce automáticamente a igualdad en los resultados, pueden resultar necesarias medidas y servicios específicos para determinados grupos de mujeres y varones.

3. Por último, la tercera estrategia, «transformar», va un paso más allá al considerar que, para alcanzar la igualdad de género, puede ser necesaria una transformación de las propias instituciones. Desde este enfoque, el mainstreaming de género supondría añadir este potencial de transformación a las políticas ya establecidas en materia de igualdad formal y acción positiva.

f) Metodología del Marco Lógico

La agencia noruega de cooperación internacional lo define como la “herramienta de gestión que facilita la planificación, ejecución y evaluación de un proyecto”.

De acuerdo a lo desarrollado en el presente libro, los pasos básicos del método son:

1. Análisis de la situación o diagnóstico,
2. Análisis de los problemas,
3. Diseño de los objetivos,
4. Elección de las alternativas y
5. Matriz de planificación.

El análisis de género debe ser integrado en todas y cada una de las fases del ciclo del proyecto. Sin embargo, y puesto que toda acción de desarrollo tiene un impacto en las relaciones de género que se dan en una sociedad dada en tanto que afecta a su vida cotidiana, deben diseñarse medidas correctoras con perspectiva de género en el programa y/o proyecto.

1. Análisis de la situación o diagnóstico:

En este paso, se integran las percepciones y visiones de la realidad de todos los agentes interesados, es decir, personas expertas, representantes de grupos y organizaciones, miembros de la sociedad, entre otros. Es decir, que se realiza un análisis de participación, en el que el análisis de género, es muy necesario siendo que frecuentemente varones y mujeres viven realidades distintas en el seno de una sociedad determinada.

Cuadro 17: Herramientas para la elaboración de un diagnóstico con perspectiva de género

Elementos del análisis situacional	Herramientas para el análisis de género
1. Análisis de las condiciones geográficas y la demografía	Desagregación de los datos según el género (para todas las variables demográficas y sociales)
2. Análisis de los grupos involucrados a nivel de bases: <ul style="list-style-type: none"> • División sexual del trabajo/ roles • Acceso y control sobre recursos: <ul style="list-style-type: none"> - naturales - físicos/ hechos por el ser humano - socio- culturales - humanos • Posición socio- política y rol en la toma de decisiones (a niveles doméstico y comunitario y en la sociedad en general) 	Perfil de actividades e ingresos Perfil de acceso y control Perfil de la posición socio- política de las mujeres con Perfil de toma de decisiones Perfil de participación en las instituciones
3. Análisis de las Instituciones participantes:	Perfil de la capacidad de género institucional: <ul style="list-style-type: none"> a. capacidad para adoptar el enfoque de género b. grado de aceptación de las instituciones c. conceptos y métodos adecuados para un análisis de género
4. Análisis del marco de las políticas	Sin herramientas, refiérase a los enfoques MED y GED

FUENTE: Elaboración propia adaptado de PROEQUIDAD

2. Análisis de los problemas:

En el diagnóstico, se definen las necesidades detectadas de acuerdo a la priorización realizada. El hecho de priorizar necesidades comunes a varios colectivos, resulta de suma utilidad como punto de entrada.

En principio, se debe priorizar el problema central de la comunidad de acuerdo a una serie de criterios consensuados. Estos pueden ser:

- según la cantidad de población a la que afecta,
- según las consecuencias,
- según la urgencia, entre otros.

En la priorización de necesidades es necesario incorporar las necesidades prácticas y también los intereses estratégicos.

La priorización de necesidades, y la definición del problema central, es necesario para elaborar el árbol de problemas.

3. Diseño de los objetivos:

El siguiente paso consiste en definir los objetivos del programa y/o proyecto, es decir, la situación ideal a la que se quiere llegar con la intervención, a través del desarrollo del árbol de objetivos.

Los objetivos, son condiciones deseables que se lograrán en el futuro. Del problema identificado y de cada causa directamente relacionada con el problema se determinan los objetivos general y específico.

El objetivo general o propósito de la matriz de marco de lógico, responde al problema central e indica la meta que se desea lograr, formulada en positivo, en contraposición al problema. Los objetivos específicos, por su parte, son aquellos productos que deben alcanzarse para lograr el objetivo general. Deben ser realistas, incluir las personas hacia las que se orienta el cambio, el cómo se va a realizar y el dónde. En la matriz de marco lógico se identifica como componentes.

4. Elección de las alternativas:

Una vez identificado el objetivo central o propósito, es necesario definir las alternativas de solución cuya selección debe incluir criterios con perspectiva de género tales como:

1. Fomentar una mayor equidad, dejando de lado las formas tradicionales de control que sean discriminatorias,
2. Distribuir los recursos en forma igualitaria tanto para mujeres como para varones,
3. Fomentar la viabilidad económica, técnica y social,
4. Lograr resultados a corto, mediano y largo plazo,
5. Contar con la existencia de recursos locales,
6. Promover la participación de distintos grupos de interés.

5. Elaboración de Matriz de Marco Lógico (MML):

Una vez cumplimentados los pasos precedentemente enunciados, se realizará el diseño de la matriz de planificación o MML, instrumento que permite la descripción resumida del programa y/o proyecto en el cual se van a incorporar los elementos anteriores y otros nuevos, de acuerdo al Cuadro 18, como a continuación se detalla.

