

Manual de Planificación

con enfoque para resultados en el desarrollo:

Marco Teórico
y Práctico



mideplan

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Manual de Planificación con enfoque para
resultados en el desarrollo:
Marco Teórico y Práctico

CR

338

C8375ma Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Manual de planificación con enfoque para resultados en el desarrollo /
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica -- San José, CR :
MIDEPLAN, 2016.

64 p : 27 cm x 21 cm.

ISBN 978-9977-73-093-6

Disponible en www.mideplan.go.cr

PLANIFICACION. 2. MANUAL. I. Título

Contenido

Índice de figuras	5
Índice de Tablas	6
Índice de Cuadros	6
Siglas y acrónimos.....	7
Presentación	8
Introducción	9
I. Antecedentes y marco jurídico del Sistema Nacional de Planificación en Costa Rica	11
1.1. Reseña del Sistema Nacional de Planificación	11
1.2. Marco normativo vigente	12
1.2.1. La Constitución Política de 1949	12
1.2.2. Ley de Planificación Nacional: creación, objetivos, funciones y estructura del Sistema Nacional de Planificación (SNP) (Ley 5525).....	12
1.2.3. Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley 8131) .	14
1.2.4. Ley General de la Administración Pública (Ley 6227)	15
1.2.5. Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801)	15
1.3. Síntesis	16
1.4. Autoevaluación	16
II. Desarrollo y generación de valor público	16
2.1. Concepto de desarrollo sostenible	16
2.2. El Estado como generador de valor público	18
2.3. Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)	20
2.3.1 Principios de la GpRD en el Sistema Nacional de Planificación	21
2.3.2 Planificación en la GpRD y el papel del seguimiento y evaluación	22
2.4. Síntesis	23
2.5. Autoevaluación	23
III. Planificación con enfoque para resultados en el desarrollo.....	24
3.1. Concepto de planificación para resultados en el desarrollo.....	24
3.2. Funciones básicas de la planificación para resultados en el.....	25

3.2.1 Función prospectiva.....	26
3.2.2. Función coordinación y concertación	26
3.2.3. Función de evaluación y seguimiento.....	27
3.3. El ciclo de planificación para resultados en desarrollo	28
3.4. Momentos de la planificación	28
3.5. Niveles de planificación	32
3.6. Los instrumentos de Planificación	33
3.7. Síntesis	35
3.8. Autoevaluación	35
IV. Métodos y técnicas de planificación para resultados en el desarrollo.....	36
4.1. Descripción del proceso metodológico	36
¿Cómo determinar la brecha de valor público?	39
4.1.2. Momento normativo	49
4.1.3. Análisis Momento estratégico.....	51
4.1.3.1 El diseño de intervenciones para el desarrollo	51
4.1.3.2. Definición de objetivos	52
a) Elaboración de la pirámide de objetivos.....	54
b) De la pirámide de objetivos a la cadena de resultados	55
4.1.4. Momento táctico operacional	58
4.1.4.1. Planeamiento de objetivos específicos	58
4.1.4.2. Seguimiento de las intervenciones.....	60
Paso 1. Determinación de los elementos básicos para el diseño del seguimiento a la intervención.....	60
Paso 2. Preparación y construcción del seguimiento	61
Paso 3. Análisis de los resultados de la información	65
Paso 4: Acciones de mejora y retroalimentación	68
Paso 5. Verificación de resultados	69
Paso 6. Informes y presentación de resultados.....	70
Paso 7. Divulgación de resultados del seguimiento	71
4.2. Síntesis.....	74

4.2. Autoevaluación	75
Anexo 1: Instrumentos de recolección de datos utilizados por el Sistema Nacional de Evaluación para el seguimiento del PND de Costa Rica	76
Bibliografía.....	80

Índice de figuras

Figura	Página
Figura 1: Funciones del Sistema Nacional de Planificación	13
Figura 2: Triángulo del desarrollo sostenible	18
Figura 3: Vínculos en la planificación para el desarrollo, según Triángulo de Moore	19
Figura 4: Relación entre Principios del SPN y el GpRD	22
Figura 5: Funciones básicas de la planificación	25
Figura 6: Ciclo de la planificación	28
Figura 7: Relación del ciclo con los momentos de la planificación	29
Figura 8 : Elementos del momento normativo	30
Figura 9: Niveles de la planificación	33
Figura 10: Instrumentos de Planificación	34
Figura 11: Proceso metodológico para la planificación para resultados en el desarrollo	37
Figura 12: Elementos del momento analítico-descriptivo	38
Figura 13: Ejemplo del Árbol de Problemas	42
Figura 14: Ejemplo de mapa de actores	44
Figura 15: Ejemplo de la participación de un actor	45
Figura 16: Análisis de tendencias para la construcción de escenarios	46
Figura 17: Ejemplo de Escenarios	48
Figura 18: Ejemplo de los elementos del momento normativo	51
Figura 19: Brecha de valor público	52
Figura 20: Del árbol del problema al árbol de objetivos	53
Figura 21: Jerarquía de objetivos	54
Figura 22: Cadena de resultados	56

Índice de Tablas

Tabla	Página
1. Diferencia entre gestión pública tradicional y gestión para resultados en el desarrollo.	21
2. Matriz de prospección.	47
3. Elementos del momento normativo.	50
4. Ejemplo de aprovechamiento de producto.	55
5. Ejemplo de cadena de resultados.	56
6. Ejemplo de fuentes e instrumentos para la recopilación de datos.	63
7. Ejemplo de matriz de factores.	66
8. Ejemplo de matriz de factores favorables y desfavorables.	68
9. Ejemplos de estructuras básicas de informes de seguimiento.	71
10. Plan de divulgación.	72

Índice de Cuadros

Cuadro	Página
1. Ejemplo de indicadores e información del problema, causas y efectos.	43
2. Ejemplo de indicadores de los objetivos de desarrollo y propósito.	57
3. Ejemplo de matriz de programación a partir del objetivo específico.	59
4. Ejemplo de matriz de seguimiento para el indicador	65
5. Ejemplo de formato de matriz para el seguimiento de las acciones de mejora.	69
6. Ejemplo de formato de matriz de verificación.	70

Siglas y acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CCCI	Consejos Cantonales de Coordinación Institucional.
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CICAP	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública.
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
GpRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo.
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.
IOSCO	Organización Internacional de Comisiones de Valores.
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
OFIPLAN	Oficina de Planificación Nacional.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
POIs	Planes Operativos Institucionales.
PpRD	Planificación para Resultados en el Desarrollo.
SNP	Sistema Nacional de Planificación.
SPSS	Programa Estadístico para Ciencias Sociales.
Stata	Programa Estadístico para el Análisis de Datos.
UCR	Universidad de Costa Rica.

Presentación

La planificación es sin lugar a dudas una de las disciplinas de mayor trascendencia para el desarrollo de la humanidad, porque conjuga en su concepción la lógica para avanzar de manera coherente y racional hacia mejores condiciones de vida de la población. Los grandes retos de las diferentes sociedades están relacionados con alcanzar la paz, la igualdad, la equidad, la inclusión y la protección de los recursos naturales todo ello, como parte del pensamiento estratégico, que antecede cualquier decisión de asignación de recursos.

Con el reconocimiento de que las personas tienen distintas maneras de pensar y por ello de actuar, cada gobierno y organización orientan los procesos de desarrollo bajo su propia idea de cómo hacerlo, lo cual ha conducido en ocasiones a avances desiguales o experiencias poco significativas que no alcanzan a brindar las soluciones a los problemas que viven los ciudadanos, es decir, no se materializa la generación de un beneficio para la sociedad. Los intentos por homologar la definición de ¿Cómo hacerlo? han alcanzado fundamentalmente la dimensión instrumental de la planificación, quedando por fuera la reflexión básica de ¿quiénes somos?, ¿dónde estamos? y ¿para dónde vamos?, lo cual es la esencia de la Planificación con enfoque para resultados en el desarrollo.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) a tono con lo anterior y como ente rector del Sistema Nacional de Planificación (SNP) presenta el Manual de Planificación con Enfoque para Resultados en el Desarrollo con el propósito de estimular cambios en la gerencia pública y en el desarrollo de la ciudadanía.

Este documento tiene como propósito servir de referencia en la tarea de la planificación de las iniciativas de intervención, en procura de articular de forma homóloga, armoniosa y eficiente sus diferentes componentes, constituyendo un paso cualitativamente significativo para el SNP de cara a impactar positivamente en el desarrollo.

Olga Marta Sánchez Oviedo

Ministra

Introducción

El Manual de Planificación con Enfoque para Resultados en el Desarrollo presenta un marco normativo y conceptual, conteniendo un instrumental básico para orientar el ejercicio de la planificación para resultados en el desarrollo, como parte del ciclo de planificación y las funciones, momentos, niveles e instrumentos que han sido definidos para el Sistema Nacional de Planificación (SNP).

El SNP fue establecido por la Ley de Planificación Nacional 5525, como el “(...)conjunto articulado de instituciones públicas, subsistemas y normativa, bajo la dirección política de la o el Presidente de la República y la rectoría técnica de MIDEPLAN, para definir acciones vinculantes que potencien el desarrollo del país, con participación ciudadana”¹.

El Estado necesita actuar en forma unitaria y coordinada, ofreciendo orientación política y empleando los instrumentos de planificación necesarios para asegurar la integración en la prestación de bienes y servicios públicos con el fin de realizar de manera apropiada el papel que se le define en la Ley. La planificación se realiza bajo un enfoque donde se evalúan los resultados de la gestión y se rinden cuentas con la finalidad de mejorar el bienestar de la población de manera sostenible².

Las líneas generales de funcionamiento de las instituciones públicas se definen a través de las leyes constitutivas u orgánicas, cuya aplicación es mediante los instrumentos de planificación en los diferentes campos en que el gobierno actúa. Corresponde al SPN y en particular a MIDEPLAN, formular y divulgar hacia las instituciones públicas responsables de los bienes y servicios, los lineamientos oficiales respectivos, emitiendo los manuales y guías necesarias para que las personas que laboran en las instituciones públicas promuevan el desarrollo sostenible, bajo un enfoque de gestión para resultados³.

El objetivo del Manual es “(...) orientar al personal involucrado en el proceso de planificación de las entidades públicas en la planificación para resultados en el desarrollo”. Ofrece una visión general de esta planificación, por lo que su uso es de carácter indicativo en lo relacionado con los aspectos conceptuales y normativos del SNP, que deben emplearse al planificar en el sector público y es de referencia en cuanto a la metodología a utilizar en dicha labor. Este Manual está dirigido particularmente a las unidades de planificación institucional, sectorial y regional, para ayudar en el cumplimiento de sus tareas, así como en la formación del personal.

El Manual consta de cuatro Capítulos. Los primeros tres brindan al lector un panorama normativo y teórico para la definición conceptual básica: ¿Cómo está estructurado el Sistema Nacional de Planificación en Costa Rica?, ¿Qué es la planificación?, sus funciones, momentos, niveles e

¹ Decreto 37735. Artículo 1.

² Constitución Política de Costa Rica. 1949. Artículos 50 y 11.

³ Considerandos y Artículos 19 y 81 del Decreto 37735 y Constitución Política de Costa Rica. Artículo 11.

instrumentos. ¿Qué es el desarrollo sostenible?, sus enfoques, alcances y trascendencia. ¿Qué es el valor público?, su importancia y su papel articulador de las expectativas ciudadanas y la respuesta estatal. En el último capítulo se presenta una metodología con diversos instrumentos para la realización de un proceso de planificación para resultados en el desarrollo, basado en aplicación de los conceptos desarrollados en los capítulos anteriores. Además, se incluye al final de cada Capítulo, una autoevaluación a partir de la revisión del contenido del Capítulo.

I. Antecedentes y marco jurídico del Sistema Nacional de Planificación en Costa Rica

Este Capítulo presenta la evolución ocurrida en el marco jurídico que integró la planificación en el país y que dio como resultado la creación del Sistema Nacional de Planificación y su institucionalización. Señala los cambios que se han introducido en las principales leyes y su reglamentación vía decretos, que han modificado paulatinamente el alcance de la planificación a nivel nacional, así como los enfoques de acción que promueven su orientación hacia el logro de los objetivos de desarrollo.

