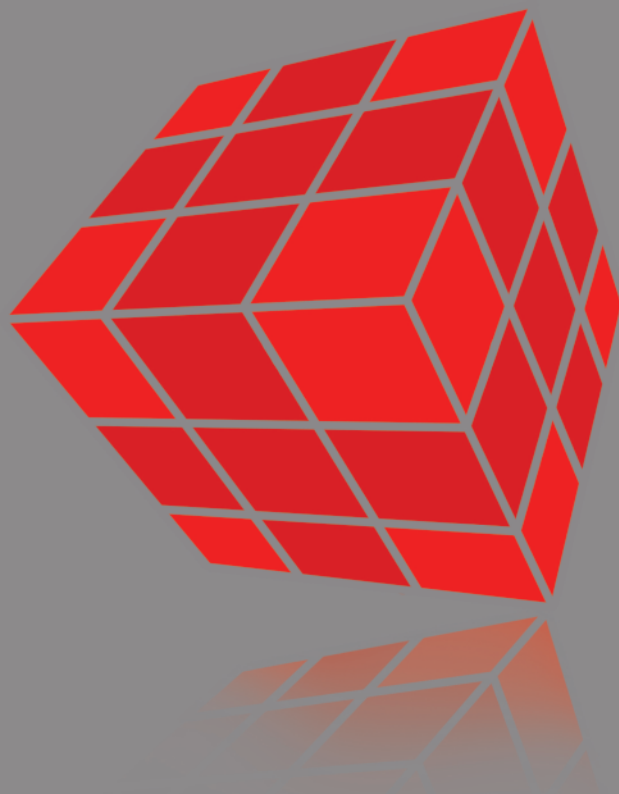


La Planificación Institucional: Guía Metodológica para la Planificación del Sector Público de la República Dominicana





MINISTERIO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO
Vice-ministerio de Planificación
Dirección General de Desarrollo Económico y Social

La Planificación Institucional: Guía Metodológica para definir la producción institucional y su relación con los objetivos de política

República Dominicana
Febrero 2011

Juan Temístocles Montás
Ministro

Nelson Toca
Viceministro

Juan T. Monegro
Director General

Equipo -DIGEDES:

Juan T. Monegro
María Santana
Elva Mercedes
Antonia González
Héctor Espinosa
Miguel Palmers
Carlos Gratereaux
Delio Rincón
Elibeth López
Paula Salvador
Luis Ortega

Arte final:

Katherine Cocco

Diseño de Portada:

Stefannie Cedano

Impresión

Editora Alfa y Omega
Santo Domingo, R.D.

Documento elaborado
por el consultor
Jorge Sotelo,
y revisado y adaptado
por el equipo técnico
de la DIGEDES.

Índice

Presentación	5
I. La Planificación Institucional en el marco del SNP:	
Conceptos y Enfoque	
La planificación institucional en el marco de SNP	7
• Principio de simplicidad	8
• La cadena de valor público y los instrumentos de planificación	11
• Orientaciones metodológicas	15
II. Planificación Institucional Paso a Paso	
Paso 1: Identificación de productos institucionales y usuarios	17
• Productos Terminales	17
• Usuarios.....	19
• Priorización	20
• Productos intermedios	21
• Instrucciones	22
Paso 2: Identificación de medidas de política.....	26
• Identificación de la medida	27
• Descripción de la medida.....	28
• Instrumento de decisión	29
• Instrucciones	29

Paso 3: Identificación de resultados e impactos	31
• Resultados	31
• Impacto	32
• Instrucciones	34
Paso 4: Análisis de consistencia	36
• Matriz de consistencia entre productos/medidas y resultados.....	37
• Matriz de consistencia entre resultados e impacto	39
• Análisis de consistencia y ajuste del plan.....	41
• Instrucciones	45

Presentación

La **Guía Metodológica para la Planificación Institucional del Sector Público de la República Dominicana**, es el primero de una serie de guías técnicas que, a manera de instrumento para facilitar el ejercicio de la planificación, difundirá el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Se trata de un insumo valioso y de gran utilidad para los equipos técnicos de las unidades institucionales de planificación y desarrollo de las distintas entidades del sector público.

El propósito de la guía es establecer y definir la información que el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo requerirá de cada institución en los resultados de sus respectivos procesos de planificación estratégica institucional.

En este sentido, el contenido de esta guía está centrado en el concepto de **cadena de valor del sector público**, y proporciona orientaciones para que las instituciones puedan proveer información requerida para la actualización del plan nacional de desarrollo (Plan Nacional Plurianual del Sector Público), independientemente de cuáles hayan sido los métodos utilizados en su proceso de planificación institucional.

Las decisiones de corto y mediano plazo sobre el perfil de producción institucional, las medidas de política que lo complementan y los objetivos de política a los que contribuyen (expresados en términos de resultados e impactos) constituyen el conjunto mínimo de información estratégica que pueden contener los planes institucionales, a fin de que proporcionen la información institucional adecuada para la actualización del plan nacional antes referido.

Aquellas instituciones que no hayan desarrollado aun procesos integrales de planificación estratégica podrán utilizar este documento como guía para trabajar lo que denominamos el núcleo básico de su planificación institucional. Y las que hayan hecho ya su proceso de planificación, que le sirva para edificarse sobre el tipo de información básica que requiere el sistema nacional de planificación e inversión pública en el desarrollo de sus instrumentos de planificación global.

Juan Temístocles Montás
Ministro

La Planificación Institucional

Este documento está dirigido a los equipos técnicos de la Unidades de Planificación y Desarrollo Institucional (UIPyD) de los distintos organismos del sector público no financiero de la República Dominicana. Describe de manera sucinta el concepto de cadena de valor público en tanto modelo que permite comprender y analizar el accionar de las instituciones públicas. Postula este modelo como un núcleo que pretende articular de manera consistente todos los instrumentos del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública. Y presenta a continuación una serie de orientaciones metodológicas y herramientas que permiten el registro de las cadenas de valor en las que los diversos organismos se encuentran implicados¹. Agrega también un último paso relacionado con el análisis de consistencia que puede ser de suma utilidad para mejorar el diseño de las políticas públicas.

La Planificación Institucional en el Marco del SNPIP

La planificación institucional constituye uno de los cuatro niveles o ámbitos de actuación de la planificación del sector público; y los planes estratégicos institucionales, uno de los seis instrumentos del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNPIP).

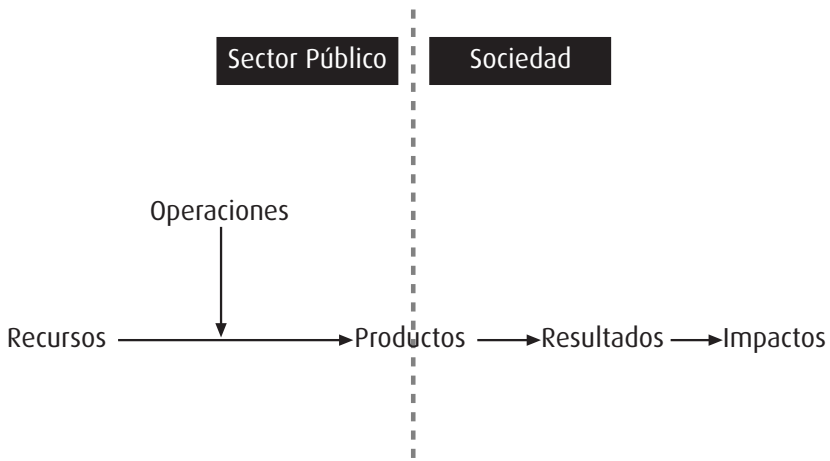
1. Es necesario aclarar que la cadena de valor público que aquí se presenta no constituye un método de planificación o programación. En cambio, es un modelo descriptivo que posibilita ordenar y otorgar consistencia a los distintos procesos de planificación. De tal modo, las orientaciones metodológicas están vinculadas al registro de la información sobre la cadena y no al camino para llegar a definirla.

Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública	
Niveles/Ámbitos de Planificación	Instrumentos de Planificación
1. Planificación Global	1.1. Estrategia Nacional de Desarrollo
	1.2. Plan Nacional Plurianual del Sector Público
	1.3. Planes Regionales
2. Planificación Institucional	2.1. Planes Estratégicos Institucionales
3. Planificación Sectorial	3.1. Planes Sectoriales
4. Planificación Territorial	4.1. Planes Estratégicos Territoriales

Principio de simplicidad

El SNPIP está basado un modelo descriptivo del accionar del sector público dominicano que permite concebir y organizar los instrumentos de planificación con niveles aceptables de consistencia. Este modelo opera como un principio de simplicidad porque ordena y sirve de referencia a esta diversidad de instrumentos. Dicho principio es denominado ***cadena de valor del sector público***.