Cuadro 18: Matriz de marco lógico (MML)

Resumen Narrativo	Indicadores Verificables Objetivamente	Medios de Verificación	Supuestos o riesgos
Fin			
Propósito			
Componentes (Resultados o productos)			
Actividades	Recursos		

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Siguiendo a Oosterhaus y Salzer¹⁸ lo decisivo en este contexto es evitar aunar los “asuntos de las mujeres” bajo un ítem separado de resultados (la tradicional “componente mujer”). Más bien hay que diferenciar explícitamente según género en los diferentes campos de resultados donde fuera necesario. Para conocer si en el diseño de la matriz de planificación se ha tenido en cuenta el análisis de género la Comisión de las Comunidades Europeas propone las siguientes preguntas de control, muy relacionadas con las planteadas en el marco analítico de Harvard:

Cuadro 19: Preguntas para verificar la sensibilidad de género en una Matriz de Planificación o MML

ESTRUCTURA DEL PROYECTO	INDICADORES DE RENDIMIENTO	¿CÓMO PUEDEN SER EVALUADOS LOS INDICADORES?	SUPUESTOS, RIESGOS Y CONDICIONES
OBJETIVOS GENERALES:			
Los objetivos más amplios ¿responden a las necesidades de mujeres y de varones? ¿Influye la selección de objetivos específicos en la división de funciones y responsabilidades entre varones y mujeres?	Examen de coherencia con las políticas específicas de género del gobierno u organizaciones relevantes. ¿Hasta qué punto se presta atención a los problemas más amplios específicos de género en el plano político o institucional?	¿Podrán las personas participantes organizadas a nivel nacional proporcionar datos? ¿qué fuentes alternativas de datos pueden ser utilizadas para examinar la coherencia?	¿Permite el marco político y el clima legislativo la participación de mujeres y varones para alcanzar los objetivos? ¿es el clima político favorable a un enfoque participativo? ¿el contexto político e institucional representan un apoyo para las actividades del sector?
OBJETIVOS ESPECÍFICOS:			
¿Especifican los objetivos a quién va dirigido y quién se espera que se beneficie del proyecto, estableciendo una distinción entre mujeres y varones? ¿Quién participa en la selección de la variedad de necesidades a las que debe atenderse? ¿qué necesidades prácticas y estratégicas de mujeres y varones responde el proyecto?	Indicadores cualitativos y cuantitativos: ¿cuáles son las mejoras y cambios para mujeres y varones? ¿quién se espera que se beneficie en términos de división de género del trabajo y acceso a/ y control sobre recursos obtenidos? ¿fueron estos indicadores definidos con la participación del grupo a quien se dirige? ¿Hasta qué punto afectarán las mejoras y cambios la relación entre los sexos?	¿Se ha llevado a cabo en el momento oportuno un análisis de género que haya servido de base para establecer el objetivo de las actividades? ¿existe una estrategia para abordar los obstáculos? ¿se han tomado en consideración las opiniones de las personas participantes sobre el impacto en las evaluaciones intermedias y/ o finales?	¿Se ven los objetivos apoyados por las políticas? ¿existen otras actividades nacionales o regionales que puedan complementar o, por el contrario, poner en peligro las mejoras previstas? ¿se han tenido en cuenta dichas actividades o se han previsto vínculos que se puedan establecer con ellas?

¹⁸ OOSTERHAUS, J. y SALZER, W. (1996) p.35

RESULTADOS		
<p>Los resultados: ¿están especificados por sexo? ¿son coherentes con las necesidades en los grupos seleccionados?</p>	<p>¿qué se ha logrado para mujeres y varones en términos de uso de tecnología apropiada, medidas políticas adecuadas en apoyo del proyecto, medidas de protección ambiental y creación de capacidades institucionales y de administración? ¿quiénes (mujeres y/ o varones, y edad, clase y etnia) se han beneficiado en cada uno de los resultados? ¿En qué medida y en función de qué han participado las mujeres y los varones?</p>	<p>¿Plantea la posición política de mujeres y varones del grupo destinatario una amenaza para los resultados del proyecto relacionados específicamente con los géneros? ¿existe suficiente motivación, aptitudes y capacidad de organización en el seno del grupo destinatario y de las organizaciones asociadas para estimular las actividades sensibles a la dimensión de género y participar en ellas?</p>
<p>¿Incluyen los informes técnicos provisionales (de seguimiento y evaluación) datos cualitativos y cuantitativos específicos según el sexo?</p>		
ACTIVIDADES		
<p>¿Resultan adecuados los medios aportados para la participación de mujeres y varones? ¿existe tiempo y presupuesto para la participación y para el análisis de género? ¿son los presupuestos flexibles y revisables? ¿tiene en cuenta la planificación del tiempo, las limitaciones y necesidades de los géneros? ¿se utilizan al máximo las capacidades locales en materia de género y formación?</p>	<p>¿en qué medida tienen mujeres y varones acceso a los bienes, servicios y posibilidades del proyecto? ¿existe un capítulo de imprevistos en el plan de trabajo y en el presupuesto? ¿se ha realizado una evaluación y un seguimiento participativos? ¿qué recursos se han asignado en el ámbito de las necesidades estratégicas de las mujeres?</p>	<p>¿Es el plan de participación razonable en términos de obstáculos locales (estacionales, culturales, especialmente con lo referente al género, financieros o de otro tipo) que prevén el consentimiento, la capacidad, la confianza o la posibilidad de participar de las mujeres? ¿son adecuados los servicios de expertos y expertas en materia de género e intervienen a tiempo?</p>

FUENTE: Elaboración propia adaptado de CCE (1993) en EMAKUNDE (1998) p. 111

II. Monitoreo y Evaluación de programas y/o proyectos con perspectiva de género (PPG)

a) Monitoreo y/o seguimiento

Constituye un proceso que se realiza durante la ejecución del programa y/o proyecto. Permite evaluar si la propuesta que se diseñó se está desarrollando de acuerdo a lo planificado.

Se trata de un proceso educativo que permite orientar el futuro. Son procesos de aprendizaje.

Existen dos tipos de seguimiento acordes a los indicadores definidos: de progreso y de impacto.