1.1. Reseña del Sistema Nacional de Planificación

Los orígenes de la planificación en Costa Rica datan de la década de 1950, cuando el Estado asumió un papel importante en la orientación de las políticas públicas en el largo plazo. La planificación tomó fuerza con el impulso dado por la iniciativa Alianza para el Progreso. El documento resultante de la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social celebrada en Uruguay en 1961, conocido como la Carta Punta del Este, formalizó el compromiso de los países latinoamericanos con la formulación de planes nacionales de desarrollo y la creación de instancias de planificación.

La visión de largo plazo introducida en la Constitución Política de 1949, al fijar para el Estado un papel determinante en la procura del bienestar de la población y al consolidar la autonomía de las entidades públicas no comprendidas en el Gobierno Central, hicieron necesario el desarrollo de la planificación como medio para establecer políticas socio-económicas y coordinar su ejecución. Los primeros estudios nacionales realizados en un marco institucional formal⁴, de diagnóstico de situación y de propuestas y proyecciones de largo plazo, fueron realizados por el Banco Central de Costa Rica (1950) y la Universidad de Costa Rica (1956-1962), seguidos por estudios realizados por la recién formada Oficina de Planificación Nacional (1963), adscrita a la Presidencia de la República. El producto de OFIPLAN fue la formulación del primer Plan Nacional de Desarrollo (PND), que introdujo la planificación cuatrienal y que cubrió el período 1965-1968. Desde ese período los PNDs se han sucedido regularmente, ofreciendo diagnósticos y programas para impulsar el desarrollo, correspondiendo con los períodos de administración de los Gobiernos.

En el caso de Costa Rica, según refiere Díaz (2005:8) “(...) el proceso técnico-político de la planificación, tuvo su primer marco jurídico positivo en Costa Rica al dictarse la Ley de Planificación 3087 de 31 de enero de 1963”. Mediante esta Ley se creó la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN) y se autorizó a todos los ministerios, instituciones descentralizadas y municipalidades a que voluntariamente se vincularan al proceso de planificación y aquellas que contaran con recursos presupuestarios para ello establecieran Unidades Sectoriales de Planificación⁵.

⁴ El Centro de Estudios de los Problemas Nacionales fue el pionero en esta tarea durante la década de 1940.

⁵ Mayor detalle se encuentra en la Memoria de los 50 años de la Planificación en Costa Rica (MIDEPLAN, 2013).

1.2. Marco normativo vigente

Las siguientes normas aprobadas por la Constitución y Leyes forman el marco normativo del SNP.

1.2.1. La Constitución Política de 1949

Esta establece los fundamentos de la participación del Estado en el desarrollo sostenible a través del Artículo 50, que señala:

*“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza...
Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado...”* (Así reformado por Ley 7412 de 1994).

Mediante una reforma reciente al Artículo 11 de esta Constitución, que originalmente establecía la obligación de los funcionarios públicos de *“cumplir los deberes que la ley les impone”*, se introdujo un cambio importante en cuanto a la responsabilidad de la Administración Pública de funcionar con efectividad y rindiendo cuentas de su desempeño.

“La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”. (Así reformado por la Ley 8003 del 8 de junio del 2000.)

Los dos artículos de la Constitución enmarcan el quehacer del Estado en el desarrollo del país y la necesidad de que este cumpla ese papel guardando un particular cuidado por los resultados de su gestión, aspectos desarrollados en la normativa más específica de planificación.

1.2.2. Ley de Planificación Nacional: creación, objetivos, funciones y estructura del Sistema Nacional de Planificación (SNP) (Ley 5525).

La promulgación de la Ley 5525 en 1974 derogó la Ley 3087 de 1963 y marca un hito importante para el desarrollo de la planificación en Costa Rica al establecer en su Artículo 1, el SNP con sus objetivos:

- “Intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país.
- Promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado.
- Propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales.”

En este sentido, de acuerdo con la Ley 5525, Artículo 4:

"(...) La Presidencia de la República establecerá los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo, el cual será sometido a su consideración y aprobación en forma de planes a corto, mediano y largo plazo por el MIDEPLAN. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica⁶ tendrá la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello implantará las normas de asesoría, información y coordinación que sean necesarias con el resto del Sistema Nacional de Planificación, el cual deberá prestarle toda la cooperación técnica requerida."

Esta ley establece como funciones del SNP las descritas en la Figura 1, la cual muestra la relación lógica del proceso de planificación como sistema, es decir, se inicia con el diagnóstico de necesidades (*Investigar la realidad nacional*); con un proceso de transformación que implica la coordinación y la concertación con diferentes actores sociales; con un producto que es la iniciativa de desarrollo formulada técnicamente y con apoyo político para su ejecución (*Proponer políticas y planes de desarrollo*) y, finalmente, la realimentación del sistema que aporta la evaluación. La función de evaluación se fortalece con la reforma del Artículo 11 de la Constitución Política, antes señalada.

Figura 1: Funciones del Sistema Nacional de Planificación, según Ley 5525



Fuente: Ley 5525, 1974.

⁶ La Ley 5525 se modificó mediante la Ley 6812 de Reestructuración del Poder Ejecutivo de 1982, la cual en el Artículo 2 transforma la Oficina de Planificación en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

El SNP está constituido por los siguientes órganos: a) MIDEPLAN como el rector del mismo, b) las Unidades u Oficinas de Planificación de los Ministerios e instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales y c) los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités interinstitucionales y las comisiones consultivas y otros.

Específicamente, MIDEPLAN como órgano rector tiene entre otras responsabilidades, velar porque los programas de inversión⁷ y los de asistencia técnica⁸ sean compatibles con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; además, dar la aprobación final a los proyectos de inversión de los organismos públicos y privados que requieran de financiamiento externo o el aval del Estado para su financiación, como lo señalan los Artículos 9, 10 y 11 de la Ley 5525.

Asimismo, en el ámbito de la eficiencia administrativa, el Artículo 16 refiere que los procesos de modernización de las organizaciones públicas y sus procedimientos contribuyen al cumplimiento de los objetivos del SNP y en el Artículo 17 se crea la Comisión de Eficiencia Administrativa.

Los objetivos, principios y funciones así como la estructura del SPN están desarrollados en el Decreto 37735 del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación. Este incorpora además de la estructura nacional, regional y sectorial del SPN, las definiciones de conceptos, principios y de algunos instrumentos de planificación utilizados en Costa Rica.

1.2.3. Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley 8131)

Una modificación importante al SPN que refuerza las actividades de planificación fue introducida por la Ley de Administración Financiera y Presupuesto Público, Ley 8131 de 2001, que establece en su Artículo 4 la vinculación del Presupuesto, Planes Operativos Institucionales (POIs) y el PND. Esto se da al definir que los presupuestos públicos deberán responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo; además, que el PND será el marco global que orientará los planes operativos institucionales.

La orientación de los POIs de acuerdo con el PND, le da a la planificación del desarrollo nacional un carácter integral, al incluir los diferentes ámbitos de operación y funcionamiento del Estado (ámbito funcional) e integrado al articular el quehacer de las distintas instituciones públicas (ámbito estructural), maximizándose con ello el valor que genera la planificación como disciplina transversal que orienta el desarrollo del país.

Asimismo, la función de evaluación del SNP se fortaleció con esta Ley, en tanto que el Artículo 52 establece que MIDEPLAN remitirá a la Contraloría General de la República un informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del PND y su aporte al desarrollo económico y social del país.

⁷ La inversión pública se reglamenta en el Decreto 34694-PLAN-H (Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública). Para mayor información consultar la Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública; Normas, Técnicas, Lineamientos y Procedimientos en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, elaborados por MIDEPLAN y disponibles en www.mideplan.go.cr.

⁸ MIDEPLAN cuenta con un compendio que integra toda la normativa relevante y atinente, los documentos están disponibles en www.mideplan.go.cr en el Área de Cooperación Internacional.

Por otra parte, el Reglamento de la Ley 8131 (Decreto 32988-H-MP-PLAN del 2006), ratifica la importancia del PND en la definición y ejecución de las políticas públicas en los niveles de planificación, tal como se define en el Artículo 2 “(...) el Plan Nacional de Desarrollo es el marco orientador del gobierno de la República que define las políticas que normarán la acción del gobierno para promover el desarrollo del país, el aumento de la producción y de la productividad, la distribución del ingreso, el acceso a los servicios sociales y la participación ciudadana para la mejora en la calidad de vida de la población. Establece en forma vinculante para las entidades públicas, los ministerios y demás órganos, las prioridades, objetivos y estrategias derivadas de esas políticas, que han sido fijadas por el Gobierno de la República a nivel nacional, regional y sectorial”.

Se han realizado ajustes estructurales, para la implementación de esta normativa, específicamente, en los distintos ámbitos como una actualización de la sectorialización en Costa Rica mediante el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo Decreto 34582, la promulgación del Decreto 36739 de creación del Área de Planificación Regional de MIDEPLAN y otras normas legales a menor escala como regional y cantonal, asimismo, anualmente se emiten Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación, Seguimiento y Evaluación Estratégica de Sectores e Instituciones del Sector Público en Costa Rica.

1.2.4. Ley General de la Administración Pública (Ley 6227)

La planificación por medio de sus distintos instrumentos (políticas, planes, programas, proyectos) expresa una respuesta según la priorización política a las necesidades de la población y ese hecho es la primera forma de generación de valor que aporta. La segunda forma tiene que ver en cómo se lleva a cabo la prestación de los servicios por parte de las distintas instituciones por medio de la acción de los funcionarios(as) públicos. En este sentido, la Ley 6227 de 1978 en el Artículo 4 establece que los entes públicos deberán sujetarse a los principios fundamentales del servicio público para asegurar su continuidad, eficiencia y adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisface, para ello la Ley establece las funciones y atribuciones de la Presidencia de la República y los Jerarcas Institucionales, para dirigir y coordinar las tareas de la Administración Pública.

El Artículo 113 de la misma Ley establece que “(...) el servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados”.

1.2.5. Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801)

El objetivo de esta Ley es “(...) establecer los principios y las disposiciones generales para ejecutar lo dispuesto en el Artículo 170 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, con el fin de transferir recursos del presupuesto de ingresos y gastos de la República y la titularidad de competencias administrativas del Poder Ejecutivo a los gobiernos locales, para contribuir al proceso de descentralización territorial del Estado costarricense”. Esta Ley y su reglamento (Decreto 36004-PLAN) refuerzan la planificación en los niveles local y regional; asimismo, se fortalece la participación ciudadana y la organización cantonal mediante los Consejos Cantonales

de Coordinación Institucional (CCCI), en los cuales MIDEPLAN forma parte y debe velar por su funcionamiento.

1.3. Síntesis

La normativa expuesta muestra una progresiva evolución en el ámbito que le corresponde desempeñarse al SNP en cuanto al desarrollo, donde se le reconoce al PND el papel de instrumento principal de orientación para el mediano-largo plazo, se establece el importante vínculo del PND con el proceso presupuestario y la obligación de los entes del sector público de realizar la medición de sus resultados y de rendir cuentas institucionalmente y hacia la ciudadanía. Corresponde a MIDEPLAN, como rector del SNP, dirigir la coordinación de los procesos de planificación nacional, sectorial, regional y local, así como impulsar la evaluación del cumplimiento de las metas de Gobierno y en conjunto con el Ministerio de Hacienda los aspectos presupuestarios.

1.4. Autoevaluación

- ¿Cuál es la normativa que ampara el proceso de planificación en Costa Rica? Explique.
- ¿Qué es el Sistema Nacional de Planificación?
- ¿Cuáles son las funciones del Sistema Nacional de Planificación?
- ¿Cuáles son los órganos que conforman el Sistema Nacional de Planificación?
- ¿Cuál es el papel de MIDEPLAN en el marco del Sistema Nacional de Planificación?