Pero, ¿qué es el sector público? El sector público puede ser entendido como un conjunto de instituciones dedicadas a generar ***productos*** -bienes o servicios- que se entregan a la población. Estos productos constituyen la razón de ser de una institución ya que, a través de ellos, satisfacen necesidades sociales contribuyendo de este modo en forma directa al logro de políticas públicas. Los objetivos de esas políticas, a su vez, se operacionalizan en ***resultados e impactos*** esperados; ambos cotejables y susceptibles de seguimiento. Ahora bien, para producir los bienes y servicios se requieren cantidades y calidades adecuadas de ***insumos***; y para adquirirlos se requiere de ***recursos*** financieros. Se denomina ***operación*** al proceso mediante el cual las entidades públicas, en este caso, transforman recursos en productos.



A modo de ejemplo:

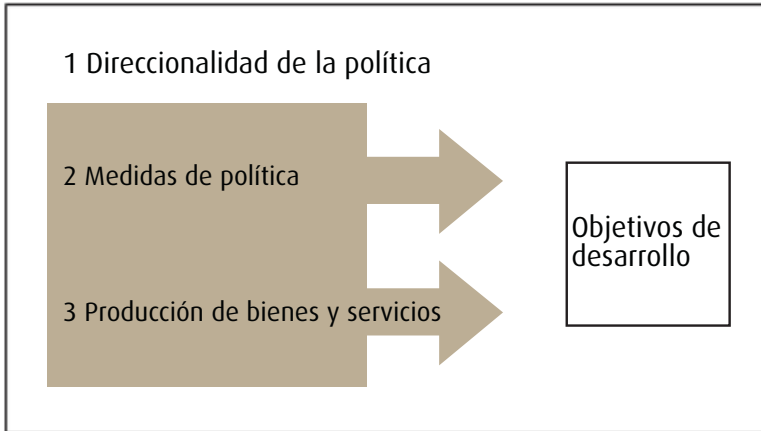
El Ministerio de Agricultura puede generar un servicio destinado a satisfacer una necesidad de ciertos productores agrícolas que podría denominarse “superficie preparada para la siembra” o “superficie de tierra mecanizada”. Servicio brindado por el Ministerio de Agricultura a través del cual se aportan las maquinarias y los operarios necesarios para preparar la tierra a efectos de que quede lista para la siembra. De este modo se satisfacen necesidades de productores que no pueden ser resueltas por sus propios medios.” se trataría de un **producto** cuyo volumen de producción puede medirse a través de una unidad de medida como “tarea mecanizada”. Para la realización de dicho producto, en un ejercicio presupuestario cualquiera, el organismo va a requerir distintos **insumos** en diversas cantidades, para la atención de un número determinado de establecimientos agrícolas, por ejemplo: horas de técnicos especialistas, máquinas para la preparación del suelo, horas de operarios, días de viáticos, vehículos, combustible, entre otros. A su vez, dicho producto puede complementarse con otros como “asistencia técnica a productores de cultivos exportables” y “entrega de material de siembra para cultivos exportables” y juntos, generar un **resultado** como “aumento de la superficie sembrada con cultivos de exportación”, y de esa manera contribuir con un impacto del tipo “aumento del volumen de las exportaciones agrícolas”.

Ahora bien, la cadena de valor del sector público además de la producción de bienes y servicios contempla otro tipo de acciones que se denominan **direccionalidad de las políticas y medidas de política**.

2. Servicio brindado por el Ministerio de Agricultura a través del cual se aportan las maquinarias y los operarios necesarios para preparar la tierra de efectos de que quede lista para la siembra. De este modo se satisfacen necesidades de productores que no pueden ser resueltas por sus propios medios.

En tal sentido, se pueden distinguir tres dimensiones o componentes de la cadena de valor:

Componentes de la Cadena de Valor del Sector Público



En primer lugar, la **direccionalidad de las políticas**, a partir de la cual se seleccionan los problemas que son relevantes para la agenda de gobierno; se definen y explican dichos problemas, y se elaboran estrategias e instrumentos para enfrentarlos. Una parte sustancial de la actividad política consiste en comunicar, ajustar y precisar estas direcciones.

En segundo lugar, la **adopción de medidas de política**, que tienen por objeto modificar, orientar y/o regular los comportamientos de los actores en una determinada área de política, y que se expresan en decisiones o normas, producidas por autoridades u órganos competentes.

Finalmente, las políticas suponen, **instituciones públicas que producen bienes y servicios que se ofrecen** a la población. El sector público provee servicios de salud, educación, seguridad, protección social, infraestructura, administración de justicia, entre otros, de acuerdo a las leyes y regulaciones vigentes y en relación con las direcciones de política predominantes.

A modo de ejemplo

Los **productos** “superficie preparada para la siembra”, “asistencia técnica a productores de cultivos exportables” y “entrega de material de siembra para cultivos exportables” podrían combinarse con medidas de política tales como “exenciones impositivas a los productores de cultivos exportables” y “simplificación de trámites de exportación” para, juntos, generar un **resultado** como “aumento de la superficie sembrada con cultivos de exportación” y, de esa manera, contribuir al **impacto** “aumento del volumen de las exportaciones agrícolas”.

La cadena de valor público y los instrumentos de planificación

Es básico que se comprenda que todos los instrumentos de planificación del SNPIP operan sobre la ya descrita cadena de valor público:

- **La Estrategia Nacional de Desarrollo (END), que corresponde al** nivel de planificación global, tiene su foco en resultados e impactos³, en el largo plazo.
- **El Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP), que también corresponde al** nivel de planificación global, tiene su foco puesto en resultados e impactos de mediano plazo, así como en el perfil de producción del sector público y sus principales operaciones, llegando incluso a establecer algunos requerimientos financieros.
- **El Plan Estratégico Institucional (PEI)** trabaja sobre toda la cadena, en un horizonte de mediano plazo, exclusivamente en ámbito institucional.
- **El presupuesto, que corresponde tanto al nivel** institucional como global, y cuyo alcance es tanto de corto como en el mediano plazo, enfoca los recursos previstos y los productos físicos que ellos conllevan.

3. Ver “¿Cómo construir indicadores?”. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (ME-PyD), 2011.

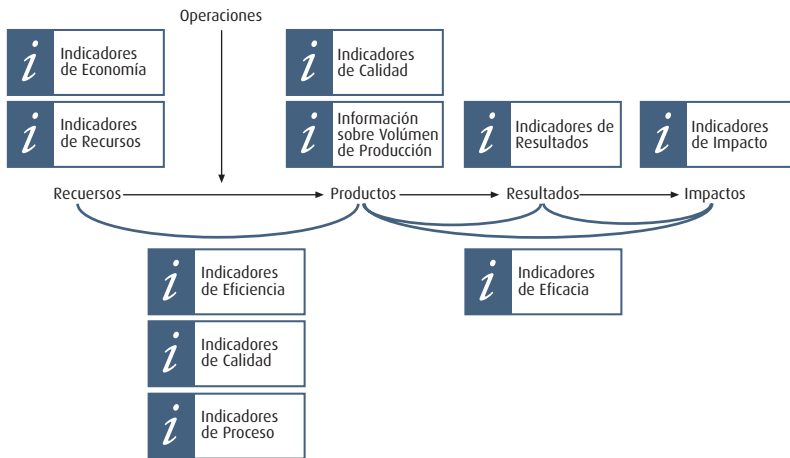
La descripción de la cadena de valor público permite además la identificación de indicadores estrictamente vinculados a sus componentes o a la relación entre ellos. Estos indicadores proporcionan información valiosa no sólo para gestionar la cadena de valor en la implementación de las políticas, sino también para el diseño, monitoreo y la evaluación de las mismas, evitando la proliferación de indicadores superfluos o poco pertinentes.

En tal sentido, se pueden identificar indicadores relacionados con cada componente de la cadena:

- Indicadores de Impacto
- Indicadores de Resultado
- Información para medir Volumen de Producción
- Indicadores de Calidad
- Indicadores de Recursos
- Indicadores de Economía

Y también, indicadores que vinculan componentes de la cadena:

- Indicadores de Proceso
- Indicadores de Calidad
- Indicadores de Eficiencia
- Indicadores de Eficacia



La información sobre cada uno de los componentes de la cadena de valor de las instituciones debe ser el insumo básico tanto para la elaboración del PEI como del PNPSP, en el marco del alcance de cada instrumento. En esto radica la importancia de la cadena de valor como principio organizador del proceso de planificación estratégica institucional.