1. El seguimiento de progreso implica:

- revisar las actividades y los resultados definidos,
- valorar el acceso y control sobre las instalaciones y servicios que se va ofreciendo,
- analizar cómo se va desarrollando la participación en el proyecto de varones y mujeres, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo,
- Tener en cuenta el rendimiento del personal y su sensibilización respecto a las cuestiones relacionadas con el género,
- Plantear recomendaciones.

1. El seguimiento de impacto:

- Implica analizar las posibles consecuencias de la acción del proyecto sobre varones y mujeres respecto a sus necesidades prácticas e intereses estratégicos, así como analizar los datos de base diferenciados por sexo para el ajuste de la estrategia.

Cuadro 20: Tipologías de indicadores utilizados en planificación de género

TIPO DE INDICADOR	OBJETIVO
Indicadores de impacto	Conocer cómo se benefician las mujeres y los hombres de las intervenciones realizadas.
Indicadores de inversión	Especificar los recursos (humanos, financieros y humanos) invertidos de forma diferencial en mujeres y en hombres y en la promoción de la equidad de género y en la igualdad de oportunidades.
Indicadores de participación	Identificar el grado de participación de mujeres y hombres en todas las fases de desarrollo de las políticas.
Indicadores sobre las comisiones de evaluación	Conocer la proporción de mujeres y hombres integrantes en las comisiones de evaluación
Indicadores de igualdad de oportunidades	Conocer en qué medida las intervenciones han supuesto un avance en la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres
Indicadores de equidad	Conocer en qué medida las intervenciones han supuesto un avance en la equidad de género

Fuente: Guía para incorporar el enfoque de género en la planificación de políticas sociales. García-Calvente María del Mar, Marcos-Marcos Jorge, Bolívar Muñoz Julia, et al. Granada: Escuela Andaluza de Salud Pública y Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, Junta de Andalucía, 2016.

Cuadro 21: Indicadores específicos de género

TIPOLOGÍA DE INDICADORES	DESCRIPCIÓN GENERAL
Brecha de Género	Se define como: la diferencia entre las tasas masculina y femenina en la categoría de una variable. Se calcula restando Tasa Femenina – Tasa Masculina. Es útil para analizar la diferencia entre mujeres y hombres en cuanto a una variable. Además, señala la magnitud de esta diferencia. Cuanto menor sea la "brecha", más cerca estaremos de la igualdad. Los valores "negativos" indican que la diferencia es a favor de los hombres.
Índice de Concentración	Se define como el porcentaje de personas en cada nivel de una variable en relación a su grupo sexual. Toma como referencia cada uno de los sexos por separado). Se calcula dividiendo nº de mujeres (hombres) en una categoría/ el total de mujeres (hombres). Su utilidad es que ofrece información intrasexo, ayuda a ver distribución de cada sexo entre las categorías de una variable. No informa sobre la relación entre sexos.
Índice de Distribución	Se define como el porcentaje de personas de un sexo en relación al otro (inter-género). Se calcula dividiendo el nº de mujeres (hombres) en una categoría / el total (de mujeres y hombres) de esa categoría. Es útil para analizar información intersexo: permite ver las diferencias entre los sexos en una categoría (relaciones de género). No aporta información sobre la distribución global.
Índice de Feminización	Se define como la representación de las mujeres con relación a los hombres en la categoría de una variable. Se calcula dividiendo nº de mujeres/nº de hombres (*100). Se interpreta como "Por cada hombre hay x mujeres". El 1 indicaría equidad; Valores por debajo de 1: infra representación de las mujeres; Valores por encima de 1: feminización

Fuente: Guía para incorporar el enfoque de género en la planificación de políticas sociales. García-Calvente María del Mar, Marcos-Marcos Jorge, Boívar Muñoz Julia, et al. Granada: Escuela Andaluza de Salud Pública y Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, Junta de Andalucía, 2016.

b) Evaluación:

Proceso formalizado de análisis que reflexiona sobre lo que se hará, se está haciendo o se ha hecho con el propósito de informar, tomar mejores decisiones o aumentar la capacidad de hacerlo en el futuro. Desde el punto de vista de género, habrá que tener en cuenta:

1. ¿Qué beneficios ha tenido el programa y/o proyecto para mujeres y varones?
2. ¿Qué proceso se ha seguido?
3. ¿Qué contribución han realizado los distintos agentes?
4. ¿Qué coherencia existe entre fines y medios?
5. ¿Qué comportamiento han manifestado las personas y las organizaciones?
6. ¿Cuál ha sido el grado de organización del grupo participante?
7. ¿Cuál es la capacidad adquirida para buscar nuevas soluciones?

Para realizar la evaluación debemos definir:

a) el objeto de la evaluación: tanto la población beneficiaria como el carácter de desarrollo del proyecto

b) las mejoras introducidas por el proyecto en la comunidad en relación con su contribución a la equidad de género y las necesidades prácticas e intereses estratégicos, así como su capacidad de sostenerse sin ayuda externa en relación tanto a los recursos como a las habilidades creadas para desarrollar otras iniciativas.

c) El análisis del:

1. Impacto en las condiciones de vida,
2. Cambios en sus relaciones de grupo,
3. Aspectos institucionales,
4. La dependencia externa,
5. La tecnología y la capacitación,
6. El medio ambiente,
7. Las pautas culturales.