II. Desarrollo y generación de valor público

Este Capítulo muestra la concepción de desarrollo que debe considerarse en el ejercicio de la planificación para resultados impulsada por el Gobierno⁹, la cual se asocia de manera directa con la generación de valor público como máxima de la acción pública, que marca el eje central que articula la planificación con el concepto de desarrollo sostenible.

2.1. Concepto de desarrollo sostenible

La planificación como disciplina permite a cada sociedad organizar y racionalizar sus recursos para alcanzar una visión de futuro, construida mediante un proceso participativo con amplios sectores de la población. La noción de planificación pública está asociada directamente con los medios para definir y alcanzar la concepción de desarrollo que acuerde una sociedad.

⁹ Comprende la Administración Central, los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares. MIDEPLAN Glosario de Términos de Planificación, Presupuesto y Evaluación en Costa Rica.

La permanente búsqueda de mejorar el marco teórico, sobre el concepto de desarrollo, ha generado múltiples definiciones, que marca claras diferencias ideológicas propias de distintos enfoques de estatismo versus mercado. No obstante, se parte del concepto de desarrollo humano promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹⁰ (PNUD), que señala como indispensable verlo más allá de los medios y alcanzar también los fines últimos, definiéndolo como “(...) un proceso continuo e integral, que reúne componentes y dimensiones del desarrollo de las sociedades y las personas, en los que resulta central la generación de capacidades y oportunidades de, por y para la gente, con las que la equidad se acrecienta para las actuales y futuras generaciones”. De acuerdo con este enfoque Goulet (1995) citando a PNUD (1992; 2), señala que se concibe el desarrollo “(...) para la gente y no a la gente para el desarrollo”.

Los representantes de las distintas naciones adoptaron el concepto de desarrollo sostenible, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, que busca evidenciar un compromiso de las generaciones presentes con las futuras. De esta manera, al concepto de desarrollo se le sumó el adjetivo de sostenible, siendo definido el desarrollo sostenible como “(...)satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades¹¹”. (PNUD, 1992).

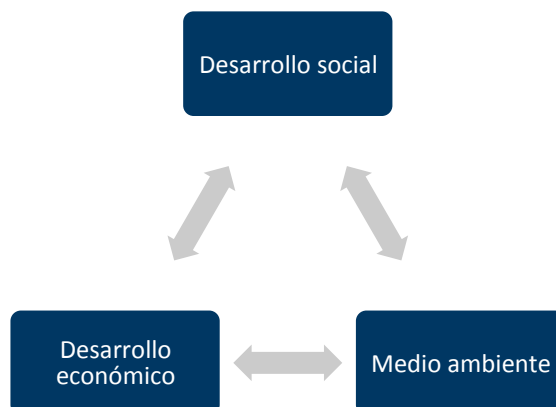
Esta definición considera la interdependencia de las tres dimensiones del desarrollo: social, ambiental y económica (Figura 2), estableciendo como criterio de vínculo la coherencia entre estas, es decir, que no puede darse un desarrollo sostenible si al pretender alcanzar una de las dimensiones se aleja de cumplir la otra.

Esta definición resalta los conceptos del triángulo del desarrollo sostenible que se presenta en el diagrama siguiente; donde se muestra la interacción entre las tres dimensiones del desarrollo: social, ambiental y económica, a su vez, representa la relación interdependiente entre estas, estableciendo como criterio de vínculo la coherencia, es decir, que no puede darse un desarrollo sostenible si al pretender alcanzar una de las dimensiones se aleja de cumplir la otra.

¹⁰ Informe sobre Desarrollo Humano, 1992.

¹¹Traducción libre a la definición original “(...) to satisfy the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to satisfy their needs.”

Figura 2: Triángulo del desarrollo sostenible



Fuente: PNUD, 1992.

Bajo esta perspectiva, MIDEPLAN asume el desarrollo sostenible como el marco de referencia para la planificación para resultados en el desarrollo, entendiéndolo como “lograr el mayor bienestar de toda la población, creando riqueza con una distribución más equitativa y permanente, abriendo oportunidades a las generaciones actuales y futuras, para atender sus necesidades”¹².

2.2. El Estado como generador de valor público

El Estado en la generación de valor público y, por ende, en el desarrollo sostenible de la sociedad, asume el papel de organizador y racionalizador de los recursos para la atención de las necesidades humanas. De esta manera, cuando el Gobierno como líder de la acción estatal define hacia dónde va un país bajo una visión de desarrollo sostenible, está realizando lo que se llamará en adelante planificación para resultados en el desarrollo, la cual a diferencia de la planificación tradicional, fortalece la gerencia pública para el logro de los objetivos estratégicos de desarrollo nacional más allá de la gestión de los medios y los recursos.

El valor público es fundamental para la planificación para resultados en el desarrollo, siendo este definido como “(...)la capacidad del Estado para dar respuesta a problemas relevantes de la población en el marco del desarrollo sostenible, ofreciendo bienes y servicios eficientes, de calidad e inclusivos, promoviendo oportunidades, dentro de un contexto democrático”¹³.

Bajo esta perspectiva, el valor público se relaciona con:

- Atender los principales problemas para la población afectada.
- Generar nuevas oportunidades para las generaciones actuales y futuras.
- Facilitar los procesos democráticos (construcción de capital social).

En esta misma línea de pensamiento, Moore (1998; 16) señala que “(...) a pesar de poder crear valor en la provisión de determinados bienes y servicios que el sector privado no puede producir;

¹² Glosario de conceptos homologados. MIDEPLAN- FOCEVAL-Asesoría.

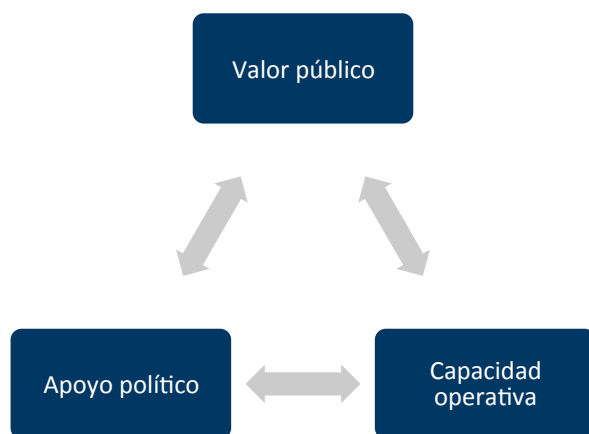
¹³ Idem.

fundamentalmente crea valor en la manera en que produce dichos bienes y servicios; a través del diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos”.

La generación de valor público es la clave para legitimar la acción de gobierno y del Estado, pues permite atraer recursos para poder realizar inversiones y así atender las necesidades de la población que son crecientes. La legitimidad institucional está asociada en el cómo se responda a las necesidades de las personas, en la forma en que se rinda cuentas sobre el uso de los recursos y el alcance de metas, pero sobre todo en la manera en que las personas expresan su satisfacción con los bienes o servicios recibidos o lo que puede denominarse valor percibido.

El éxito de la acción estatal puede visualizarse por medio del triángulo que se presenta en la Figura 3:

Figura 3: Vínculos en la planificación para el desarrollo, según el Triángulo de Moore



Fuente: Moore, Mark H. (1998).

Este triángulo está compuesto por un vértice de valor público que el Estado y el gobierno generan para la sociedad. Un segundo vértice se refiere al apoyo político, es decir, que la acción pública no solo debe ser importante porque satisface necesidades, sino que debe ser parte de la agenda de política pública y la agenda de gobierno para darle viabilidad. El tercer vértice es la capacidad operativa, para convertir la acción estatal en resultados para la población. Un gobierno puede tener una propuesta robusta de generación de valor, con todo el apoyo de políticos de los distintos sectores; sin embargo, puede suceder que no se tenga la capacidad (humana, organizativa, financiera, institucional) para llevar a la práctica la iniciativa.

Mora (2009), por su parte, reconoce y adiciona a este triángulo, la existencia de una acción racional por parte del Estado o bien del gobierno que es la que hace posible la integración de esos tres componentes y la denomina planificación del desarrollo. El valor público marca una visión de desarrollo, el apoyo político expresa la concertación con diferentes actores y la capacidad operativa define la coordinación y evaluación continuas para la mejora en el desempeño en la satisfacción de necesidades de la población.

2.3. Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)

El interés por maximizar la capacidad del Estado en la generación de valor público ha llevado a desarrollar un concepto sobre la manera de gestionar el proceso de la planificación enfocada al desarrollo, que genere mejores y mayores resultados, considerando que la generación de valor público es lo que se espera de la acción estatal.

Surge en este contexto la GpRD, que se enmarca dentro de la nueva gerencia pública y que según diferentes organismos internacionales puede contextualizarse como:

“(…) 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”. (BID, 2010: 5).

“(…) 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) con el 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).

“(…) como 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 de la población de un país”. (BID, 2010; 5).

Partiendo de las definiciones anteriores, en este Manual se resume la GpRD como “(…) una estrategia de gestión que se centra en el logro de los objetivos para el desarrollo y los resultados (productos, efectos e impactos)”¹⁴. Sin embargo, como enfoque incluye, a su vez, un conjunto de principios, funciones, métodos, participantes y responsabilidades, que también deben adecuarse al contexto en el que se aplicará.

La GpRD para que sea aplicada con éxito requiere la introducción de cambios paulatinos en la estructura y operación de las instituciones públicas para producir los efectos esperados. Los cambios deben llevar a que las instituciones públicas dejen de operar bajo esquemas jerárquicos y centralistas, que se basan en una planificación-presupuesto anual y que hoy por lo general, caracterizan a la mayoría de la Administración Pública tradicional. Se requiere pasar a un estilo de Gerencia Pública, que busque un mejor equilibrio entre la demanda de los beneficiarios de los bienes y servicios públicos y las decisiones políticas internas de las instituciones públicas. Además, debe promover que se creen los espacios necesarios para la reflexión y el aprendizaje, basados en información documentada proveniente del Seguimiento y Evaluación. La Tabla 1 presenta las principales diferencias entre la gestión pública tradicional y la GpRD.

¹⁴ Glosario de conceptos homologados. MIDEPLAN- FOCEVAL-Asesoría.

Tabla 1. Diferencia entre gestión pública tradicional y gestión para resultados en el desarrollo

Atributos	Gestión pública tradicional	Gestión para resultados en el desarrollo
Enfoque general	Enfoque de “Administración pública”	Enfoque de “Gerencia pública” para el desarrollo
Decisiones basadas en	Jerarquía burocrática	Racionalidad económica (eficacia y eficiencia)
Orientación basada en	Planificación tradicional	Planificación para resultados
Autoridad	Centralización de decisiones	Descentralización de decisiones
Control	Control directo	Participación ciudadana
Presupuesto	Anual	Plurianual





Fuente: Elaborado por la Asesoría de homologación.

Costa Rica está introduciendo cambios graduales hacia la GpRD, partiendo de la aplicación de sistemas de gestión por objetivos ligados a los presupuestos anuales (eficiencia y eficacia), con avances aún en proceso hacia una rendición de cuentas sistemática y el presupuesto pluri-anual, a la adopción de una gestión con mayor orientación hacia efectos e impactos, donde la población es el centro de atención y se introducen; además, elementos como la sostenibilidad, la inclusión y la equidad en el acceso a servicios públicos.

2.3.1 Principios de la GpRD en el Sistema Nacional de Planificación

El marco normativo del SPN, especialmente mediante el Decreto 37735, da acogida al GpRD a través de los principios que los fundamentan, como puede verse al realizar una comparación entre estos (Figura 4). Si bien los principios son por lo general similares y se relacionan unos con otros, como son aquellos vinculados con eficacia, transparencia, participación, coordinación e integralidad del accionar público y la participación ciudadana, se observa que algunos de esos principios, propios del enfoque de GpRD, como son la continuidad de acciones mediante el fortalecimiento institucional y el fomento del aprendizaje, aún no están contemplados en la normativa actual establecida en el Decreto 37735.