Son de destacarse ***tres ventajas del modelo*** (cadena de valor) en el marco de la planificación:

- Permite ordenar y hacer consistente el contenido de los diversos instrumentos de planificación del SNPIP.
- Posibilita preparar los instrumentos de planificación para favorecer su vinculación con el presupuesto y contribuir a una mejor asignación de recursos en base a prioridades.
- Contribuye a la identificación de indicadores rigurosamente vinculados a los procesos de producción pública y a los resultados e impactos esperados de las políticas.

La definición rigurosa de esta cadena en el nivel institucional constituye el núcleo central del plan estratégico institucional.

- Conocer cómo funciona hoy esa cadena en la propia entidad, y cómo ha venido funcionando en el pasado, es fundamental para el proceso de planificación institucional.
- Tomar decisiones sobre cómo se quiere que funcione en el futuro, es el principal resultado del proceso de planificación institucional.

La cadena de valor público y las metodologías de planificación

La información sobre la cadena de valor relativa a cada institución es un insumo crítico para el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), para tres fines: i) actualizar el PNPSP; ii) analizar la contribución de cada institución a los objetivos de la END; iii) evaluar el aporte de cada institución a la política sectorial, y iv) definir las variables de seguimiento y monitoreo.

Por tanto, la información que anualmente el MEPyD requiere de las instituciones sobre su Plan Estratégico Institucional es, no más ni menos, que la referida a dicha cadena.

Por su parte, las instituciones pueden tomar decisiones sobre la cadena de valor a través de procesos de planificación de mayor o menor calidad. Para mejorar el proceso podrán aplicar (de manera exhaustiva o parcial) los diversos métodos conocidos y probados de planificación: Planificación Estratégica Situacional, Marco Lógico, ZOPP, Análisis PROBES, Análisis FODA, MAPP, Modelo Problemático Integrado, así como diversas matrices y diagramas⁴.

Las instituciones que no apliquen métodos o no sigan caminos sistemáticos de planificación deberán, de todas maneras, presentar (en forma organizada y sistemática) la información sobre el funcionamiento previsto de la cadena de valor para el futuro. El presente documento tiene el propósito de orientar a las instituciones públicas en tal sentido.

4. Ver "Métodos e Instrumentos para la Planificación Institucional". Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2010.

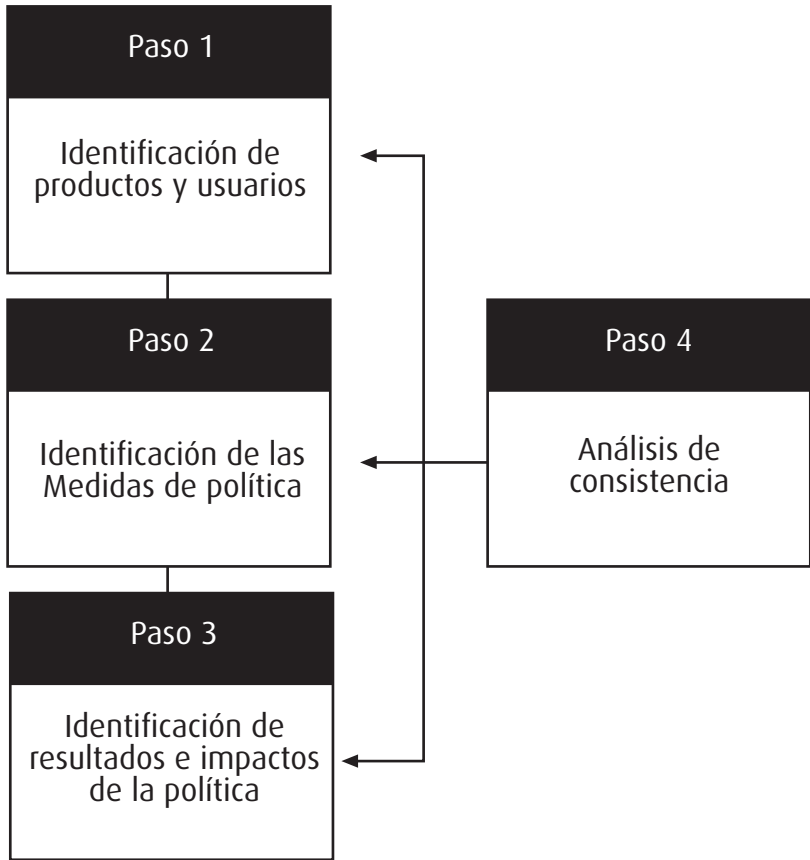
Orientaciones Metodológicas

Los planes institucionales deben presentar información precisa y relevante sobre:

- A. Lo que las instituciones producen.
- B. Las medidas de política que complementan esa producción.
- C. Los resultados e impactos esperados.
- D. La consistencia de los productos y medidas con los resultados que se espera obtener.

De aquí se desprenden cuatro pasos metodológicos:

1. Identificar productos terminales e intermedios relevantes de la institución y los usuarios de los primeros.
2. Identificar las principales medidas de política que complementan y/o condicionan la producción institucional.
3. Identificar resultados e impactos que la institución espera lograr a través de la implementación de su política.
4. Analizar la consistencia entre A, B y C.



Estos pasos no son necesariamente secuenciales, pudiendo seguir el orden que cada institución juzgue conveniente.

El propósito de esta fase es especificar de manera exhaustiva los productos terminales de la institución y los usuarios a los que éstos están dirigidos, así como los productos intermedios más relevantes. En ambos casos se trata también de establecer los volúmenes de producción programados para los próximos cuatro años. Esta fase, a la que se suele llamar también “elaboración de la matriz de producción institucional”, constituye uno de los momentos clave de la planificación institucional.

Tareas:

1. Identificar los productos terminales de la institución
2. Identificar los usuarios de la producción institucional
3. Priorizar productos terminales y usuarios
4. Identificar los productos intermedios

Productos terminales

Para prevenir equívocos frecuentes, es necesario precisar algunos conceptos que nos permitan evitar la ambigüedad o vaguedad propia de algunos términos en uso.

La producción de bienes y servicios es lo que justifica la existencia de las instituciones. Los productos terminales son bienes o servicios que la institución entrega a la población, o bien, a otras instituciones públicas. Son agregados

Los **productos terminales** son bienes o servicios que la institución entrega a la población o a otras instituciones. Constituyen su **“razón de ser”**

de valor que resultan de la combinación de recursos y constituyen los nudos terminales de la red de producción de la institución y, por tanto, no sufren en ella ningún otro tipo de transformación.

Siguiendo el ejemplo del Ministerio de Agricultura, “superficie de tierra mecanizada” sería producto terminal.

Otros ejemplos:

- *Atención ambulatoria de la salud*
- *Atención de pacientes hospitalizados*
- *Inmunizaciones*
- *Servicios de información turística*
- *Custodia y atención de reclusos*
- *Construcción de carreteras*
- *Servicio de educación primaria*
- *Asistencia técnica a productores agropecuarios*

Un tema importante en esta fase es el de la medición de la producción. Para poder medir los **volúmenes de producción** es necesario precisar **una unidad de medida** que nos permita definir la cuantía de los bienes o servicios a producir (momento de la programación) o producidos (momento de la evaluación de la ejecución). Una unidad de medida es un patrón de referencia que se utiliza para establecer el volumen de producción.

La **unidad de medida** es un patrón de referencia que se utiliza para medir volúmenes

Ejemplos:

- *Consulta en consultorio externo*
- *Egreso hospitalario*
- *Personas vacunadas*
- *Personas atendidas*

- *Recluso*
- *Kilómetro construido*
- *Alumno egresado*
- *Alumno matriculado*
- *Productor asistido*

En términos presupuestarios, se puede distinguir el concepto meta del concepto producción bruta terminal. El concepto de **meta** refiere a bienes o servicios cuya producción se inicia y termina en un mismo ejercicio presupuestario. El de **producción bruta terminal** se usa cuando parte de la producción terminal se concluye dentro del año presupuestario y otra parte queda en proceso al cierre de dicho año.

La formulación rigurosa de la producción terminal de una institución se lleva a cabo distinguiendo tres dimensiones: i) la **denominación**, que especifica la naturaleza del bien o servicio que se brinda, ii) la **unidad de medida**, que permite cuantificarlo y, iii) la **cantidad**, que expresa el volumen de producción.

Denominación	Unidad de Medida	Cantidad
Atención a demanda por mortalidad en Hospitales	Consulta Externa	175.000
Educación Primaria	Alumnos matriculados	825.000

Usuarios externos

Los productos terminales están destinados a ser utilizados por individuos o colectivos de la sociedad, esa es su finalidad. Quienes consumen dichos productos son denominados usuarios.