Los criterios que se deben utilizar en la evaluación son los siguientes:

1. Viabilidad,
2. Pertinencia,
3. Impacto,
4. Eficacia,
5. Eficiencia.

ANEXO I

I. FORMULACIÓN DE PROGRAMA: EJEMPLO: “PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL” (Parte 1)

Anexo I: I. FORMULACIÓN DE PROGRAMA: EJEMPLO: “PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL”
Cuadro 22: Matriz de Marco Lógico (MML): Ejemplo: “Programa Prevención de la Obesidad Infantil”

OBJETIVOS	META E INDICADORES	SUIUESTOS	AÑO 2022
FIN	<p>EL PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL CONTRIBUYE A: 1. LOS RF 3: SALUD Y BIENESTAR (META ODS 3.5)</p>		
PEROSITRO	<p>CON RESPECTO AL PLAN PROVINCIAL QUINQUENAL 2019 - 2023, EL PROGRAMA CONTRIBUYE AL OBJETIVO ESTRATÉGICO N° 21: CIUDADES SOSTENIBLES Y SALUDABLES. PLAN ESTRATÉGICO PROVINCIAL DE SALUD, E.I Y E.S.</p> <p>NOMBRE: % de niños/as afectados/as con obesidad infantil OBJETIVO: El objetivo del indicador es conocer del total de niños/as que habitan en los municipios y/o comisiones de fomento diligencianado la proporción de niños/as que padecen de obesidad infantil METAS: Meta aficada: 1000; Meta aficada: 2000 INDICADOR: % de niños/as afectados/as por obesidad infantil / (Total de niños/as de los municipios y/o comisiones de fomento de obesidad) *100 MEDIO DE VERIFICACIÓN: Dirección de Estadística y Censos de la Provincia - Registro propio LÍNEA DE BASE: en construcción</p>	<p>QUE LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS FIRMEN EL CONVENIO COLABORACION, QUE LA CIUDADANIA DEMANDE HERRAMIENTAS PARA ABORDAR LA PROBLEMÁTICA DE LA OBESIDAD INFANTIL. LA INFLAMACION SE MANTIENE ESTABLE EN RELACION AL MOMENTO DE FORMULACION DEL PRESUPUESTO.</p>	1.7.65.000.00
COMPONENTES	<p>NOMBRE: % DE PARTICIPANTES FORMADOS/AS DE LA COMISION VECDIAL EN RELACION A LOS/AS INSCRIPTOS/AS OBJETIVO: El objetivo del indicador es conocer cuántos/as de los/as inscriptos/as a las capacitaciones dirigidas a los/as docentes finalizan las mismas METAS: Meta aficada: 500; Docentes inscriptos/a: 700; Establecimientos Educativos participante: 40 MEDIO DE VERIFICACIÓN: (Sumatoria de docentes capacitados/as) / (Total de docentes inscriptos/as) *100 LÍNEA DE BASE: en construcción</p>	<p>TRABAJA ARTICULADO CON LOS MUNICIPIOS Y/O COMISIONES DE FOMENTO Y LOS DOCENTES LOCALES MUESTRAN INTERÉS EN LA TEMÁTICA Y PARTICIPAN DE LAS CAPACITACIONES SOBRE OBESIDAD INFANTIL.</p>	9.480.000.00
	<p>NOMBRE: % DE PARTICIPANTES FORMADOS/AS DE LA COMISION VECDIAL EN RELACION A LOS/AS INSCRIPTOS/AS OBJETIVO: El objetivo del indicador es conocer cuántos/as de los/as inscriptos/as a las capacitaciones dirigidas a los/as participantes de la comisión vecinales finalizan las mismas METAS: Participante inscripto/as:50; Participante formada(o,30; Grupo conformado(20). MEDIO DE CÁLCULO: (Sumatoria de participantes capacitados/as) / (Total de participantes inscriptos/as) *100 LÍNEA DE BASE: en construcción.</p>	<p>SE REALIZAN TODOS LOS ENCUENTROS PREVISTOS PARA FORTALECER LA EDUCACIÓN ALIMENTARIA NUTRICIONAL (EAN) Y CONFORMAR GRUPOS DE EAN EN LAS COMISIONES VECINALES. LOS/AS VECINOS/AS MUESTRAN INTERÉS EN LA TEMÁTICA.</p>	225.000.00
	<p>NOMBRE: % DE PARTICIPANTES FORMADOS/AS DE LA COMISION VECDIAL EN RELACION A LOS/AS INSCRIPTOS/AS OBJETIVO: El objetivo del indicador es conocer cuántos/as de los/as inscriptos/as a las capacitaciones dirigidas a los/as participantes de la comisión vecinales finalizan las mismas METAS: Participante inscripto/as:50; Participante formada(o,30; Grupo conformado(20). MEDIO DE CÁLCULO: (Sumatoria de participantes capacitados/as) / (Total de participantes inscriptos/as) *100 LÍNEA DE BASE: en construcción.</p>	<p>LAS ACTIVIDADES PROMOVIDAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS Y CLUBES BARRIALES SON ACEPTADAS Y ELEJIDAS POR LOS/AS NIÑOS/AS.</p>	2.180.000.00

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

I. FORMULACIÓN DE PROGRAMA: EJEMPLO: “PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL” (Parte 2)

Anexo I.1. FORMULACIÓN DE PROGRAMA: EJEMPLO: “PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL”
Cuadro 22: Matriz de Marco Lógico (MML); Ejemplo: “Programa Prevención de la Obesidad Infantil”