Figura 4. Relación entre Principios del SPN y el GpRD

Principios SPN	Se relaciona con	Principios GpDR
Efectividad: los procesos de planificación, ejecución y evaluación deberán desarrollarse con la mayor eficacia y eficiencia posibles, promoviendo su valor público.		Eficacia en lograr los objetivos. Calidad de atención a las necesidades de la población.
Transparencia: el proceso de planificación garantizará el derecho de los habitantes de acceso a la información pública.		Transparencia para asegurar rendición de cuentas.
Coordinación: las instituciones del SNP actuarán en forma articulada para la obtención de los objetivos del SNP. Integración: las instituciones y subsistemas del SNP deberán armonizar sus instrumentos de planificación para alcanzar efectivamente los objetivos establecidos.		Integralidad de acciones de los entes públicos.
Participación: se garantiza la participación institucional y ciudadana efectiva en las instancias y los procesos de planificación.		Participación ciudadana (sector privado, sociedad civil, individuos)
No se explicita		Continuidad por medio del fortalecimiento institucional
No se explicita		Fomento del aprendizaje

Fuente: Elaborado por Asesoría de homologación, 2014.

2.3.2 Planificación en la GpRD y el papel del seguimiento y evaluación

La GpRD se apoya en la planificación, donde son considerados el seguimiento y la evaluación como partes fundamentales. Cuando se planifica no solo se deben identificar los resultados que se buscan, sino también definir como se seguirán y evaluarán dichos resultados, es decir, en la planificación se deben asegurar las actividades para la evaluación de lo programado. En el Capítulo III de este Manual se ofrece orientación para desarrollar un proceso de planificación para resultados, incluyendo las consideraciones para llevar a la práctica el seguimiento y evaluación de los resultados.

2.4. Síntesis

La consecución del desarrollo sostenible entendiéndolo como lograr el mayor bienestar de toda la población, mediante un proceso de transformación de la gestión del Estado hacia un enfoque a los resultados que evidencien la generación de valor público, de manera que el Estado fortalezca su capacidad de brindar bienes y servicios públicos con los cuales se satisfagan las necesidades de la población y se alcance el desarrollo sostenible.

La GpRD ha sido impulsado por organismos internacionales de forma amplia como una estrategia de desarrollo y MIDEPLAN la define como una estrategia de gestión que se centra en el logro de los objetivos para el desarrollo y los resultados (productos, efectos e impactos) y se rige por principios como eficacia-calidad, transparencia, integralidad, participación ciudadana, continuidad y fomento del aprendizaje.

2.5. Autoevaluación

- **Explique ampliamente el concepto de desarrollo sostenible.**
- **¿Qué es el valor público y cómo se genera?**
- **Explique en qué consiste la gestión para resultados en el desarrollo y su relación con los conceptos de desarrollo sostenible y valor público.**
- **¿Cuáles son los principios que rigen la GpRD?**

III. Planificación con enfoque para resultados en el desarrollo

El objetivo de este Capítulo es presentar los elementos de la planificación con enfoque para resultados en el desarrollo (PpRD) que debe incorporarse al proceso de planificar el desarrollo sostenible. Este Capítulo constituye el núcleo que articula los conceptos presentados en el Capítulo II con los métodos y las técnicas que ofrece la planificación para resultados en el desarrollo que se presentan en el Capítulo IV y que se espera sea una contribución a mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración Pública.

3.1. Concepto de planificación para resultados en el desarrollo

Toda sociedad humana debe enfrentar día tras día el reto de tener que atender necesidades que superan los recursos disponibles. Esta condición hace necesaria la existencia de una forma de organizar y racionalizar el uso de los recursos.

Sobre este reto de las distintas organizaciones económico-sociales, Oszlack (2004; 139) plantea que "(...) ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Solo algunas son problematizadas en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos e incluso individuos estratégicamente situados creen que pueden y debe hacerse "algo" a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes".

La PpRD es una forma de la planificación que hace énfasis en el logro de los objetivos de desarrollo significativos y sostenibles. Debido a que estos objetivos implican cambios sustanciales en el comportamiento económico y social de la sociedad, que en el contexto democrático, se alcanzan solo a través de procesos acumulativos de cambio en el largo plazo, la modalidad de planificación a desarrollar es una de carácter estratégico, es decir, la PpRD es la planificación que busca establecer objetivos y acciones de largo plazo y las estrategias para alcanzarlos¹⁵.

Como lo señala Medina, el nivel estratégico "Es aquel nivel de categoría macro donde se define la visión-país, la misión y el Plan y sus estrategias; se determinan en esta jerarquía las grandes prioridades de carácter nacional; conlleva una mirada de largo plazo, plantea los objetivos generales del desarrollo, define las áreas estratégicas, asigna los recursos según prioridades preestablecidas; involucra a responsables de alta Dirección Ministerial y, en definitiva, refleja las ideas centrales del discurso político."

Se busca definir el camino a seguir a través de la PpRD, que parte del análisis de la situación inicial y de la definición de objetivos de desarrollo en un tiempo y espacio determinado de las intervenciones públicas, utilizando racionalmente los recursos disponibles y potenciales.

La PpRD tiene un carácter estratégico, operativo y participativo que permite guiar, conducir y orientar las acciones de desarrollo integral para la creación de valor público. Constituye una guía porque plantea las estrategias que se deben ejecutar para la obtención de los objetivos, orienta

¹⁵ Glosario de conceptos homologados. MIDEPLAN- FOCEVAL-Asesoría.

porque sugiere la forma más acertada para ejecutar las estrategias y conduce porque dirige e impulsa la ejecución de las estrategias. En el marco de esta definición en la lectura subsiguiente cuando se cita el término planificación se refiere al concepto de planificación para resultados en el desarrollo.

La PpRD como un proceso sistémico implica la transformación de recursos para atender necesidades de las personas; por lo tanto, responde a principios de participación, integralidad, racionalidad, continuidad y previsión. La integralidad se relaciona con la coherencia en el marco de una visión de desarrollo con dimensiones interdependientes. La racionalidad alude a una elección en distintos cursos de acción y la continuidad al ciclo interminable de atención de las necesidades humanas. Finalmente, la previsión alude directamente a la capacidad de anticipación de eventos que puedan poner en riesgo el avance o el logro de resultados.

Asimismo, la PpRD reconoce un contexto de territorialidad como lo es la región, una cuenca o una comunidad y en las agregaciones político-administrativo como una provincia, cantón y distrito. En cualquiera de estos es posible distinguir formas de implementarla en sectores, por ejemplo, salud, educación, agricultura, empleo, entre otros.

3.2. Funciones básicas de la planificación para resultados en el

Las funciones esenciales de la planificación para resultados en el desarrollo, considerando sus tres caracteres: estratégico, operativo y participativo se representan en la Figura 5, evidenciando un proceso de retroalimentación entre las mismas.

Figura 5: Funciones básicas de la planificación



Fuente: Adaptación del diagrama de Martin, Juan (2005).

3.2.1 Función prospectiva

La función prospectiva o visión de largo plazo con alto sentido de anticipación y construcción de futuro distingue a la planificación como disciplina transversal a las restantes de las ciencias sociales.

Se destacan los aportes teóricos de Medina en el desarrollo de la prospectiva que reflejan la forma en que esta abarca la mayor parte de los principios de la planificación, al respecto define que la función prospectiva “(...)incorpora previsión, coherencia, unidad y reducción de la incertidumbre, todo ello acompañado de una asignación eficiente y equitativa de recursos fiscales, a fin de atender con prioridad los servicios, la infraestructura y las obras que demanda la reducción de la pobreza y las desigualdades” (Medina, ILPES, 2000; 44).

Martin (2005; 9) plantea que la prospectiva, en la misma línea de Medina “(...)busca articular las perspectivas para el conjunto de los ciudadanos, más allá de las posibilidades de los mercados y de cada actor o grupo social por separado y, también, anticipar las consecuencias que producirán las decisiones de gobierno en distintos plazos”.

3.2.2. Función coordinación y concertación

La importancia de la generación de consensos en torno a la definición de hacia dónde debe ir una sociedad, ha convertido la función de coordinación entre actores y la concertación con actores en las funciones más relevantes dentro del ejercicio político y organizativo de la planificación para resultados en el desarrollo.

Las iniciativas de desarrollo, técnicamente bien estructuradas, no aseguran la implementación exitosa porque puede carecerse de una actividad coordinada interinstitucional o intersectorialmente. Por otra parte, la no consideración de actores clave dentro de un proceso de planificación ha llevado a una baja participación y a escasos niveles de concertación.

La coordinación y concertación implican la promoción de la participación social en tres dimensiones principales:

- En la interacción del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales que permita concertar sobre distintos temas.
- La coordinación que debe realizarse al interior del gobierno para alcanzar en tiempo y forma los objetivos trazados.
- La concertación entre los diferentes actores de la sociedad civil organizada alrededor de una propuesta para el desarrollo.

Sin embargo, en el ejercicio de la práctica de la participación de actores, es clave generar procesos participativos genuinos y no caer en ejercicios simbólicos de participación; donde más bien se tiene asistencia de actores. La aplicación de mecanismos para la coordinación y la concertación es una actividad continua durante todo el proceso de planificación, es decir, que se coordina y se concerta tanto en la formulación de un plan como en su ejecución y su evaluación.

3.2.3. Función de evaluación y seguimiento

La tercera función esencial¹⁶ de la PpRD la constituye la evaluación y el seguimiento que tiene como propósito mejorar la acción pública, mediante la rendición de cuentas, la asignación y la dirección de los recursos en las intervenciones públicas. La evaluación es una valoración que comprende un análisis sistemático y objetivo de un conjunto de criterios de valor preestablecidos, que permiten emitir juicios y/o medir algo¹⁷.

La evaluación está directamente relacionada con la determinación del mérito de los instrumentos de planificación en relación con su capacidad para satisfacer las necesidades de la población, mediante procedimientos sistemáticos y transparentes (en cuánto a métodos y técnicas aplicadas para levantar y analizar información acerca del objeto de estudio) y criterios definidos previamente a la ejecución del estudio evaluativo (MIDEPLAN. Manual para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas. 2012)

La evaluación en la planificación para resultados en el desarrollo constituye un medio y no un fin para fortalecer un proceso que va más allá de la determinación del mérito de una acción pública en la generación de valor, ya que también es un proceso formativo. En este sentido, Martin (2005) plantea que la evaluación debe apoyarse en un sistema de indicadores que no solo den cuenta de los resultados alcanzados, sino además de los aprendizajes logrados y los ajustes realizados.

La función de evaluación considera el seguimiento como uno de sus procesos intrínsecos y no puede concebirse de manera aislada. Este Manual trata en algún detalle el tema de seguimiento mientras que el tema de evaluación, es ampliamente desarrollado en el Manual para el diseño y ejecución de evaluaciones. MIDEPLAN.

El seguimiento alimenta la toma de decisiones para la evaluación por medio de una serie de alertas que indican, en una situación concurrente o durante su ejecución, el estado y calidad del desempeño y en una situación ex post, si las acciones ejecutadas están cumpliendo las expectativas que se plantearon, por lo tanto, el seguimiento se define como un proceso sistemático y periódico de la ejecución de una intervención para conocer el avance en la utilización de los recursos asignados y en el logro de los objetivos, con el fin de detectar oportunamente, deficiencias, obstáculos o necesidades de ajuste.

La evaluación y el seguimiento son conceptos diferentes y complementarios, la evaluación al ser una investigación aplicada, incluye análisis que valora e incluso, podría cuestionar la intervención misma y sus resultados y recomendar variaciones sustantivas, mientras que el seguimiento se centra en la medición de la intervención durante su ejecución, comparando los resultados esperados (programados) con los obtenidos, no se centra en la valoración crítica de la estrategia utilizada por el gestor. La evaluación, consecuentemente, obtendría de los informes de seguimiento, líneas base consistentes, continuas y longitudinales, que permitan utilizarse como insumos para los análisis evaluativos derivados (ex ante, durante y ex post) de cualquier intervención pública.

¹⁶ Se habla de la tercera porque la función de coordinación y concertación se maneja como una sola, asociada con el plano político y organizativo de la planificación para resultados en el desarrollo.

¹⁷ Glosario de conceptos homologados. MIDEPLAN- FOCEVAL-Asesoría.