Por **usuarios externos**, se entiende, en este contexto, aquellos individuos o colectivos para quienes la institución produce; quienes consumen sus bienes y servicios.

Ejemplos:

- *Niños de 1 a 5 años de edad*

- *Mujeres embarazadas*
- *Niños en edad escolar de escasos recursos*
- *Familias de escasos recursos*
- *Personas desocupadas*
- *Productores agrícolas*
- *Productores de hortalizas*

La identificación de los usuarios es una instancia de suma importancia, ellos constituyen el **foco** de la gestión institucional.

Priorización

¿Cuáles son los productos y los usuarios más importantes para las instituciones? La pregunta es relevante porque, en un contexto de necesidades crecientes y recursos escasos, necesitamos criterios para tomar decisiones sobre producción y asignación de recursos. Los productos de mayor importancia son aquellos que afectan de manera directa los objetivos establecidos por la direccionalidad de las políticas. Éstos evidentemente estarán en último lugar a la hora de reducir, en caso de escasez de recursos, la producción externa. Del mismo modo, tampoco todos los usuarios son igualmente importantes para las organizaciones y, de acuerdo a la direccionalidad de las políticas, algunos de ellos tendrán mayor prioridad en el acceso a los productos que otros.

La combinación que las instituciones más valoran en los hechos es la que relaciona usuarios con mayor prioridad de acceso a sus productos y productos con menor probabilidad de sufrir restricciones en situaciones de escasez de recursos. La misión esencial efectiva de una institución está determinada por esta combinación. Aún cuando formalmente se diga lo contrario, la combinación inversa (baja importancia de los productos y menor prioridad de acceso de los usuarios) se encuentra alejada de la misión esencial de la institución.

En este paso se debe, entonces, establecer prioridades tanto en relación a los productos terminales como en relación a los usuarios. Para ello se establecerá la siguiente escala:

- (A) Prioridad Alta
- (B) Prioridad Media
- (C) Prioridad Baja

Productos intermedios

La identificación de los productos intermedios relevantes es importante en este paso siempre y cuando ellos den cuenta de aspectos críticos de la política de la institución. Los productos intermedios son también bienes o servicios que la institución genera pero que, a diferencia de los terminales, se consumen dentro de la organización. Son bienes o servicios requeridos para generar los productos terminales y, por tanto, constituyen nudos intermedios de la red de producción de la institución.

Por ejemplo, si para garantizar, con determinados niveles de calidad, los productos terminales vinculados a la educación básica fuese necesaria la construcción de una cantidad significativa de infraestructura escolar y una reforma curricular de importancia, aun cuando estos productos sean intermedios, por su relevancia deberían ser incorporados.

En relación con los productos intermedios también será necesario establecer las tres dimensiones mencionadas para la producción terminal: denominación, unidad de medida y cantidad.

Paso 1: Instrucciones

En el Paso 1 se utilizarán dos matrices identificadas como PEI-1 y PEI-2.

Matriz PEI-1

PEI 1. Matriz de Productos y Usuarios de la institución								
Código (1)	Prioridad (2)	Producto (3)	Unidad de Medida (4)	Descripción (5)	Código (6)	Prioridad (7)	Usuario (8)	Descripción (9)
PT1	A	Educación Primaria	Alumnos Matriculados	Es el servicio de Educación que va de 1 a 8 grado, impartido por las escuelas públicas y las escuelas privadas reguladas y asistidas por el Estado	U1	A	Niños en edad escolar (6 a 13 años)	Esta población se estima en 350.000 niños de los cuales 60% se ubica en áreas urbanas. El 45% se encuentra en situación de pobreza
					U2	B	Adultos que no finalizaron el ciclo	Los adultos que no finalizaron la escuela primaria ascienden a 1.5 millones. La demanda para finalizar el ciclo es de 70.000 adultos

Columna (1)

Se registrará el código de producto terminal compuesto por las siglas PT y seguido de un número correlativo. Ejemplo: "PT1", "PT2"... "PTn". El código de producto no deberá variarse una vez establecido porque será utilizado en otras matrices.

Columna (2)

Se registrará la prioridad otorgada al producto utilizando la nomenclatura (A), (B) y (C) para indicar prioridad alta, media o baja, respectivamente.

Columna (3)

Se registrará la denominación del producto terminal, que alude a la naturaleza del bien o servicio prestado. Por ejemplo: "Inmunizaciones", "Atención del parto", "Educación Primaria".

Columna (4)

Se registrará la unidad de medida del producto, es decir, el patrón de referencia que se utilizará para medir volúmenes de producción. Por ejemplo: "Personas vacunadas", "Parto institucional", "Alumno matriculado".

Columna (5)

Se completará con una breve descripción del producto que proporcionará información adicional que permita una buena comprensión del bien o servicio que se entrega y del alcance de la producción. Se pueden utilizar en la descripción desagregaciones del producto o criterios de distribución geográfica o por efectores de la producción. Por ejemplo: "Se trata de la vacunación contra la rubéola, las paperas, el sarampión, la varicela y la hepatitis realizada por los 445 centros de salud del primer nivel de atención y en los establecimientos de segundo nivel de...".

Columna (6)

Se registrará el código de usuario compuesto por la sigla U y seguido de un número correlativo. Ejemplo: "U1", "U2"... "Un". El código de usuario no deberá variarse una vez establecido porque será utilizado en otras matrices.

Columna (7)

Se registrará la prioridad otorgada al usuario utilizando la nomenclatura (A), (B) y (C) para indicar prioridad alta, media o baja, respectivamente.

Columna (8)

Se registrará los usuarios de cada producto. Por ejemplo: "Niños de 1 a 5 años de edad", "Mujeres embarazadas", "Niños en edad escolar de escasos recursos".

Columna (9)

Se completará con una breve descripción del usuario que

proporcionará información adicional para garantizar una buena comprensión de los destinatarios del servicio. Se pueden utilizar en la descripción distintas propiedades o criterios como, por ejemplo, magnitud, distribución geográfica, grupo etario, grupo de pobreza, género, entre otros, según corresponda. Por ejemplo: “Esta población es estimada en 350.000 niños, de los cuales el 60% se ubica en áreas urbanas y el 45% se encuentra en situación de pobreza”

Matriz PEI-2

PEI 2. Matriz de Producción Institucional 2011-2014						
Código (1)	Producto (2)	Unidad de Medida (3)	2011 (4)	2012 (5)	2013 (6)	2014 (7)
PT1 A	Educación Primaria	Alumnos Matriculados	450.000	475.000	500.000	540.000

Columna (1)

Se completará con misma información de la Columna (1) de la Matriz PEI-1.

Columna (2)

Se completará con misma información de la Columna (3) de la Matriz PEI-1.

Columna (3)

Se completará con misma información de la Columna (4) de la Matriz PEI-1.

Columnas (4), (5), (6) y (7)

Se completará con el volumen de producción previsto para

cada año, tomando como referencia la unidad de medida de la Columna 3. El dato siempre se consigna en números absolutos.

El propósito de esta fase es identificar y describir las medidas de política que complementan y/o condicionan la producción institucional para producir los efectos esperados en la sociedad. Por “medida de política” se entiende toda aquella decisión o norma, producida por autoridades u órganos competentes, que tiene por objetivo modificar, orientar y/o regular los comportamientos de los actores en el área de política en que opera la institución.

Tareas:

1. Identificar la/s medida/s de política
2. Describir la/s medida/s de política
3. Identificar los instrumentos de decisión

La importancia de incluir este paso surge de considerar que las políticas públicas no solo consisten en producir bienes y servicios sino que una parte muy importante de ellas son decisiones de política que también contribuyen de manera directa a los resultados que la institución se propone lograr, pero que no suponen una relación insumo-producto. Estas decisiones o medidas, además, suelen frecuentemente afectar de manera importante la producción de las instituciones públicas.

Un ejemplo de esto es la reciente decisión constitucional de extender la obligatoriedad de la educación desde los 4 años de edad hasta la terminación de la educación media y promover, para ello, la diversificación del nivel medio con énfasis en la educación técnico-profesional y el fortalecimiento de la educación de adultos. Esta medida de política, sin duda orienta y configura las políticas del Ministerio de Educación y les plantea nuevas exigencias, tanto en términos de resultados esperados, como de volumen y perfil de producción.

Otro ejemplo es la decisión del Gabinete Social de establecer como condición para el acceso a los distintos componentes del Programa Solidaridad la certificación de asistencia a la escuela, la realización de controles de salud y vacunación o la documentación de la identidad. Se trata de una medida que sin duda será tomada en cuenta en la planificación de las políticas del Ministerio de Educación, del Ministerio de Salud y del Registro de las Personas, que deberán garantizar a los beneficiarios del programa el acceso a estos servicios.