COMPONENTES				
	CA. KIOSCOS SALUDABLES EN FUNCIONAMIENTO EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS Y CLUBES BARRIALES	<p>NOMBRE: CANTIDAD DE KIOSCOS SALUDABLES EN FUNCIONAMIENTO</p> <p>OBJETIVO: El objetivo del indicador es conocer cuántos kioscos saludables pone en marcha en los distintos barrios de los Municipios y/o Comisiones de Fomento</p> <p>METAS: KIOSCO SALUDABLE EN FUNCIONAMIENTO: 40. ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO PARTICIPANTE: 40. CLUB BARRIAL PARTICIPANTE: 20. NIÑO/A PARTICIPANTE: 1000</p> <p>METODO DE CÁLCULO: Total de kioscos saludables en funcionamiento</p> <p>MECANISMO DE VERIFICACIÓN: Registro propio</p> <p>LÍNEA DE BASE: en construcción.</p>	<p>QUE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS, Y CLUBES BARRIALES ACEPTEN LA PUESTA EN MARCHA DE LOS KIOSCOS SALUDABLES. QUE LOS/AS NIÑOS/AS DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS Y CLUBES BARRIALES DEMANDEN COMIDA SALUDABLE. QUE SE GARANTICE LA CONTINUIDAD DEL DICHAO DE CLASES EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS. QUE SE GARANTICE LA PROVISIÓN DE ALIMENTOS SALUDABLES EN LOS KIOSCOS. QUE SE GARANTICE LA DISPONIBILIDAD DE PARTIDAS PRESUPUESTARIAS.</p>	3.000.000,00
	C.5. ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL LOGRADA	<p>NOMBRE: CANTIDAD DE MINISTERIOS QUE PARTICIPAN ARTICULADAMENTE EN EL ABORQUE DE LA PROBLEMÁTICA</p> <p>OBJETIVO: El objetivo del indicador es conocer cuántos ministerios y/o subsecretarías y/o secretarías participan articuladamente en el abordaje de la problemática</p> <p>METAS: MINISTERIOS PARTICIPANTES: 9</p> <p>METODO DE CÁLCULO: Total de ministerios participantes en el abordaje de la problemática</p> <p>MEDIO DE VERIFICACIÓN: Registro propio</p> <p>LÍNEA DE BASE: en construcción.</p>	<p>TRABAJO ARTICULADO CON LA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE CONTENIDOS EDUCATIVOS</p> <p>TRABAJO ARTICULADO Y COORDINADO DE ESTRATEGIAS PREVENTIVAS CONTRA LA OBESIDAD INFANTIL CON EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, MINISTERIO DE CIUDADANÍA, MINISTERIO DE DEPORTES Y LOS MUNICIPIOS Y/LAS COMISIONES DE FOMENTO</p>	1.600.000,00
	C. 6. DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN DE HÁBITOS SALUDABLES, REALIZADAS	<p>NOMBRE: CANTIDAD DE CAMPAÑAS REALIZADAS</p> <p>OBJETIVO: Ejecución de campañas de difusión y promoción de hábitos saludables con validadas</p> <p>METAS: Písta comunitacional implementada: 25. Canal comunitacional implementado (página web, redes sociales, video): 3. campaña realizada: 24</p> <p>METODO DE CÁLCULO: Total de campañas de difusión realizadas</p> <p>MEDIO DE VERIFICACIÓN: Registro propio</p> <p>LÍNEA DE BASE: en construcción.</p>	<p>SE CUENTA CON LAS REDES SOCIALES, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y HERRAMIENTAS TÉCNICAS PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA CAMPAÑA DE PREVENCIÓN. SE CUENTA CON LAS PARTIDAS PRESUPUESTARIAS SUFICIENTES PARA SOLVENTAR LOS GASTOS.</p>	1.280.000,00

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

I. FORMULACIÓN DE PROGRAMA: EJEMPLO: “PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL” (Parte 3)

Anexo I: I. FORMULACIÓN DE PROGRAMA: EJEMPLO: “PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL”
Cuadro 22: Matriz de Marco Lógico (MML): Ejemplo: “Programa Prevención de la Obesidad Infantil”

OBJETIVOS	META E INDICADORES	SUPUESTOS	AÑO 2022
ACTIVIDADES 1.1. Sensibilizar, formar y/o capacitar a la comunidad educativa en prevención de la obesidad infantil. 1.2. Materializar convenios con los establecimientos educativos de los municipios y/o comisiones de fomento de la actividad física en clubes barriales de los municipios. 2.1. Conformar equipos de Educación Alimentaria y Nutricional (EAN) en las comisiones vecinales. 3.1. Promover la actividad física en establecimientos educativos de municipios y/o comisiones de fomento de la actividad física en clubes barriales de los municipios y/o comisiones de fomento participativas. 4.1. Promover hábitos saludables en los establecimientos educativos. 4.2. Poner en funcionamiento los kioscos saludables en los clubes barriales. 5.1. Realizar reuniones de articulación con las autoridades competentes en la materia de los distintos Ministerios, Comités y/o Subsecretarías de salud barrial. 6.1. Elaborar la Estrategia de Comunicación. 6.2. Realizar reuniones de articulación con área de comunicación. 6.3. Elaborar y poner en funcionamiento la página web. 6.4. Elabrar contenido (edición de actividades, de capacitación, Mensajes, resultados) para comunicar a la ciudadanía los resultados alcanzados. 6.5. Participar en Congresos y/o eventos donde se presenten las acciones del Programa de Presupuesto por Resultado de la Promoción del Bienestar.	1.1.1. Se sensibilizará, formará y/o capacitará a la comunidad educativa en prevención de la obesidad infantil. 1.2.1. Se materializarán convenios con los establecimientos educativos de los municipios y/o comisiones de fomento de la actividad física en clubes barriales de los municipios. 2.1.1. Se conformarán equipos de Educación Alimentaria y Nutricional (EAN) en las comisiones vecinales. 3.1.1. Se promoverá la actividad física en establecimientos educativos de municipios y/o comisiones de fomento de la actividad física en clubes barriales de los municipios y/o comisiones de fomento participativas. 4.1.1. Se promoverán hábitos saludables en los establecimientos educativos. 4.2.1. Se pondrán en funcionamiento los kioscos saludables en los clubes barriales. 5.1.1. Se realizarán reuniones de articulación con las autoridades competentes en la materia de los distintos Ministerios, Comités y/o Subsecretarías de salud barrial. 6.1.1. Se elaborará la Estrategia de Comunicación. 6.2.1. Se realizarán reuniones de articulación con área de comunicación. 6.3.1. Se elaborará y pondrá en funcionamiento la página web. 6.4.1. Se elaborará contenido (edición de actividades, de capacitación, Mensajes, resultados) para comunicar a la ciudadanía los resultados alcanzados. 6.5.1. Se participará en Congresos y/o eventos donde se presenten las acciones del Programa de Presupuesto por Resultado de la Promoción del Bienestar.	Se asume que los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para la ejecución del programa están disponibles y asignados.	9.030.000,00 450.000,00 225.000,00 180.000,00 2.000.000,00 2.000.000,00 1.000.000,00 1.600.000,00 80.000,00 800.000,00 150.000,00 0,00 250.000,00
	“LA POBLACIÓN OBJETIVO INCLUYE NIÑOS/NIÑAS CON OBESIDAD INFANTIL, INCLUYENDO TODAS LAS CONDICIONES Y/O PATOLOGÍAS (DIABETES, CELULADÍA, RENALES, INTOLERANCIA, HIPERTENSIONES Y OTRAS)		