También, es oportuno señalar la relación que existe entre el seguimiento y control interno, ya que son procesos continuos y dan información para la toma de decisiones a distintos niveles de la gerencia. El seguimiento se centra en reportar los avances (la situación) de los objetivos de cara a los resultados, comparando el deber ser (avance programado), con lo que es (avance real), mediante indicadores y metas, mientras el control interno vela porque la gestión institucional cumpla con sus objetivos mediante un sistema de auditoría que garantice razonablemente la observancia de las normas, principios, lineamientos, procedimientos que permitan el uso eficiente de los recursos, minimizando los riesgos mediante su identificación, valoración y un plan de acción de administración de los mismos.

3.3. El ciclo de planificación para resultados en desarrollo¹⁸

La PpRD debe entenderse como un ciclo continuo que va desde la estimación de necesidades (diagnos) hasta la evaluación de los efectos e impactos de la acción pública en la atención de esas necesidades. La secuencia sistémica de un proceso de planificación se presenta en la Figura 6.

Figura 6: Ciclo de la planificación



Fuente: Mora, Juan Carlos (2009) y artículo 2 del Decreto 37735-PLAN.

3.4. Momentos de la planificación

Se ha desarrollado en relación con el tema, un cuerpo de teoría sobre planificación estratégica,¹⁹ que visualiza que este es un proceso político-técnico, no uno donde prevalece solo la racionalidad técnica. Este proceso se construye por la interacción de los actores sociales participantes y a diferencia de la planificación tradicional basada en el ciclo racional indicado anteriormente,

¹⁸ Ciclo de Planificación: son las etapas que integran el proceso de planificación, las que se desglosan en prognosis, programación, ejecución, seguimiento y evaluación. Decreto 37735.

¹⁹ Ver Maltus, Rovere (2006)

propone un enfoque basado en lo que define como “momentos de acción”. Uno de los proponentes (Matus) ha identificado cuatro momentos: analítico-descriptivo o explicativo; normativo, estratégico y táctico-operacional. Vinculado al ciclo de la planificación anteriormente descrito, con los momentos de la planificación, se establece la siguiente relación (Figura 7).

Figura 7. Relación del ciclo con los momentos de la planificación



Fuente: MIDEPLAN, elaboración propia (2014).

Las funciones de planificación expuestas anteriormente (Sección 3.2) deben ser consideradas en los diferentes momentos de acción según corresponda. Los momentos responden a la estructura lógica con la cual se implementa el proceso de planificación. Dichos momentos se conceptualizan y ejemplifican, en función del proceso de construcción de la PpRD en el Capítulo IV.

3.4.1. Momento analítico-descriptivo

Este momento corresponde de manera general con la etapa de diagnóstico y es una interacción entre la descripción y la cuantificación de las necesidades con la valoración inicial de las posibilidades reales de satisfacerlas, realizando la implementación de alguna iniciativa de planificación.

Desde el punto de vista de la PpRD, es desde este momento analítico-descriptivo que debe comenzar a incluirse el enfoque para resultados como parte del análisis de la problemática, ya que una posible causa contributiva a la situación que se pretende resolver, se debe a que los principios de la GpRD no están siendo tomados en cuenta por intervenciones anteriores.

Los elementos básicos que contempla este momento corresponden a: antecedentes, descripción, tendencias o pronosis, juicio o evaluación de la situación problema, factores o actores sociales y análisis integrado, para lo cual se requiere la disponibilidad de datos e información para caracterizar lo mejor posible la situación. El éxito de su desarrollo está asociado con una correcta y adecuada selección de las técnicas para la identificación de las problemáticas y de los actores involucrados, propiciando la integración de acciones de entes públicos y de la activa participación ciudadana.

La participación ciudadana debe ser inclusiva y en igualdad de oportunidades, es decir, debe garantizar un proceso genuino donde se realice una amplia convocatoria con los afectados por la problemática específica y en todos los momentos de la planificación, lo cual conlleva a un compromiso de gobierno para asumir lo acordado con los actores participantes.

3.4.2. Momento normativo

Este momento corresponde con la definición de la imagen objetivo o la transformación deseada que se desea alcanzar y la propuesta de valor público que incluye la visión (pronosis), misión y valores que orientarán el desarrollo de la estrategia. Esta propuesta contiene los elementos clave de lo que se denomina “(...) el pensamiento estratégico que da lugar a la perspectiva y la planeación de largo plazo que da lugar al posicionamiento” (Morrissey, 1996; 2). Se observan los elementos más relevantes de este momento en la Figura 8

Figura 8: Elementos del momento normativo



Fuente: Mora, Juan Carlos (2009). Evaluación de la generación de valor público desde el territorio. ECE, UCR.

La imagen objetivo marca el rumbo de la acción pública, es decir, expresa el cambio que se desea lograr o la situación deseada. Luego de ello debe definirse una visión de cómo se visualiza el responsable u organización para lograr ese cambio en términos de sus capacidades y el apoyo político que requiere para alcanzar esa imagen objetivo. Una vez definida esa visión se concreta lo que debe hacer la organización cada día para llegar a la imagen objetivo pactada y se establece en una declaración de misión. Finalmente, se debe establecer un compromiso con los valores que guiarán la conducta de los actores que participen en el proceso de planificación en el sector público, generando un proceso de aprendizaje que dirija la elaboración de la intervención.

En la PpRD, el alcanzar la situación deseada deriva de la integración del conjunto de propuestas de valor (visión, misión, valores) de las distintas organizaciones. Por eso, es indispensable que la imagen objetivo sea el producto de una participación que conlleve a la concertación social y la propuesta de valor un compromiso institucional para dar continuidad al proceso de la PpRD, incorporando los principios de la GpRD, según corresponda.

La nomenclatura de la Figura 8 ha sido en su mayoría tomada de los enfoques de planificación estratégica empresarial; sin embargo, por medio de la definición clara y precisa del concepto de valor público se ha logrado una articulación adecuada para el sector público.

3.4.3. Momento estratégico

Se elabora, en este momento, el diseño de la trayectoria que integra al momento analítico-descriptivo con el normativo o lo que es lo mismo se definen los objetivos de desarrollo, propósito y específicos del conjunto de acciones sistemáticamente programadas que conforman la intervención de los entes públicos, asegurando la incorporación de los principios de la GpRD, las cuales son construidas con la participación de los diferentes actores de la sociedad civil organizada.

Los objetivos de desarrollo y propósitos formulados para atender las necesidades de la población, deben incorporar los aspectos clave del seguimiento y la evaluación para la transparencia y rendición de cuentas, lo cual conlleva a la construcción de sus respectivos indicadores, sus valores iniciales (líneas bases) y metas. Los elementos clave para el seguimiento y evaluación requieren relacionarse estrictamente con los objetivos planteados, lo cual fortalecerá el diseño de la intervención. Estos elementos para los objetivos específicos se definen en el momento táctico-operativo.

El diseño estratégico de la intervención debe tener como sustento metodológico la teoría de la intervención, lo cual también facilita cumplir con los procesos de evaluación y seguimiento. Se entiende como teoría de la intervención “la modelación explícita de los mecanismos que median entre la implementación de la intervención y la aparición de los resultados esperados, permiten analizar y elaborar la ruta a seguir para lograr un cambio deseado, identificando las precondiciones que permitirán o inhibirán cada paso, enlistando actividades que producirán esas condiciones y explicando cómo esas actividades podrían desarrollarse para producir los resultados”²⁰. Uno de los instrumentos para orientar la construcción de la intervención es la cadena de resultados, la cual se aborda en el Capítulo IV.

²⁰ Glosario de conceptos homologados. MIDEPLAN- FOCEVAL-Asesoría.

En síntesis, este momento consiste en la construcción de la estrategia para alcanzar la imagen objetivo en un tiempo determinado y con la transformación de una cantidad de recursos.

3.4.4. Momento táctico-operacional

Este momento combina dos elementos, el “táctico” porque debe servir para instrumentar las estrategias identificadas en el momento anterior y el “operativo” porque operacionaliza la intervención diseñada. En este momento se programan las acciones para obtener los objetivos específicos (productos) a partir de la conversión de los insumos y así alcanzar los objetivos de desarrollo y propósito definidos en el momento estratégico. Es la culminación del proceso de la planificación estratégica.

La operacionalización de los objetivos específicos de la intervención conlleva la identificación de indicadores, línea base, metas, recursos asignados y responsables. Es fundamental en este momento de la PpRD, incorporar aspectos como la asignación presupuestaria para alcanzar los objetivos específicos que se traducen en productos de acuerdo con los resultados esperados, así como la coordinación interinstitucional para lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos, además de la participación social para legitimar la intervención pública.

Este momento conlleva también la realización del seguimiento que brinda información pertinente, real y oportuna a los gestores y tomadores de decisión, para retroalimentar y mejorar la adopción de decisiones sobre el desempeño de las intervenciones públicas, así como para la rendición de cuentas en general. Su utilidad está en la detección oportuna de dificultades, señalar nuevos rumbos y ajustes necesarios que permitan alcanzar los resultados, metas y objetivos esperados de la intervención pública, cuyas lecciones aprendidas permitan el fortalecimiento de nuevas intervenciones.

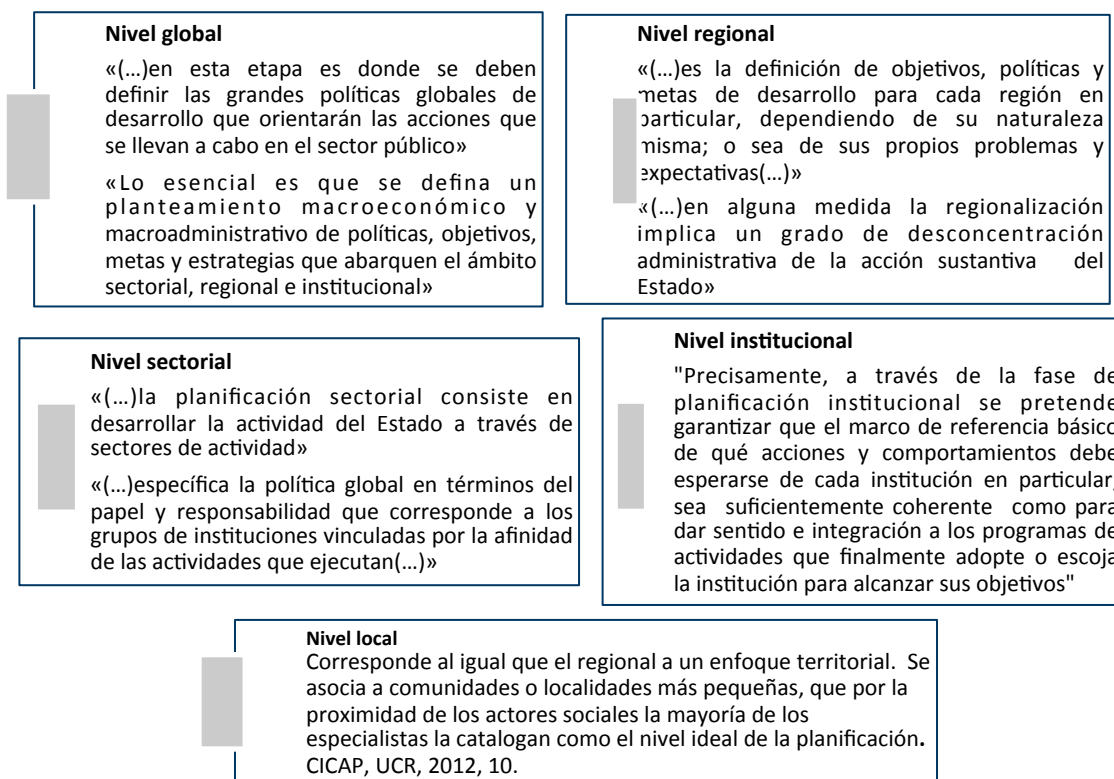
Si el diseño de la intervención consideró previamente la realización de evaluaciones, los resultados del seguimiento serán insumos fundamentales para cualquier tipo de evaluación que se haya programado o que se requiera, la cual puede ser desde evaluación durante la ejecución de la intervención hasta evaluación de impacto de la misma.