Se entiende por **medida de política** aquella decisión o norma, producida por la autoridad competente, que se propone modificar y/o orientar los comportamientos de los actores en un área de política y que, por ello, complementan o condicionan la producción institucional

La decisión de establecer un sistema de acreditación de la calidad de las instituciones de formación profesional y un sistema de certificación de las competencias de sus egresados contribuirá a mejorar la empleabilidad de los mismos y, a la vez, condicionará la producción del organismo competente en la materia.

El objetivo de esta fase no es identificar todas las medidas de política sino sólo aquellas relevantes de acuerdo a la direccionalidad de las políticas y sus objetivos.

Identificación de la medida

La identificación de la medida consiste en un enunciado que resume su contenido. Al identificar una medida de política es necesario tener en cuenta que lo que se debe enunciar es el contenido de la medida y no el instrumento a través del cual se la produce.

Por ejemplo, una medida de política como la declaración de la obligatoriedad de vacunar a los niños de 0 a 6 años contra determinadas enfermedades y de acuerdo a un cronograma establecido debe identificarse enunciando su contenido (“Obligatoriedad de la vacunación de niños de 0 a 6 años”) y no por el instrumento (Ej: “Ley Nacional 12.860/85”) que puede incluir numerosas medidas de política no todas pertinentes o relevantes para la política de la institución. Otro ejemplo, “exención de impuestos a la empresas agro-exportadoras de la cadena x” identifica una medida de política. El enunciado “Ley de promoción agropecuaria” no lo hace.

Puesto en otros términos, no se trata aquí de resumir el marco normativo en el que se inscribe la política que lleva adelante la institución sino de circunscribir, a partir de su contenido, aquellas medidas que forman parte relevante de ella o la condicionan de manera importante. La referencia a la norma o herramienta administrativa constituye, como se verá, la tercera tarea que se debe realizar en esta fase.

Descripción de la medida

La descripción de una medida supone, por un lado, un breve desarrollo de su contenido y, por otro, la mención a otros aspectos relevantes que contribuyen de manera esencial a definir su alcance.

La descripción del **contenido** debe ser concisa, pero suficiente como para que un lector no experto comprenda de qué se trata la medida.

Por ejemplo, el contenido de “Declaración de obligatoriedad del nivel inicial de educación” puede describirse como: “Declaración de obligatoriedad de la asistencia de los niños y niñas de 4 y 5 años a servicios de educación preescolar. Compromete tanto al Estado a proveer los servicios necesarios para ello como a las familias a enviar sus hijos e hijas regularmente a los mismos”.

Para una adecuada comprensión de la medida suele ser necesario incorporar algunos rasgos que contribuyen de manera esencial a su definición. Tener en cuenta algunas dimensiones que ayudan identificar estos rasgos puede resultar de gran utilidad. La primera dimensión es la referida a **quién toma la decisión**: Congreso de la República (Ley), Poder Ejecutivo (Decreto Presidencial), Ministerio (Resolución Ministerial).

Otra dimensión a tener en cuenta es **cuándo se toma la decisión**. Puede tratarse de una decisión tomada en el pasado cuyas consecuencias todavía inciden en la política sectorial o una que se promueve para un futuro próximo.

Un ejemplo del primer caso (medidas pasadas) es la ya mencionada decisión del Gabinete Social de establecer requisitos de escolaridad, control sanitario y documentación a los beneficiarios del Programa So-

lidad. Esta decisión continúa incidiendo en las políticas de educación, salud y en el registro de las personas. Un ejemplo de medida futura es la decisión de promover el establecimiento un sistema de acreditación de instituciones de formación profesional y de certificación de competencias laborales.

Descripción:

- **Contenido** de la medida
- **Quién** produce la medida
- **Cuándo** se produce la medida

El instrumento de decisión

La última dimensión a tener en cuenta es cómo se toma la decisión. Se trata, ahora sí, de identificar el instrumento legal o administrativo a través del cual se produce la medida. Deberá consignarse el número y año que identifican la norma en la que se incluye la medida enunciada y descrita en los momentos precedentes. No se trata -reiteramos- de reproducir aquí todo el marco normativo de la institución sino solo de consignar cuáles son las normas utilizadas para decidir la medida. Los resultados obtenidos en esta fase del proceso se registran la matriz de medidas de política.

Paso 2: Instrucciones

En el Paso 2 se utilizará la Matriz de Medidas de Política identificada como PEI3.

Matriz PEI-3

PEI 3. Matriz de Medidas de Políticas			
Código (1)	Medida de Política (2)	Descripción (3)	Norma (4)
MP1	Extensión de la obligatoriedad de la educación	Declaración de obligatoriedad de la educación de preescolar (desde los 4 años) hasta el nivel medio completo	Constitución Nacional Art x
MP2	Diversificación del nivel medio	Decisión de diversificar el nivel medio y crear un subsistema de educación técnico-profesional y de educación de adultos vinculados a la capacitación laboral	Constitución Nacional Art x

Columna (1)

Se registrará el código de la medida de política compuesto por las siglas MP y seguido de un número correlativo. Ejemplo: "MP1", "MP2"... "MPn". El código de medida de política no deberá variarse una vez establecido porque será utilizado en otras matrices.

Columna (2)

Se registrará el nombre de la medida de política, es decir, un enunciado que resume su contenido.

Columna (3)

Se registrará una frase que describa de manera concisa el contenido de la medida, mencionando los aspectos relevantes que contribuyen de manera esencial a definir su alcance.

Columna (4)

Se registrará una frase que identifique el instrumento legal o administrativo a través del cual se produce la medida, consignando número y año de la norma.

Los productos terminales contribuyen al logro de resultado e impactos esperados. Los resultados e impactos esperados de una política son sus objetivos formulados de manera que resultan cotejables y susceptibles de seguimiento.

Tareas:

1. Identificar los resultados con que se relacionan los productos terminales y definir su/s indicador/es.
2. Identificar los impactos relacionados con los resultados y definir su/s indicador/es.

Resultados

Para avanzar en esta fase es necesario comenzar precisando los conceptos de resultado e impacto. Para ello es útil diferenciarlos claramente del concepto de producción. Los productos son bienes o servicios que se entregan a la población y, aún cuando pueden ser intangibles, son realidades particulares. Se vacuna a las personas, se educa a los niños, se asiste a los productores, se provee información a la comunidad. Los resultados e impactos son, en cambio modificaciones de una situación, cambios en el valor de una variable-problema (incremento del porcentaje de niños vacunados; disminución de las muertes por enfermedades prevenibles, aumento de la tasa de escolaridad, etc.). Un resultado esperado es el estado (o valor) en el que se desea encontrar una variable en un determinado lapso de tiempo. Se supone que tal variación ocurre, al menos en parte, como consecuencia de la producción institucional (un volumen suficiente de vacunación disminuirá la

Un **resultado** es el estado en el que se desea encontrar una variable como consecuencia, entre otras cosas, de los productos que la institución entrega y de las medidas de política que los acompañan

ocurrencia de enfermedades prevenibles). Es posible, entonces, definir resultado como el estado en el que se desea encontrar una variable como consecuencia de los productos que la institución entrega (complementados por las medidas de política).

Ejemplos:

- *Superficie sembrada con cultivos de exportación incrementada*
- *Acceso universal a la educación básica*
- *Cobertura universal en el parto institucional*

Para cada resultado es necesario definir uno o más indicadores que hagan posible su medición. Para poder medir el grado de avance en un resultado, lo que el indicador hace es establecer una relación entre la variable que se desea observar con otra variable de referencia. La modificación en el valor de esta relación permite establecer la magnitud de los cambios ocurridos en un determinado período de tiempo en la variable observada o variable resultado.

Ejemplos:

- *% de incremento de las tareas sembradas con cultivos de exportación (relaciona las tareas centradas en un momento del tiempo con las tareas centradas en un tiempo de referencia)*
- *Tasa neta de escolaridad de la educación básica (relaciona la cantidad de niños que asisten a la escuela con el total de niños en edad de hacerlo)*
- *Tasa de cobertura del parto institucional (relaciona la cantidad de partos institucionales con el total de partos ocurridos en un período de tiempo).*

Impacto

Se denomina **impacto** a los efectos que los resultados ejercen sobre otras variables. La producción institucional tiene sobre ellas un efecto indirecto a través de los resultados.

Tanto los resultados como los impactos esperados suponen, además de la producción institucional, la concurrencia de otros factores imprescindibles para su producción, factores que en general se encuentran bajo control de otros actores. Cuando estos factores no se verifican el resultado o el impacto -o al menos la magnitud esperada de los mismos- pueden verse seriamente comprometidos. Por esta razón es necesario considerar los factores más relevantes que condicionan la producción del impacto y asumirlos como supuestos del plan institucional.