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

II. MONITOREO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EJEMPLO: “PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL”

(Parte 1)

II. MONITOREO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EJEMPLO: “PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL”
Cuadro 23: Monitoreo de políticas públicas: Ejemplo: “PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL”

P/C	MOM	DESCRIPCIÓN DE LA META PRESUPUESTARIA	UNIDAD DE MEDIDA	META PRESUPUESTARIA		NOMBRE	FÓRMULA	RESULTADO	INDICADOR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO (P/G)	
				INDICADOR PRESUPUESTARIO	Por Tercera Meta				Índice de Participación	Brecha de Género
P		REALIZACIÓN DEL SEGUIMIENTO POR MUNICIPIO Y/O COMISIONES DE FOMENTO DE NIÑOS/A AFECTADAS/AS POR LA OBESIDAD INFANTIL	NIÑA AFECTADA	2000	200	% DE NIÑOS/AS AFECTADOS/AS POR LA OBESIDAD	(Sumatoria de niños/as afectados/as por obesidad infantil) / (Total de niños/as de los municipios y/o comisiones de fomento de la provincia del Nariño) * 100	10.00	-0.5	-1.5
			MUNICIPIO Y/O COMISIÓN DE FOMENTO DIAGNOSTICADO	4	2	% DE MUNICIPIOS Y COMISIONES DE FOMENTO DIAGNOSTICADOS	(Sumatoria de municipios y/o comisiones de fomento diagnosticados) / (Total de municipios y/o comisiones de fomento de la provincia del Nariño) * 100	3.51		
C1		REALIZACIÓN DE TALLERES DE SENSIBILIZACIÓN Y/O CAPACITACIÓN EN OBESIDAD INFANTIL	DOCENTE CAPACITADO	280	60	% DE DOCENTES CAPACITADOS/AS EN RELACIÓN A LOS/AS DOCENTES INSCRITOS/AS	(Sumatoria de docentes capacitados/as) / (Total de docentes inscritos/as) * 100	77.78	-1.33	0.38
			DOCENTE PARTICIPANTE	280	80	CANTIDAD DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PARTICIPANTES	Sumatoria de establecimientos educativos participantes por localidad	5		
			DOCENTE INSCRITO	350	80	% DE PARTICIPANTES FORMADOS DE LA COMISIÓN VECINAL EN RELACIÓN A LOS/AS INSCRITOS/AS	(Sumatoria de participantes capacitados/as) / (Total de participantes inscritos/as) * 100	54.17		
			ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO PARTICIPANTE	40	5	CANTIDAD DE GRUPOS CONFORMADOS VECINALES	Sumatoria de comisiones vecinales participantes por localidad	8		
			GRUPO CONFORMADO	20	5	CANTIDAD DE BARRIOS PARTICIPANTES	Sumatoria de barrios participantes por localidad	5		
C2		CONFORMACIÓN DE COMISIONES VECINALES	COMISIÓN VECINAL PARTICIPANTE	20	5	CANTIDAD DE ACTIVIDADES FÍSICAS PROMOVIDAS	Sumatoria de actividades físicas promovidas	1		
			BARRIO PARTICIPANTE	20	5	CANTIDAD DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PARTICIPANTES	Sumatoria de establecimientos educativos participantes por localidad	10		
C3		PROMOCIÓN DE ACTIVIDAD FÍSICA EN ESCUELAS Y CLUBES BARRIALES	ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO PARTICIPANTE	40	10	CANTIDAD DE BARRIOS PARTICIPANTES EN RELACIÓN A LA CANTIDAD DE BARRIOS PARTICIPANTES	(Sumatoria de barrios participantes) * 100	60		
			BARRIO PARTICIPANTE	20	5	% DE NIÑOS/OS QUE TERMINAN LA ACTIVIDAD FÍSICA EN EL AÑO EN COMISIONES VECINALES	(Sumatoria de niños/as que terminan la actividad física en el año) / (Total de niños/as inscritos/as) * 100	20.77		
			NIÑA INSCRITA	300	80	CANTIDAD DE MUNICIPIOS Y/O COMISIONES DE FOMENTO PARTICIPANTES	Total de municipios y/o comisiones de fomento participante	1		
			NIÑA PARTICIPANTE EMPEZA Y TERMINA LA ACT FÍSICA	150	15					
			MUNICIPIO Y/O COMISIÓN DE FOMENTO PARTICIPANTE	4	1					

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

II. MONITOREO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EJEMPLO: "PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL" (Parte 2)

II. MONITOREO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EJEMPLO: "PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL"
Cuadro 23. Monitoreo de políticas públicas: Ejemplo: "PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL"