3.5. Niveles de planificación

Este Manual retoma los niveles de planificación contemplados en el marco jurídico citado y según definiciones de Hernández Orozco (2004), los cuales son: global, regional, sectorial, institucional y local²¹. Los lineamientos incluidos en este Manual están referidos a todos estos niveles de planificación, los cuales se definen en la Figura 9.

²¹ Estos niveles coinciden con los definidos en el Decreto 37735-PLAN. En el caso del nivel global corresponde al nacional de este Decreto.

Figura 9: Niveles de la planificación



Fuente: MIDEPLAN con información de Hernández Orozco, Carlos (2004).

Se ha incluido el nivel local en la Figura 9, al considerar que la orientación del desarrollo del país y, en general, de América Latina apunta hacia enfoques territoriales, para MIDEPLAN es necesario resaltar el reconocimiento de este nivel de planificación dentro de este Manual. Al respecto Elizalde plantea que "(...)el desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades endógenas, a través de las estrategias individuales, pero articuladas de los diferentes actores en juego." (Elizalde, 2003).

3.6. Los instrumentos de Planificación

Los instrumentos de planificación expresan la forma en que se operacionaliza el proceso de planificación para resultados en el desarrollo. En general, se habla de políticas, planes, programas y proyectos como instrumentos de la planificación. Sin embargo, la acción pública generadora de valor puede adquirir formas más complejas como la política pública o formas más concretas como los decretos, directrices o lineamientos para la prestación de servicios públicos o la entrega de bienes.

En términos formales, estos instrumentos siguen una jerarquía que aporta su respectiva vinculación con los niveles de planificación, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo en Costa Rica constituye el nivel global de planificación y expresa las políticas de desarrollo del país incluyendo programas y proyectos estratégicos. El PND es el instrumento de planificación sobre el cual se articulan los distintos niveles de planificación. Los niveles sectorial, regional, institucional y local se asocian con políticas, planes, programas y proyectos según corresponda. Estos instrumentos se definen en la Figura 10.

Figura 10. Instrumentos de Planificación

Figura 10. Instrumentos de Planificación		
Política Pública		
<p>MIDEPLAN en el Decreto 37735-PLAN (2013) define como política: orientaciones vinculantes emitidas para resolver problemas públicos relevantes. Asimismo, en el Manual de Políticas de MIDEPLAN (sin publicar) se detalla que la política es el “Curso o línea de acción definida para orientar o alcanzar un fin, que se expresa en directrices, lineamientos u objetivos estratégicos sobre un tema y la atención o transformación de un problema de interés público para garantizar el bienestar de la población. Explicita la voluntad política traducida en decisiones y apoyo en recursos humanos, técnicos y financieros, así como en los mandatos nacionales e internacionales”.</p>		
<p>Plan</p> <p>MIDEPLAN en el Decreto 37735-PLAN (2013) lo define como el conjunto integrado de programas que responden al cumplimiento de objetivos y metas de desarrollo.</p> <p>“(…) conjunto armónico de decisiones racionales que conducen a un objetivo común. Es un conjunto de programas y proyectos que contienen metas relacionadas” (Hernández, 2004)</p>	<p>Programa</p> <p>El programa es un conjunto de subprogramas o proyectos que responden a un objetivo común para la producción de bienes y servicios; es una intervención limitada en cuanto a recursos y tiempo. Puede abarcar diversas instituciones, temas o zonas geográficas, así como recibir el apoyo de varias fuentes de financiación. Comisión MIDEPLAN-Hacienda, Homologación conceptual. Decreto 36901-H-MP.</p> <p>“(…) constituye un conjunto de decisiones y actividades a llevarse a cabo, para alcanzar determinadas metas y objetivos en un plazo dado. Contempla a la vez, la asignación de recursos humanos, financieros, materiales y equipos que son necesarios(…)” (Hernández, 2004)</p>	<p>Proyecto</p> <p>Es el nivel más concreto de programación que consiste en un conjunto articulado de actividades integradas, destinado a lograr objetivos específicos, con un presupuesto dado y un tiempo determinado, orientado a la producción de bienes y servicios. Comisión MIDEPLAN-Hacienda, Homologación conceptual. Decreto 36901-H-MP.</p> <p>“(…) se diferencia de los programas por la naturaleza de las metas que se proponen. Al proyecto se le vincula a la inversión, con metas del tipo <i>bienes de capital</i>; mientras que al programa se le vincula al gasto con metas de servicio” (Hernández, 2004).</p>

3.7. Síntesis

La PpRD conlleva un cambio respecto de la planificación tradicional, en tanto la primera hace énfasis al logro de los objetivos de desarrollo significativos y sostenibles, con un carácter estratégico, operativo y participativo que permite orientar las acciones de desarrollo integral para la creación de valor público.

Esta planificación debe cumplir con tres funciones: prospectiva; coordinación y concertación y seguimiento y evaluación, las cuales se ejecutan en un proceso integral. El ciclo de la planificación se vincula con los diferentes momentos, iniciando con el diagnóstico, el cual corresponde al momento analítico descriptivo, seguido de la prognosis que se consolida en el momento normativo con la construcción de la visión y las fases del ciclo referidas a la definición de la estrategia en la programación y asignación de recursos se ejecutan entre los momentos estratégico y táctico operacional. Por último, la ejecución, seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación formulados para distintos niveles de planificación se realizan en el momento táctico operacional.

3.8. Autoevaluación

- Explique el concepto de planificación para resultados en el desarrollo.
- ¿Cuáles son las funciones esenciales de la PpRD?
- Explique de qué forma se complementa el seguimiento y evaluación.
- Relacione cada una de las fases del ciclo de planificación con los momentos de la PpRD.
- Caracterice cada uno de los momentos de la PpRD.
- ¿Cómo se relacionan los instrumentos de planificación con los niveles de planificación?

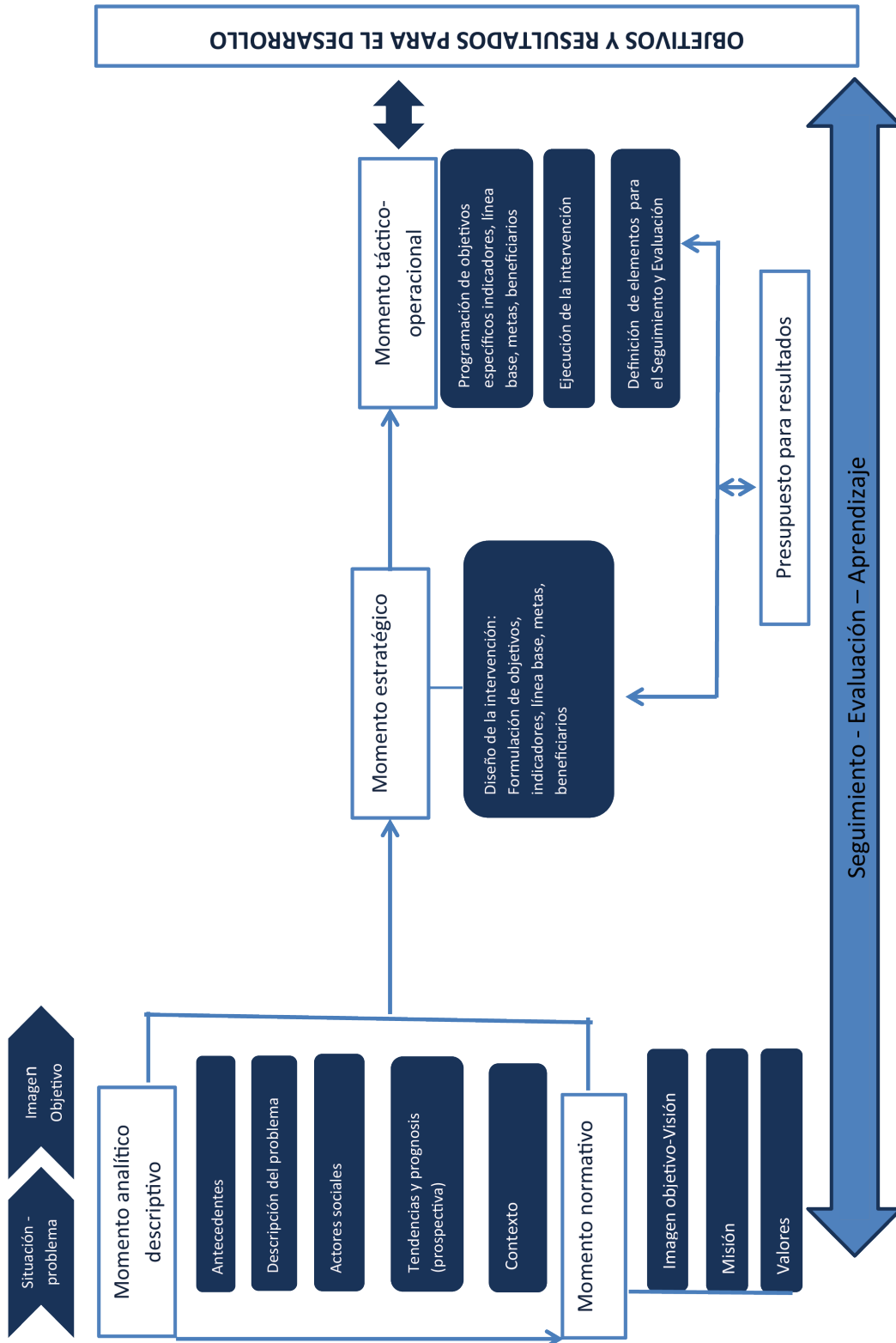
IV. Métodos y técnicas de planificación para resultados en el desarrollo

Este Capítulo tiene como propósito facilitar al usuario del Manual la aplicación de un método para el proceso de Planificación para Resultados en el Desarrollo (PpRD), cuyos aspectos conceptuales han sido incluidos en los Capítulos anteriores. Este proceso metodológico se desarrolla alrededor de los momentos de la planificación. La ejemplificación de cada uno de los momentos se realiza con base en un tema de interés general relacionado con el empleo, esto para una aplicación más concreta de los conceptos y el método propuesto.

4.1. Descripción del proceso metodológico

El proceso de la PpRD sigue la secuencia de la aplicación de los distintos momentos de la planificación para el logro de los resultados de desarrollo, a saber: i) momento analítico – descriptivo, ii) momento normativo, iii) momento estratégico y iv) momento táctico-operacional. Tanto el proceso metodológico como las técnicas utilizadas son de aplicación, en las distintas intervenciones o instrumentos (Política, Plan, Programa y Proyectos) y en los niveles de planificación (global, sectorial, institucional, regional y local), considerando los ajustes necesarios, según su grado de agregación. La Figura 11 muestra el proceso metodológico en su conjunto y según los momentos de la PpRD.

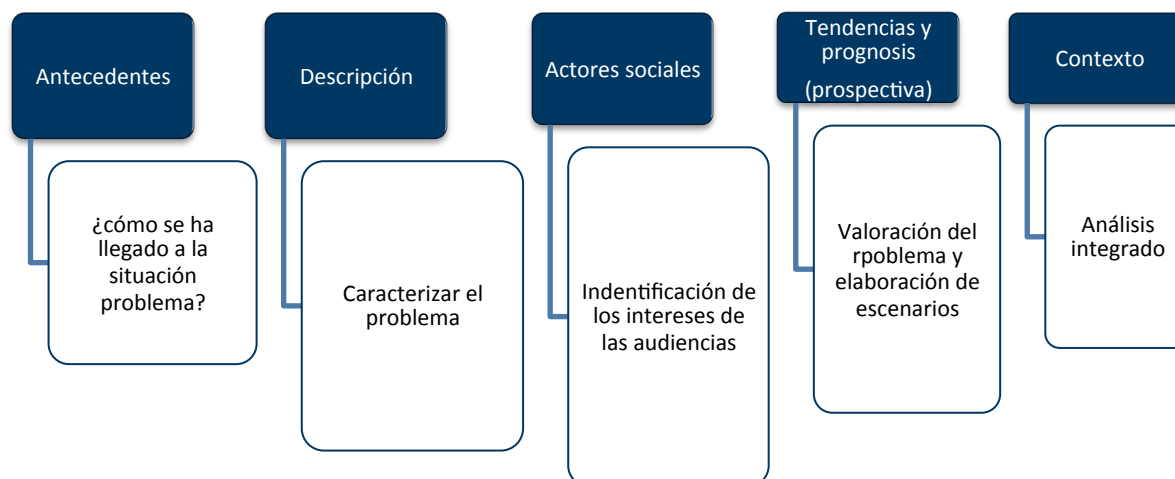
Figura 11. Proceso metodológico para la planificación para resultados en el desarrollo



4.1.1. Momento analítico-descriptivo

El momento analítico-descriptivo está compuesto por una serie de elementos básicos que no necesariamente son secuenciales, como se detalló en el Capítulo anterior y que se muestran en la Figura 12.