Ejemplos de impactos:

- *Aumento las exportaciones de productos agropecuarios (como impacto asociado al resultado "incremento de las tareas sembradas con cultivos de exportación" en concurrencia con otros factores tales como "se mantienen los precios en el mercado internacional").*

- *Aumento de la empleabilidad de los jóvenes (como impacto asociado al resultado "Incremento de la tasa neta de escolaridad en la educación básica" en concurrencia con otros factores tales "incremento de la demanda laboral").*

- *Disminución de la mortalidad materna (como impacto asociado al resultado "incremento de la tasa de cobertura del parto institucional" en concurrencia con otros factores "incremento del nivel de escolaridad de las embarazadas").*

Para cada impacto es necesario definir uno o más indicadores que posibiliten su medición. Como en el caso de los resultados, se trata de una relación que permite medir la magnitud de la modificación del valor que asume la variable impacto en relación con otra variable de referencia en un período determinado.

Ejemplos:

- *% de incremento del volumen de las exportaciones agropecuarias*

- Índice de empleabilidad de los jóvenes
- Tasa de mortalidad materna

Paso 3: Instrucciones

En el Paso 3 se utilizará la Matriz de resultados e impactos identificada como PEI-4.

Matriz PEI-4

PEI 1. Matriz de Productos y Usuarios de la institución							
Código (1)	Resultados Esperados (2)	Indicador de resultado		Código (5)	Impacto en Salud (6)	Indicador de Impacto	
		Descripción (3)	Valor (año 4) (4)			Descripción (7)	Valor (año 4) (8)
R1	Cobertura universal del parto institucional	Tasa de cobertura del parto Institucional	98%	I1	Reducción de mortalidad materna	Tasa de mortalidad materna	100/100.000
R2	Aplicación generalizada de protocolos para el manejo de complicaciones obstétricas (eclampsia, hemorragias y sépsis)		90%				

Columna (1)

Se registrará el código de resultado compuesto por la sigla R y seguido de un número correlativo. Ejemplo: “R1”, “R2”... “Rn”. El código de resultado no deberá variarse una vez establecido porque será utilizado en otras matrices.

Columna (2)

Se registrará la denominación del resultado esperado con una clara identificación de la variable que comporta. Por ejemplo: “Cobertura del parto institucional” o “Superficie sembrada con cultivos de exportación”.

Columna (3)

Se registrará el nombre del indicador de resultado a través del que se pretende medir el resultado esperado. El nombre debe referir de manera explícita a la fórmula (tasa, proporción, índice, razón, porcentaje, promedio, entre otras). Por ejemplo, "Tasa de cobertura del parto institucional" o "Porcentaje de tareas sembradas con cultivo de exportación".

Columna (4)

Se consigna el valor esperado para el indicador en el año 4.

Columna (5)

Se registrará el código de impacto compuesto por la sigla I seguida de un número correlativo. Ejemplo: "I1", "I2"... "In". El código del indicador no deberá variarse una vez establecido porque será utilizado en otras matrices.

Columna (6)

Se registrará la denominación del impacto esperado con una clara identificación de la variable que comporta. Por ejemplo: "Cobertura del parto institucional" o "Superficie sembrada con cultivos de exportación".

Columna (7)

Se registrará el nombre del indicador a través del que se pretende medir el resultado esperado. El nombre debe referir de manera explícita a la fórmula (tasa, proporción, índice, razón, porcentaje, promedio, entre otras). Por ejemplo, "Mortalidad infantil" o "Valor de las exportaciones agrícolas".

Columna (8)

Se consigna el valor esperado para el indicador de impacto en el año 4.

Paso 4**Análisis de Consistencia**

El propósito de esta fase es analizar y ajustar la consistencia de los componentes del plan institucional trabajados en las fases anteriores: productos, medidas de política, resultados, impactos. El concepto central que organiza esta fase es el de hipótesis de política o hipótesis de intervención. Todo plan encierra una hipótesis de política que se pretende verificar o realizar en su implementación y que relaciona productos y medidas, por un lado, con resultados e impactos, por otro. De allí que una hipótesis de política pueda ser definida como una conjetura que afirma que:

Tareas

- 1- Matriz de consistencia entre productos, medidas y resultados
- 2- Matriz de consistencia entre resultados e impactos
- 3- Evaluación y ajuste de la hipótesis de política

Una **hipótesis de política** es una afirmación conjetural que relaciona una determinada producción institucional y ciertas medidas de política con la modificación positiva de variables de resultado y variables de impacto.

Si ocurre A, B y C (productos terminales y/o medidas de política), entonces es probable que ocurra P y Q (resultados) y que estos contribuyan a que sucedan R o S (impactos).

Para ello se plantean las siguientes tareas. En primer lugar, la construcción de una matriz que permita analizar la consistencia entre la producción y las medidas identificadas en las fases 1 y 2 con los resultados (Fase 3). A continuación, la construcción de una segunda matriz para analizar, esta vez, la consistencia entre resultados e impactos esperados del plan (Fase 3). Finalmente, la explicitación, análisis y ajuste de la hipótesis de política del plan.

Matriz de consistencia entre productos/medidas y resultados

Esta matriz de consistencia se construye como una tabla de doble entrada en cuyas **columnas** se registran los resultados esperados del plan extraídos de la matriz N° 4; y en cuyas **filas** se registran: los productos terminales (PT) identificados en la matriz N° 2 de la Fase 1 y las medidas de política (MP) identificados en el Formulario N° 4 de la Fase 2. A estas dos categorías (PT y MP) se le añade una tercera, la de productos generados por otras instituciones públicas, llamados productos concurrentes (PC). Las intersecciones entre filas y columnas señalan la contribución de los productos terminales, medidas de política y productos concurrentes al logro de los resultados. Éstos pueden no contribuir en absoluto; o contribuir poco, algo o mucho a dicho logro. Los códigos utilizados para calificar esta contribución son:

- A = Contribución alta
- M = Contribución media
- B = Contribución baja
- = Ninguna contribución

La matriz de consistencia tiene, entonces, la siguiente forma.

PEI 5. Matriz de consistencia productos/resultados

PT \ R	R1	R2	R3	R4	R5	Rn
PT1	-	A	-	B	-	
PT2			B	M	-	
PT2	-	B	-	-	-	
MP1					A	
MP2		A		A		
PC1		M				
PC2		M		A		

PT Producto terminal MP Medida política PC Producto concurrente R Resultado esperado

En este ejemplo, puramente formal, la institución genera tres productos terminales y cuenta con dos medidas de política, además de los productos concurrentes de dos instituciones con las que trabaja de manera asociada. Una mirada rápida a la matriz muestra que R1 carece de total sustento; R5 se sostiene sólo en medidas de política - que incluso puede haberse tomado fuera de la institución- y que R3 está débilmente sostenido en un producto terminal que tiene una baja incidencia sobre su evolución. R2, por el contrario parece bien fundado en productos terminales, concurrentes y medidas de política que tienen alta y mediana incidencia sobre él. Obviamente, un análisis puramente formal no tiene sentido alguno. Este debe tener en cuenta de qué resultados se trata, qué metas se han planteado para ellos, qué productos terminales, medidas y productos concurrentes se está hablando, así como las hipótesis causales que sustentan el juicio sobre el grado de incidencia que se indica en cada celda como alto, medio, bajo o nulo.

Un ejemplo, ya referido, puede ilustrar de modo menos formal el uso de esta matriz:

El Ministerio de agricultura enuncia, entre los resultados esperados en su plan, el incremento de la superficie sembrada con cultivos de exportación (R1) y el incremento de la productividad promedio de las explotaciones agrícolas (R2). Para ello provee servicios de mecanización de tierra (PT3). Además esta vigente una ley que exime de determinados impuestos a los productores de estos cultivos por un plazo de 15 años. El Ministerio de Agricultura ha coordinado con la Administración de Puertos la ampliación de la capacidad de almacenamiento de productos agrícolas para exportación y la extensión de la red vial para transporte de dichos productos.