P/C	MML	DESCRIPCIÓN DE LA META PRESUPUESTARIA	UNIDAD DE MEDIDA	META PRESUPUESTARIA		INDICADOR PRESUPUESTARIO		INDICADOR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO
				INICIAL PRESUPUESTADA	1er TRIM META EJECUTADA	NOMBRE	FÓRMULA	
C4	C.4. MOSCOS SALUDABLES EN FUNCIONAMIENTO EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS, CLUBES BARRIALES Y OTROS	SELECCIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE MOSCOS SALUDABLES EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS Y CLUBES BARRIALES NIÑO PARTICIPANTE	MOSCO SALUDABLE EN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO CLUB BARRIAL PARTICIPANTE NIÑO PARTICIPANTE	40	8	CANTIDAD DE MOSCOS SALUDABLES EN FUNCIONAMIENTO	Total de Moscos saludables en funcionamiento	8
				40	5	CANTIDAD DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PARTICIPANTES	Sumatoria de establecimientos educativos participantes por localidad	5
				20	3	CANTIDAD DE CLUBES BARRIALES PARTICIPANTES	Total de clubes barriales participantes	3
				500	120	CANTIDAD DE NIÑOS QUE PARTICIPAN EN EL MONITOREO DE LA OBESIDAD EN EL ABORDAJE DE LA PROBLEMÁTICA	Total de ministerios participantes en el abordaje de la problemática	2
C5	C.5. ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL LOGRADA	ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL LOGRADA EN EL ABORDAJE DE LA PROBLEMÁTICA	MINISTERIO PARTICIPANTE IMPLEMENTADA	9	2	CANTIDAD DE MINISTERIOS QUE PARTICIPAN EN EL ABORDAJE DE LA PROBLEMÁTICA	Total de ministerios participantes en el abordaje de la problemática	-1.33
C6	C.6. DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN DE HÁBITOS SALUDABLES, REALIZADA	REALIZACIÓN DE CAMPAÑAS DE DIFUSIÓN PARA PREVENIR EL ALUMENTO DE CONSUMOS PROBLEMÁTICOS	PREZA COMUNICACIONAL LOCAL, COMUNICACIONAL REGIONAL, NACIONAL, WEB, REDSOCIAL, RADIO	25	3	CANTIDAD DE CAMPAÑAS REALIZADAS	Total de campañas e difusión realizadas	5
		REALIZACIÓN DE CAMPAÑAS PREVENTIVAS PROVINCIALES	CAMPAÑA REALIZADA	3	1			
				24	5			

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

III. PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS: EJEMPLO: “PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL” “PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL” (Parte 1)

III. PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS: EJEMPLO: “PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL”							TOTAL PRESUPUESTO	14.885.000,00
Detalle								
COMPONENTE	ACTIVIDAD	Descripción	Tarea	descríp. Insumo	cant.	u. de medida	precio unitario	importe
1	1	1.1. Sensibilizar, formar y/o capacitar a la comunidad educativa en prevención de la obesidad infantil	Contratar capacitadora/or	140 capacitadora/or para 40 establecimientos educativos en 4 municipios y/o comisiones de fomento	560	Honorario Mensual	15.000,00	8.400.000,00
1	1	1.1. Sensibilizar, formar y/o capacitar a la comunidad educativa en prevención de la obesidad infantil	Contratar servicio zoom para dictar capacitaciones virtuales	materiales varios para 40 establecimientos educativos en 4 municipios y/o comisiones de fomento	12	Contrato de servicio	2.500,00	30.000,00
1	1	1.1. Sensibilizar, formar y/o capacitar a la comunidad educativa en prevención de la obesidad infantil	Comprar materiales para dictar capacitaciones presenciales	materiales varios para 40 establecimientos educativos en 4 municipios y/o comisiones de fomento	40	materiales vs	15.000,00	600.000,00
1	2	1.2. Materializar convenios con los establecimientos educativos de los municipios y/o comisiones de fomento que aborden la problemática de la obesidad infantil	Realizar gastos de transporte	litros de nafta para viajar a los 4 municipios y/o comisiones de fomento durante el año	5000	litros de nafta	90,00	450.000,00
2	1	2.1. Conformar grupos de Educación Alimentaria Nutricional (EAN) en las comisiones vecinales	Realizar gastos de transporte	litros de nafta para asistir a las comisiones vecinales	2500	litros de nafta	90,00	225.000,00
3	1	3.1. Promover la actividad física en establecimientos educativos de municipios y/o comisiones de fomento participantes	Realizar gastos de transporte	litros de nafta para asistir a los municipios y/o comisiones de fomento	2000	litros de nafta	90,00	180.000,00
3	2	3.2. Promover la actividad física en clubes barriales de municipios y/o comisiones de fomento participantes	Contratar profesores de educación física para promover la actividad física	profesores/as de educación física	40	Honorario Mensual	50.000,00	2.000.000,00
4	1	4.1. Poner en funcionamiento los kioscos saludables en los establecimientos educativos	Adquirir materiales para su puesta en marcha	materiales varios para 40 establecimientos educativos en 4 municipios y/o comisiones de fomento	40	materiales vs	25.000,00	1.000.000,00
4	1	4.1. Poner en funcionamiento los kioscos saludables en los establecimientos educativos	Comprar frutas y alimentos saludables para la venta en el kiosco saludable	productos alimenticios	40	productos alimenticios	25.000,00	1.000.000,00
4	2	4.2. Poner en funcionamiento los kioscos saludables en los clubes barriales	Adquirir materiales para su puesta en marcha	materiales varios para 20 kioscos saludables en los clubes barriales	20	materiales vs	25.000,00	500.000,00
4	2	4.2. Poner en funcionamiento los kioscos saludables en los clubes barriales	Comprar frutas y alimentos saludables para la venta en el kiosco saludable	productos alimenticios	20	productos alimenticios	25.000,00	500.000,00