Figura 12: Elementos del momento analítico-descriptivo



Fuente: MIDEPLAN, 2013.

A continuación, se explica cómo se lleva a cabo la aplicación metodológica de cada uno de los elementos.

4.1.1.1. Antecedentes

La situación problema sobre la cual se prevé actuar constituye una construcción histórica, que contempla el conjunto de causas e interrelaciones que la explican y, que es muy posible, que en la mayoría de los casos, se hayan intentado acciones desde el Gobierno para atenderlo, las cuales es importante conocer.

Considere una situación problema en la que se indica “el país enfrenta una subutilización de un segmento de su fuerza de trabajo”. Cuando se analizan los antecedentes de esta situación, por ejemplo, es necesario analizar:

- ¿Hay algún acontecimiento concreto previo que generó la situación o es parte de una evolución natural del problema?
- ¿Cuáles son las políticas públicas emitidas sobre empleo y formación en el país y son estas políticas adecuadas al problema a atender?
- ¿Cuál ha sido la evolución histórica del subempleo y el desempleo en el país?

El conocimiento y el análisis de los antecedentes ayudan a definir y entender el problema para poder reconocer la brecha de valor público.

4.1.1.2. Descripción del problema

La PpRD, como se definió en el Capítulo III, es un proceso que modifica la ejecución tradicional de la planificación en el sector público, al concentrarse en la generación de resultados concretos en relación con una situación problema que es el punto de comparación. El éxito de la PpRD implica la identificación de la brecha de valor público que representa la cuantificación y caracterización de las necesidades de la población afectada, lo cual justifica la intervención pública.

La caracterización del problema en la PpRD requiere respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las dimensiones del problema, es global, regional o local?
- ¿Cuáles grupos y en qué magnitud están siendo afectados?
- ¿Cómo ha evolucionado la situación?
- ¿Se han intentado acciones en el pasado para enfrentarlo? Si estas ya se han dado y no han producido los resultados satisfactorios, cuáles fueron las razones de esto?

La falta de información para dar respuesta a las interrogantes anteriores, conlleva a la formulación de intervenciones de desarrollo sobre valoraciones de situaciones y no sobre problemas concretos. En esencia, la PpRD requiere de una determinación detallada, confiable y actualizada de la necesidad de generar valor público para las audiencias involucradas.

Considere como ejemplo la situación en la que se impulsa el teletrabajo. Se hace una valoración de que una forma de disminuir la factura petrolera del país es promoviendo el teletrabajo para que los funcionarios no tengan que desplazarse a los centros de trabajo.

Al no realizarse una caracterización a profundidad de la situación, no se pudo advertir prospectivamente que los colaboradores requerían estaciones de trabajo en sus casas, las instituciones requerían sistemas de control remoto, entre otras situaciones.

Ese es el destino que corren una serie de iniciativas públicas que parten de juicios coyunturales y no de análisis de brechas de valor público, por ejemplo:

- La contaminación ambiental se ha incrementado peligrosamente.
- Las carreteras están en mal estado lo que afecta el transporte de personas, productos y genera inconvenientes para el desarrollo de las regiones.
- La insuficiente creación de fuentes de empleo de calidad respecto de la oferta de mano de obra.

¿Cómo determinar la brecha de valor público?

La descripción del problema involucra el análisis de las causas y efectos que evidencian la brecha de valor público. El planificador para resultados, con los antecedentes de la situación problema

identificados, debe abocarse a caracterizar el problema de tal manera que se logre cuantificar la brecha de valor público.

Suponga que en el ejemplo anterior, los antecedentes indican que el subempleo ha venido en aumento, que el empleo informal ha aumentado y que el nivel de desempleo crece de manera significativa. Bajo ese antecedente, el planificador para resultados debe poder caracterizar y cuantificar la situación problema con datos como:

- Cantidad de personas desempleadas.
- Nivel de subempleo en el país.
- Porcentaje de empleo informal.
- Porcentaje de generación de empleo por sectores de actividad.

Es posible establecer un punto concreto de referencia sobre el cual definir la acción pública con los datos de las causas y efectos del problema.

Existen varias técnicas para identificar la brecha de valor público, tales como el árbol de problemas, el diagrama de espina de pescado o el marco lógico. La condición es que sean técnicas que garanticen su aplicación:

- Amplia y atinente participación ciudadana.
- Manejo de información sobre la situación.
- Apoyo de expertos en el tema.
- Análisis interdisciplinario.
- Abordaje integral.

En este Manual se utiliza la técnica de “Análisis de Causalidades mediante el árbol de problemas, causas y efectos”, básicamente por su facilidad de aplicación y porque permite una diagramación visual de la causalidad.

El producto del uso de esta técnica es identificar el problema prioritario, sus causas y sus efectos, representado en forma de árbol y aplicando los siguientes 4 pasos:

- Elaboración de un mapa causal primario.
- Identificar y cuantificar los indicadores asociados al problema, las causas y efectos.
- Elaboración del mapa de actores.
- Establecer y justificar el papel de cada actor.

El árbol de problemas tiene una relación directa con la generación de diseño de intervenciones públicas; como se explicará en la sección correspondiente a la jerarquía de objetivos y de allí su gran aplicabilidad en la PpRD.

El proceso de su elaboración permite reunir a diversos actores, con diferentes puntos de vista e intereses, para intercambiar criterios en una “lluvia de ideas²²” con respecto a los diversos problemas que afectan la situación que se analiza. Se pueden empezar a identificar relaciones causa-efecto de cada uno de ellos a partir de un análisis colectivo de diferentes problemas, lo cual contribuye a seleccionar un problema que se tratará como “central” y organizar un esquema que indica las causas y los efectos del mismo, a su vez, la técnica permite identificar distintos niveles de causas y efectos interrelacionados.

Ejemplo: considere que en un taller participativo, el equipo de trabajo mediante un análisis colectivo de lluvia de ideas tomó consenso de que el problema central a nivel de empleo en el país es la subutilización de la fuerza de trabajo, lo cual incluye situaciones de desempleo y subempleo:

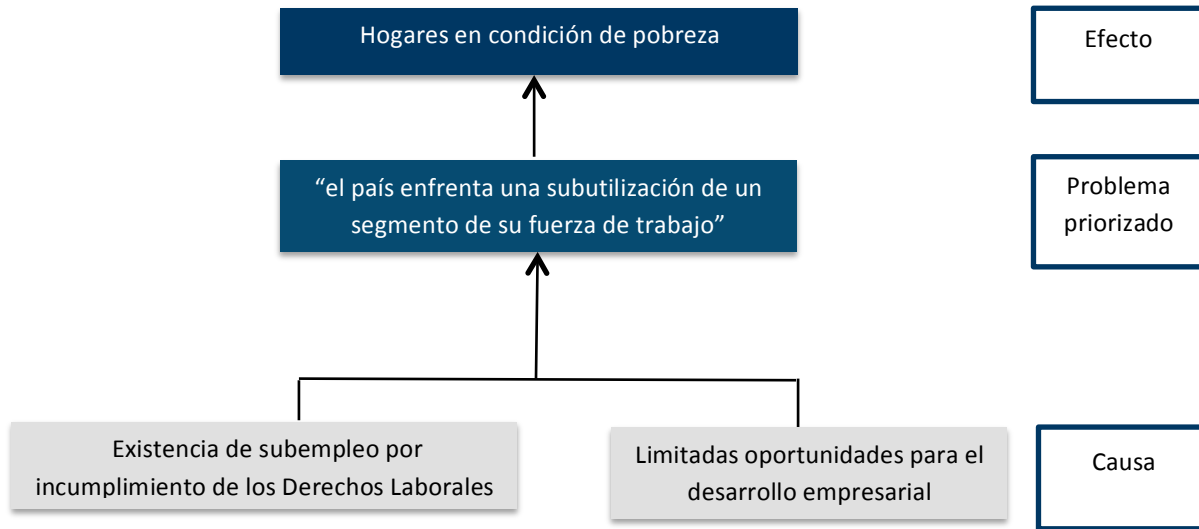
“El país enfrenta una subutilización de un segmento de su fuerza de trabajo”

Una vez enunciado el problema central se identifican las causas²³ y efectos interrelacionados para lo cual se elabora el mapa causal primario (recuérdese que se habla de primario porque la identificación causal sigue luego un nivel secundario y en ocasiones hasta un terciario). Se muestra una aproximación al problema central del ejemplo anterior en la Figura 13 y que se ofrece para efectos de visualizar la forma concreta en que se resume la situación.

²² Esta es una técnica utilizada para conocer opiniones y criterios de una audiencia y permite recoger una serie de “juicios”.

²³ En la PpRD, el análisis de causalidad permite llevar el problema a escenarios de mayor control (causas) y poder aumentar la probabilidad de éxito.

Figura 13. Ejemplo del Árbol de Problemas



Fuente: MIDEPLAN, con base en el Análisis del Árbol de Problemas por sector, PND 2011-2014.

La identificación del problema se realiza en espacios integrados por diferentes actores que representan distintos intereses, de ahí que la visualización final puede variar dependiendo del grupo de actores participantes y con el mayor consenso.

El reconocimiento del problema, causas y efectos por parte de los actores conlleva a la construcción de indicadores para cuantificar la magnitud de los aspectos mencionados. La elaboración de indicadores²⁴ es una actividad consustancial para la planificación para resultados en el desarrollo y se identifican en cada uno de los momentos, para establecer de manera ex ante los aspectos evaluativos. Un indicador es una medida que permite conocer el grado de cumplimiento de las metas asociadas a los objetivos y resultados planeados.

Los indicadores y la consideración de información adicional contribuyen a diagnosticar la situación existente de las variables del árbol del problema, como se muestra en el ejemplo del Cuadro 1.

²⁴ El tema de indicadores se puede consultar en el Manual de Indicadores de MIDEPLAN.

Cuadro 1. Ejemplo de indicadores e información del problema, causas y efectos

Variables según árbol de problemas	Indicador e información	Situación existente
Efecto: Hogares que están en condición de pobreza.	➤ Porcentaje de hogares pobres.	➤ 2013: 20,7%
Problema: El país enfrenta una subutilización de un segmento de su fuerza de trabajo	➤ Tasa de desempleo ➤ Porcentaje de ocupados con subempleo	➤ 2013: 8,5% ➤ 2013: 14,5%
Causa: Limitadas oportunidades para el desarrollo empresarial	➤ Población cubierta por programas de desarrollo empresarial. ➤ Tipo de oferta de capacitación para desarrollo empresarial.	➤ 2013: 42% ➤ (2013) XX Programas de gerencia, mercadotecnia, informática, idiomas, legislación laboral.

Se han mencionado, en el ejemplo, solo algunos de los indicadores que se podrían generar para poder establecer las dimensiones de brecha de valor público y poder precisar los resultados, que impacten directamente sobre la situación existente; sin embargo, se requiere construir tantos indicadores como sea necesario y posible para evidenciar la brecha de valor público.

4.1.1.3. Identificación de actores sociales

Un aspecto medular de la fase diagnóstica es la identificación y participación activa de los actores involucrados y sus diferentes papeles dentro del ciclo de planificación. Los actores asumen diferentes posiciones tanto antes como durante y después de la implementación de la acción pública, es decir, los actores pueden ser, entre otros:

- La población que es afectada por el problema, que aportan posibles soluciones y que se convierte en la población objetivo a la cual se dirige la intervención, en tanto se prevé obtengan un beneficio o mejoría en función del problema.
- Los relacionados con las causas del problema y que se requiere sean partícipes en la solución.
- Los entes públicos que ejecutan las intervenciones para la generación del valor público.
- Los responsables de los procesos de seguimiento y evaluación de la intervención.