PEI 5. Matriz de consistencia productos/resultados			
Resultados esperados (1) Productos y Medidas (1)	R1: Aumento de la superficie sembrada con cultivos de exportación	R2: Incremento de la productividad promedio de las explotaciones	Rn
PT1: Superficie de tierra mecanizada para cultivos exportables	A	-	-
PT2: Asistencia técnica a productores	M	A	B
PT2: Entrega de material de siembra	A	M	-
MP1: Exenciones impositivas productores de cultivos exportables	A	-	M-
PC1: Ampliación de la capacidad de acopio de productos agrícolas (Administración General de Puertos)	M	-	-
PC2: Extensión de la red caminera de la región agrícola hasta el puerto (Obras Públicas)	M	-	-

La matriz refleja que, de acuerdo al Ministerio, el efecto de estas medidas sobre el aumento de la superficie sembrada con cultivos exportables es bastante contundente y que el efecto sobre el incremento de la productividad promedio de las explotaciones es menor, aunque no desdeñable. Se confía en que la asistencia técnica a los productores (PT1) y la provisión de mejores insumos para la siembra (PT2) contribuirán a incrementar la relación entre producción y hectárea cultivada en n puntos en un plazo de tres años.

Matriz de consistencia entre resultados e impactos

Esta matriz reúne información para analizar la consistencia entre los resultados y los impactos previstos por el plan. Un plan puede ser consistente en términos de que los productos, medidas y productos concurrentes que prevé son suficientes para lograr los resultados previstos; pero inconsistente en términos del efecto que producen estos resultados en otras variables más indirectas que aquí se han denominado impactos. Para analizar esta relación es que se propone aquí construir una matriz en cuyas columnas se registran los impactos esperados mientras que, en las filas se colocan los resultados de política del plan (ambos trabajados en la Fase 3).

Como en la matriz anterior, las intersecciones indican afirmaciones conjeturales sobre el grado de contribución de los resultados a la ocurrencia del efecto considerado como impacto. Nuevamente, el análisis formal de la información que esta matriz provee indica que los resultados inciden de manera importante sobre el Impacto 1; de manera menos relevante pero significativa en el Impacto 2 y no inciden en absoluto sobre el impacto identificado en tercer término (I3). El plan debe decidir si elimina toda expectativa de modificación de (I3) o si incorpora nuevos resultados. En este último caso deberá revisar la Matriz 5.

Ejemplo:

La relación $R1/I1=A$ de esta tabla podría bien estar representando el ejemplo del Ministerio de Agricultura referido anteriormente. El Resultado 1: "Aumento de la superficie sembrada con cultivos de exportación" tiene una alta incidencia en la ocurrencia

PEI 6. Matriz de Consistencia resultados/impactos			
Impactos \ Resultados	I1	I2	I3
R1	A	A	--
R2	M	--	--
R3	B	B	--

del impacto previsto “Incremento del valor de las exportaciones agrícolas”.

Un ejemplo con mayor contenido es el siguiente:

El Ministerio de Salud ha previsto en su plan, entre otros, dos impactos que monitorea cuidadosamente: la disminución de las tasas de mortalidad materna (I1) y de desnutrición infantil (I2). La institución espera que dos resultados de su política, la universalización de la cobertura de los partos institucionales (R1) y el incremento de los controles prenatales en embarazadas (R2) produzca una sensible reducción de las muertes maternas. Espera también que el aumento en el porcentaje de controles prenatales (R2) junto con el incremento de la proporción de menores de 5 años con controles de crecimiento (R3); desparasitados (R4) y con complementos nutricionales (R5) redunde en una fuerte disminución de la tasa de desnutrición.

PEI 6. Matriz de consistencia resultados/impactos		
Impactos esperados (1) \ Resultados esperados (1)	L1: Disminución de la tasa de mortalidad materna	I2: Disminución de la tasa de desnutrición infantil
R1: Cobertura universal del parto institucional	A	-
R2: Porcentaje de embarazadas con controles prenatales	A	A
R3: Porcentaje de menores de 5 años con controles de crecimiento	-	A
R4: Porcentaje de menores de 5 años desparasitados	-	A
R4: Porcentaje de menores de 5 años con complementos nutricionales	-	A

Luego de años de implementación de esta política, el seguimiento de los indicadores de impacto confirmó las hipótesis que sustentaban arrojó información sorprendente. La desnutrición infantil disminuyó como efecto del buen desempeño de R2; R3; R4 y R5. Sin embargo, a pesar de que el desempeño de R1 y R2 fueron muy buenos (hay un 95,7% de cobertura del parto institucional y un 98,5 % de cobertura de los controles prenatales en los partos atendidos) la mortalidad materna permanece muy alta (133/00000, la meta se planteaba reducirla primer al 49 y luego al 17/00000). Esta información estaría indicando la necesidad de incorporar nuevos elementos a la hipótesis de política que se vincula con la reducción de la mortalidad materna.

Algunos estudios indican que la persistencia de la alta tasa de mortalidad materna puede explicarse a partir de problemas de calidad en la atención del parto y, fundamentalmente, en el manejo de complicaciones obstétricas (eclampsias, sepsis, hemorragias). Estos estudios sugieren que este problema debería abordarse generalizando la utilización de protocolos para la atención de las emergencias obstétricas. Si esto fuera así debería incorporarse un nuevo resultado: “Porcentaje de partos que utilizan protocolos para emergencias obstétricas”

Análisis de consistencia y ajuste del plan

Las tareas 1 y 2 de esta fase son un paso necesario para analizar la consistencia del plan, pero no deben confundirse con el análisis mismo. Éste implica la explicitación de las hipótesis de política que están implícitas en estas matrices para analizar y verificar su solidez y consistencia, tanto en el momento de formulación del plan como a lo largo del proceso de su implementación.

La enunciación de una hipótesis de política tiene la forma de un condicional del tipo:

Si (A, B y C); **entonces** (Y y Z).

Si se incorpora la diferenciación entre efectos directos (resultados) en indirectos (impactos) la estructura del enunciado asume la siguiente forma:

Si (PT, PC, MP), **entonces** (R) y entonces (I)

Donde:

PT = Productos terminales; **PC** = Productos Concurrentes;

MP = Medidas de Política;

R = Resultados; **I** = Impactos

La explicitación de las hipótesis podrá realizarse seleccionando los principales resultados o impactos en torno a los cuales estas se organizan. En algunas ocasiones, como el caso de la promoción de cultivos exportables en agricultura, la relación crítica será la relación producto/medida \rightarrow resultado. La hipótesis de política, en este caso, puede formularse en los siguientes términos:

***Si** se incrementa la cobertura de los servicios de mecanización tierra, de asistencia técnica y de provisión de material de siembra para los productores de cultivos exportables; se aumenta la capacidad de acopio de productos en puerto, se extiende la red vial que conduce a él y se les exime de impuestos,*

***entonces** se aumentará la superficie sembrada con cultivos de exportación*

***y (entonces)** se incrementará el valor de las exportaciones agrícolas.*

En otros casos la relación crítica es la relación **Resultado \rightarrow Impacto**. Es el caso de la política de reducción de la mortalidad materna en el Ministerio de Salud. Aquí la hipótesis de política puede formularse del siguiente modo:

*Si se aumenta el volumen de partos institucionalizados y controles prenatales,
entonces aumentará la cobertura de estos servicios
y (entonces) se reducirá la tasa de mortalidad materna*

El análisis de las hipótesis debe realizarse tanto en el momento del diseño y formulación de la política como durante su implementación efectiva.

En el momento de la **formulación de la política** se trata de un análisis técnico-político sobre la solvencia y viabilidad de estas hipótesis basado en el conocimiento experto, el diagnóstico de la situación y la direccionalidad que asumen las políticas públicas en ese campo. Retomando el ejemplo de la salud y la mortalidad materna:

La relación causal de la cobertura de los partos institucionalizados y de los controles prenatales con la mortalidad materna es una relación conocida en el ámbito de la salud pública. La meta de universalización de esta cobertura resulta no solo del conocimiento técnico sino de la evaluación de la viabilidad de esta meta y de la decisión de concretarla.

En el momento de **implementación de la política**, se trata de un análisis basado en información sobre el comportamiento de los indicadores (de producto, de resultado, de impacto y otros que se integren en el sistema de monitoreo de las políticas de la institución) que permite verificar la realización total, parcial o nula de la hipótesis formulada para ajustar o reformular la política. Volviendo una vez más al ejemplo de la mortalidad materna:

La información sobre la tasa de mortalidad materna indicaba que el impacto esperado no se había producido a pesar de que se habían logrado en gran parte las metas de universalización de la cobertura de los partos institucionales y los controles prenatales. La hipótesis causal no se verificaba en los hechos, la política debía ajustarse incorporando nuevas variables a la hipótesis como los problemas de la calidad de la atención del parto ante emergencias obstétricas.

Sin embargo, las hipótesis de política pueden ser solidas y consistentes pero no verificarse en la realidad por circunstancias que escapan al control de la institución que formula la política.