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

III. PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS: EJEMPLO: “PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL” (Parte 2)

III. PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS: EJEMPLO: “PROGRAMA PREVENCIÓN DE LA OBESIDAD INFANTIL”

		TOTAL PRESUPUESTO					2.886.000,00	
COMPONENTE ACTIVIDAD	Descripción	Tarea	detalle	descrp. Insumo	cmnt.	u. de medida	precio unitario	importe
5	5.1. Realizar reuniones de articulación con las autoridades competentes en la materia de los distintos Ministerios, Secretarías y/o Subsecretarías	Gestionar Refrigerios		refrigerios para 4 municipios/yo comisiones de fomento para 30 personas	100	refrigerios	4.000,00	1.600.000,00
6	6.1. Elaborar de Estrategia de Comunicación	Contratar un/a experto/a para diseñar estrategia de Comunicación		refrigerios para 4 municipios/yo comisiones de fomento para 4 personas	1	contrato de servicio	80.000,00	80.000,00
6	6.2. Realizar reuniones de articulación con el área de comunicación del ministerio	Gestionar Refrigerios		refrigerios para 4 municipios/yo comisiones de fomento para 4 personas	50	refrigerios	4.000,00	800.000,00
6	6.3. Elaborar y poner en funcionamiento la página web	Contratar una experto/a en diseño de página web		refrigerios para 4 municipios/yo comisiones de fomento para 4 personas	1	contrato de servicio	150.000,00	150.000,00
6	6.4. Elaborar contenido (difusión de actividades de capacitación, Monitoreo, resultados) para comunicar a la ciudadanía los resultados alcanzados	Seleccionar un responsable por ministerio para elaborar contenido de los resultados alcanzados		Responsable de elaborar contenido	1	responsable	0,00	0,00
6	6.5. Participar en Congresos/yo eventos donde se presenten las acciones del Programa de Presupuesto por Resultados de la Provincia del Neuquén	Gestionar pasajes		Pasajes	10	pasajes	20.000,00	200.000,00
6	6.5. Participar en Congresos/yo eventos donde se presenten las acciones del Programa de Presupuesto por Resultados de la Provincia del Neuquén	Gestionar viáticos		Viáticos	10	viáticos	5.000,00	50.000,00

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Bibliografía:

- “Análisis Presupuestario con Perspectiva de Género”. Segunda Edición corregida. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), (Julio 2020).
- “Curso Internacional: Planificación Estratégica y Preparación y evaluación de proyectos de inversión pública”. ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) - CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) - PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2009).
- "El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo". Hugo Camacho, Luis Cámara, Rafael Cascante, Héctor Sainz. (Acciones de Desarrollo y Cooperación A.D.C)
- “Formulación de programas con la metodología de marco lógico”. Manuales serie 68. Eduardo Aldunate; Julio Córdoba. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, (2011).
- “Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos sociales”. Ernesto Cohen. Rodrigo Martínez. CEPAL.
- “Gestión de gobiernos Subnacionales para resultados: MÓDULO 1: Gestión para resultados en el ámbito público”. BID, (2016).
- “Gestión de gobiernos Subnacionales para resultados: MÓDULO 3: Presupuesto por resultados”. BID, (2016).
- “Guía para incorporar el enfoque de género en la planificación de políticas sociales”. García-Calvente María del Mar, Marcos-Marcos Jorge, Bolívar Muñoz Julia, et al. Granada: Escuela Andaluza de Salud Pública y Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, Junta de Andalucía, (2016).
- “Indicadores de Gestión Presupuestaria. Un resumen de la teoría aplicada a la gestión pública”. Dirección de Evaluación y Normas Presupuestarias. Dirección Provincial de Presupuesto. Subsecretaría de Hacienda. Ministerio de Economía de la Nación Argentina (MECON). (2014).
- “Informe ODS Neuquén Provincia”, COPADE, (2017).

- “La dimensión territorial en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: guía metodológica para la planificación estratégica de un territorio”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/58), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2019).
- “La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe.” Roberto García López, Mauricio García Moreno. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2010).
- “La noción de “seguridad humana”: sus virtudes y sus peligros”, Javier Rodríguez Alcázar. Polis [En línea], 11 | 2005, Publicado el 28 agosto 2012, URL <http://journals.openedition.org/polis/5805>.
- “Manual sobre la gestión basada en resultados: la labor conjunta en favor de la niñez”. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), (2017).
- “Marco Lógico para la formulación de proyectos de desarrollo”. Héctor Sanin Ángel. ILPES, (2008).
- “Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”. Edgar Ortigón; Juan Francisco Pacheco; Adriana Pietro. Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social (ILPES – CEPAL); (2005).
- “Planificación y Territorialización de la Agenda 2030”, Documento presentado ante ISM (MERCOSUR), Sabrina Serer, (2020).
- “Plan Quinquenal Provincia del Neuquén 2019-2030”, COPADE, (2019).
- “Results-Based Management Handbook”, PNUD (2011).
- “Serie ¿Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y evaluación de políticas públicas? Guía N° 2: Monitoreo y Evaluación”. Aquilino, N., Arena, E., Bode, M. y Scolari, J. Buenos Aires; CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), (2019).
- “Serie ¿Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y evaluación de políticas públicas? Guía 5: Cómo construir indicadores”. Aquilino, N., Arena, E., Bode, M. y Scolari, J. CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), (2019).

- “Una visión del Presupuesto por Programas y el Presupuesto por Resultados. Caso Plan Sumar en la Provincia de Buenos Aires, como ejemplo de modelo basado en el financiamiento por resultados”. Cra. Tubaro Lorena. Especialización en Administración Financiera y Control del sector público. Universidad Nacional de la Plata. Facultad de Ciencias Económicas.
- “Visión Neuquén 2030”, COPADE, (2019).