En el ejemplo de la política de promoción de los cultivos de exportación la hipótesis enunciada puede fracasar debido a una abrupta caída del precio internacional de estos productos o una evolución desfavorable del tipo de cambio.

Estas circunstancias suelen ser tratadas por los distintos métodos de planificación como **supuestos** de la política.

La Matriz Nº 7 recoge los resultados de la tarea de explicitación y análisis de la consistencia de las hipótesis de política. El título de la columna de la derecha (Fundamentación/Reporte) hace referencia a los dos momentos de análisis que se han descrito. En el momento de la formulación se requiere fundamentar las hipótesis en las que se basa la intervención propuesta. En el momento de la implementación se elaboran reportes, basados en la información sobre el desempeño de indicadores, que verifican o ponen en cuestión las expectativas que ella afirmaba y conducen a ajustes o reformulaciones de las políticas.

Este monitoreo es tanto más necesario cuanto se considera que en la anticipación o explicación del resultado y el impacto de las políticas intervienen un conjunto complejo de variables que, en muchos casos, escapan al control de la institución que las produce. El éxito de las políticas no depende solo de la producción institucional sino también de las medidas que otros tomen o de los servicios que otros produzcan en el sector público. También dependen las intervenciones de otros actores, muchos de los cuales escapan al control de la política, que pueden modificar variables críticas para su éxito. Todo ello hace que las relaciones entre productos → resultados → impactos sean mucho más complejas e inciertas que las que se establecen entre recursos ∅ productos.

Las hipótesis de política no afirman, por ello, relaciones causales necesarias sino contingentes, cuya ocurrencia es siempre el resultado de una construcción política. En el campo de las políticas públicas las hipótesis son apuestas con las que la institución se compromete, pero apuestas bien fundadas cuya concreción que deben ser permanentemente analizada y monitoreada.

PEI 7. Matriz de hipótesis de política			
Código (1)	Formulación (2)	Supuestos (3)	Análisis/Reporte (4)
H1	<p>Promoción de cultivos exportables</p> <p>Si se incrementa la cobertura de los servicios de mecanización de tierra, de asistencia técnica así como la provisión de material de siembra para los productores de cultivos exportables, se aumenta la capacidad de acopio de productos en puerto y se extiende la red vial que conduce a él y se mantienen las exenciones impositivas a estos</p> <p>entonces se aumentará la superficie sembrada con productos de exportación</p> <p>y (entonces) se incrementará el valor de las exportaciones agrícolas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantienen los precios internacionales • El tipo de cambio se mantiene variado dentro de una franja entre x y z 	<p>Las principales barreras para el crecimiento de cultivos exportables están asociadas con la reducida escala de las explotaciones y la escasa incorporación de tecnología. Dadas estas bajas escalas, no es posible para el productor amortizar inversiones en maquinaria para el trabajo de la tierra ni invertir en la investigación de nuevas prácticas de producción y gestión. La calidad de los insumos para siembra son un requisito indispensable para garantizar la calidad de los productos y su aceptación en los mercados internacionales. Estas razones justifican la intervención del Estado en estas áreas.</p> <p>Otro tipo de barreras a la expansión de estos cultivos son los costos de transporte y almacenamiento de la producción. La mejora de las carreteras y la ampliación de la capacidad de almacenamiento en el puerto contribuirán a reducir costos y harán más atractiva la inversión. Un efecto que se refuerza con las medidas de exención impositiva sancionadas por el congreso en la ley xx.xxx</p>
H2			

Paso 4: Instrucciones

En el Paso 4 se utilizará tres matrices: La matriz de consistencia de productos y resultados identificada como PEI-5; la matriz de consistencia de resultados e impactos (PEI-6) y la matriz de Hipótesis de política (PEI-7).

Matriz PEI-5

PEI 5. Matriz de consistencia productos/resultados			
Resultados esperados (1)	R1: Aumento de la superficie sembrada con cultivos de exportación	R2: Incremento de la productividad promedio de las explotaciones	Rn
Productos y Medidas (1)			
PT1: Superficie de tierra mecanizada para cultivos exportables	A	-	-
PT2: Asistencia técnica a productores	M	A	B
PT2: Entrega de material de siembra	A	M	-
MP1: Exenciones impositivas productores de cultivos exportables	A	-	M-
PC1: Ampliación de la capacidad de acopio de productos agrícolas (Administración General de Puertos)	M	-	-
PC2: Extensión de la red caminera de la región agrícola hasta el puerto (Obras Públicas)	M	-	-

Columna (1)

En esta columna de se deben consignar los productos terminales y medidas de política -antecedidos por sus respectivos códigos- identificados en las Matrices PEI 2 y 3.

Filas (1)

En esta fila se deben consignar los resultados esperados -antecedidos de sus respectivos códigos- identificados en la Matriz PEI-4.

Intersecciones

En cada intersección se debe registrar la contribución su- puesta del producto o medida de regulación al logro del resultado esperado, utilizando la siguiente nomenclatura:

A = Contribución alta

M = Contribución media

B = Contribución baja

-- = Ninguna contribución

Matriz PEI-6

PEI 6. Matriz de consistencia resultados/impactos		
Impactos esperados (1)	L1: Disminución de la tasa de mortalidad materna	I2: Disminución de la tasa de desnutrición infantil
Resultados esperados (1)		
R1: Cobertura universal del parto institucional	A	-
R2: Porcentaje de embarazadas con controles prenatales	A	A
R3: Porcentaje de menores de 5 años con controles de crecimiento	-	A
R4: Porcentaje de menores de 5 años desparasitados	-	A
R4: Porcentaje de menores de 5 años con complementos nutricionales	-	A

Columna (1)

En esta fila se deben consignar los resultados esperados -antecedidos de sus respectivos códigos- identificados en la Matriz PEI-4

Filas (1)

En esta fila se deben consignar los Impactos esperados -antecedidos de sus respectivos códigos- identificados en la Matriz PEI-4.

Intersecciones

En cada intersección se debe registrar la contribución su- puesta del resultado esperado a la ocurrencia del efecto considerado como impacto, utilizando la siguiente no- menclatura:

- A = Contribución alta
- M = Contribución media
- B = Contribución baja
- = Ninguna contribución

Matriz PEI-7

PEI 7. Matriz de hipótesis de política			
Código (1)	Formulación (2)	Supuestos (3)	Análisis/Reporte (4)
H1	Promoción de cultivos exportables Si se incrementa la cobertura de los servicios de mecanización de tierra, de asistencia técnica así como la provisión de material de siembra para los productores de cultivos exportables, se aumenta la capacidad de acopio de productos en puerto y se extiende la red vial que conduce a él y se mantienen las exenciones impositivas a estos entonces se aumentará la superficie sembrada con productos de exportación y (entonces) se incrementará el valor de las exportaciones agrícolas.	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantienen los precios internacionales • El tipo de cambio se mantiene variado dentro de una franja entre x y z 	<p>Las principales barreras para el crecimiento de cultivos exportables están asociadas con la reducida escala de las explotaciones y la escasa incorporación de tecnología. Dadas estas bajas escalas, no es posible para el productor amortizar inversiones en maquinaria para el trabajo de la tierra ni invertir en la investigación de nuevas prácticas de producción y gestión. La calidad de los insumos para siembra son un requisito indispensable para garantizar la calidad de los productos y su aceptación en los mercados internacionales. Estas razones justifican la intervención del Estado en estas áreas.</p> <p>Otro tipo de barreras a la expansión de estos cultivos son los costos de transporte y almacenamiento de la producción. La mejora de las carreteras y la ampliación de la capacidad de almacenamiento en el puerto contribuirán a reducir costos y harán más atractiva la inversión. Un efecto que se refuerza con las medidas de exención impositiva sancionadas por el congreso en la ley xx.xxx</p>
H2	Promoción de la productividad del sector agrícola		

Columna (1)

Se registrará el código de la hipótesis de política compuesto por las siglas HP y seguido de un número correlati-

vo. Ejemplo: "HP1", "HP2"... "HPn". El código de hipótesis de política no deberá variarse una vez establecido porque será utilizado en otras matrices.

Columna (2)

Se registrará en el formato "Si p, entonces q, entonces r" las hipótesis de política que vinculan productos terminales y medidas de política con resultados e impactos.

Columna (3)

Se registrarán los supuestos sobre los que descansan las hipótesis de política.

Columna (4)

En forma sintética se brindarán los principales argumentos y la información crítica que sustentan las hipótesis como resultado del análisis técnico-político basado en el conocimiento experto, el diagnóstico de la situación y la direccionalidad asumida.



Se terminó de imprimir
en el mes de febrero de 2011,
en los talleres de la editora
Alfa y Omega
Ave. José Contreas No. 69
Santo Domingo, República Dominicana