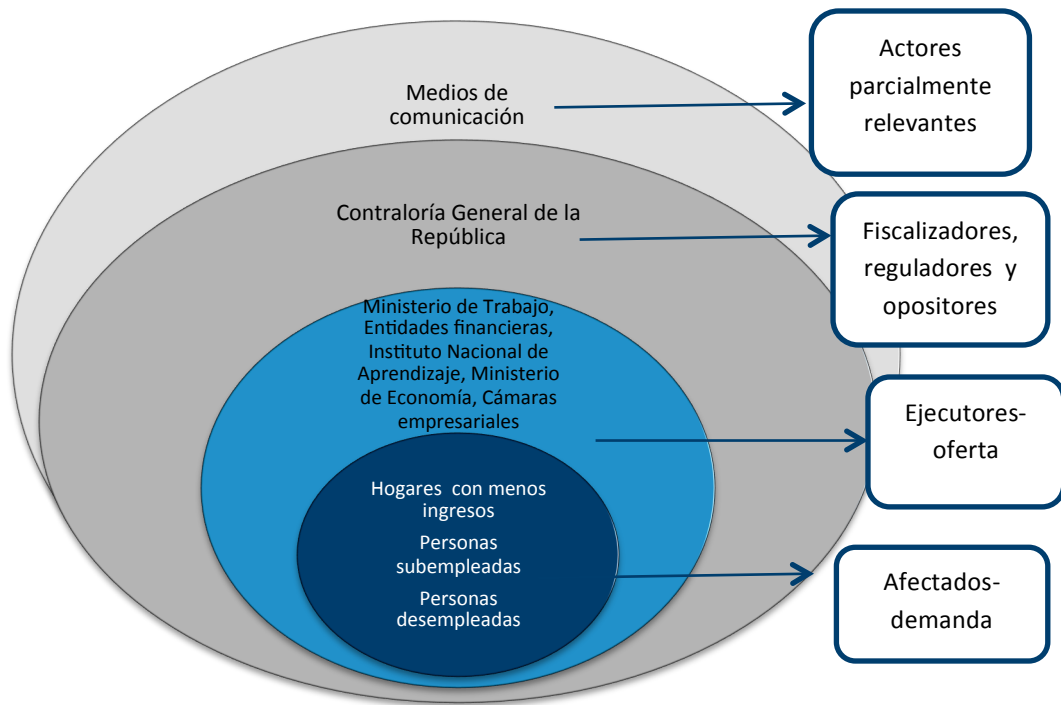
Es posible aplicar diferentes técnicas, como lo son: mapa de actores, juego de papeles, mapa de intereses, mercado de información²⁵, siempre y cuando se orienten a cumplir el propósito

²⁵ Para ahondar en estas técnicas y el concepto de actor social se recomienda el sitio <http://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com>.

fundamental del análisis que es el estudio del comportamiento de los actores relevantes para explorar la viabilidad sociopolítica.

Continuando con el ejemplo desarrollado de “empleo” se puede elaborar un mapa de actores relacionados con las causas y efectos del problema central consensuado en el árbol de problemas, notando que cuando se habla de actores relacionados, no se hace únicamente referencia a los que originan las causas del problema, sino también aquellos actores que aportan a la mejora de la situación (expresión de capacidades) y desde luego los que son afectados por la situación (expresión de necesidades). Se presenta un posible mapa de actores en la Figura 14 para una de las causas del problema central del ejemplo de empleo desarrollado “Limitadas oportunidades para el desarrollo empresarial”.

Figura 14: Ejemplo de Mapa de actores

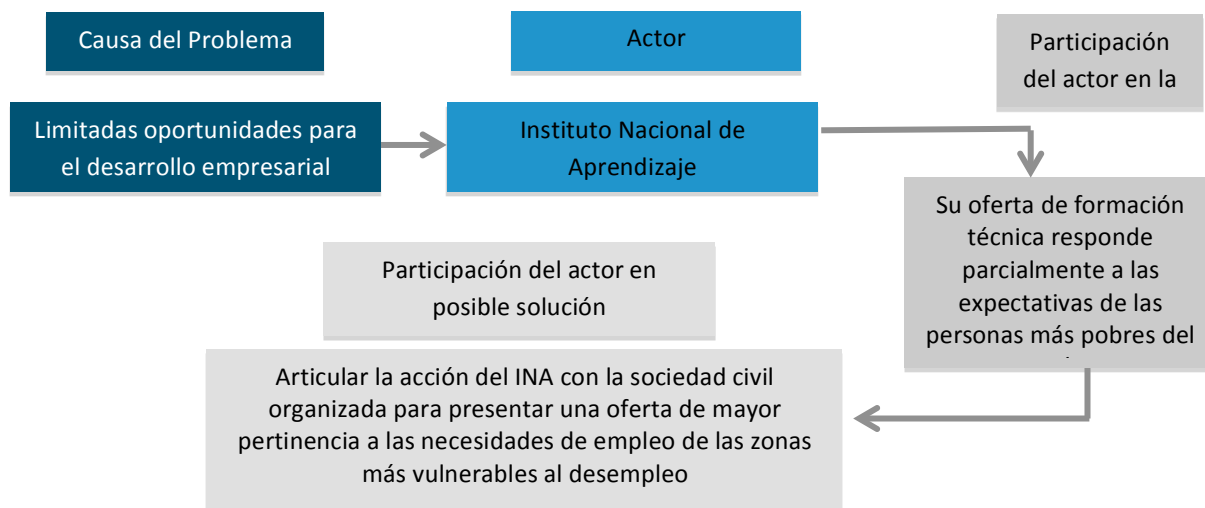


Fuente: MIDEPLAN, 2013.

Nótese que en el último nivel del mapa de actores se ubica un actor como lo son los medios de comunicación; sin embargo, pueden mencionarse otros, tal es el caso de Universidades, institutos de investigación, entre otros, cuyo papel con el problema adquiere una relativa “neutralidad de acción”.

Una vez identificados los actores se establece y justifica su papel en las causas y efectos del problema, así como su función que se esperaría tenga en las posibles soluciones del problema central, lo cual se ejemplifica en la Figura 15.

Figura 15. Ejemplo de la participación de un actor



Fuente: MIDEPLAN, 2013.

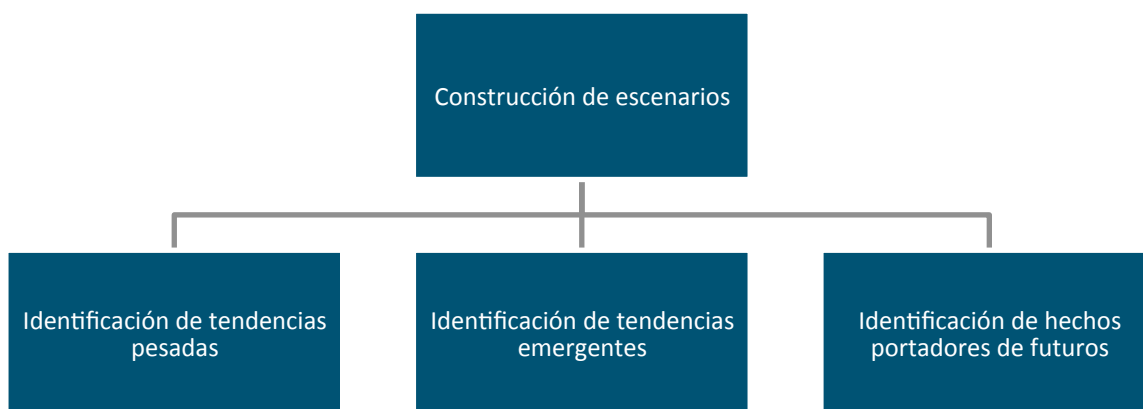
4.1.1.4. Análisis de tendencias y prognosis (prospectiva)

Una vez caracterizada la situación problema, el planificador para resultados inicia la valoración del problema y prognosis, es decir, i) análisis de tendencias y ii) visualizar diferentes futuros posibles en donde se reflejen distintos niveles de efecto e impacto de la evolución del problema, lo cual complementa o retroalimenta la información que brinda el árbol de problemas. El análisis de tendencias no implica la construcción de un escenario. Cuando se habla de escenario se requiere de una acción para afectar las variables fuerza o claves que inciden en el problema.

Los escenarios "(...)son descripciones posibles de cómo el futuro puede ser desarrollado, basado en una coherente e internamente consistente base de decisiones sobre relaciones claves y fuerzas dominantes" (Nakicenovic, N., & Swart, R., 2000).

En esta construcción de escenarios, siguiendo a Bustamante (2011), se estila seguir tres posibles tendencias como se detalla en la Figura 16.

Figura 16. Análisis de tendencias para la construcción de escenarios



Fuente: Bustamante 2011.

Las tendencias pesadas son las que ya tienen manifestaciones de ocurrencia en el presente, es decir, que difícilmente van a poder modificarse:

“La principal característica de la tendencia pesada es que contiene fuerzas muy poderosas que no pueden ser modificadas por una sola persona u organización. Para observar la tendencia pesada se pueden comparar datos de una misma variable para varios años distanciados en el tiempo, o elaborar series históricas lo más extensas posibles, opción que es la más recomendable” (Medina y Ortegón, 2006: 163).

La identificación de este escenario genera interrogantes referidas a si se está dando y se ha dado en el país una tendencia respecto del fenómeno analizado, lo cual se responde con evidencia histórica, de preferencia cuantitativa.

El escenario de tendencias emergentes:

“(…) representa una corriente de cambio en proceso de formación o consolidación que todavía es susceptible de ser transformada, es decir, aún se encuentra en proceso de definición pues existe una lucha de fuerzas económicas, sociales o tecnológicas e intereses políticos que interactúan unas sobre otras con el ánimo de prevalecer” (Medina y Ortegón, 2006: 164).

Se plantea la siguiente pregunta para la construcción de este escenario: ¿Existen políticas, planes, programas o proyectos de gobierno que ofrezcan alguna expectativa de cambio relacionado con la situación de análisis? (con evidencia, de preferencia documental).

El escenario referente a la identificación de hechos portadores de futuro, alude a que:

“Es un fenómeno en estado naciente, que no cuenta todavía con un peso estadístico confiable, pero del cual un observador perspicaz puede descubrir una tendencia nueva o una tendencia declinante. Los hechos portadores de futuro son

acontecimientos que anuncian las nuevas tendencias que van a comenzar a tomar fuerza. Implican una mirada del presente pero con visión de futuro, para identificarles se requiere tratar de visualizar lo que le sucederá a una variable en el futuro inmediato” (Medina y Ortegón, 2006: 166).

La calidad de una construcción de escenarios estará determinada por la información existente de cada una de las tres tendencias y sobre todo de la capacidad de los actores involucrados para realizar el análisis cualitativo e integrar la información existente con la información hipotética; a partir de allí emergen los futuros posibles.

1. El primer futuro posible corresponde a la decisión de no actuar o lo que se conoce como alternativa cero, es decir, de no hacer nada. Ante esta alternativa, la evolución del problema será natural y va a estar incidido por aspectos fuera del control del planificador.
2. Cada construcción distinta a la anterior, es entonces un escenario posible en donde se muestra como la acción pública puede modificar la situación. Entre este conjunto de escenarios posibles se seleccionarán los más probables, lo cual se puede realizar mediante criterio de experto; hasta que finalmente se decantará por uno de ellos y se establecerán prioridades²⁶ de acuerdo con las capacidades de actuación.

Es posible que el lector se cuestione ¿Cómo se construyeron esos dos escenarios y no otros? Es claro que es un ejemplo. En la Tabla 2 se desarrolla una lógica posible de construcción de escenarios aplicando una matriz de prospección.

Tabla 2. Matriz de prospección

Problema central	Solución identificada por expertos	Variable fuerza y solución hipotética	Nivel de incidencia sobre el problema	Tendencias pesadas	Tendencias emergentes	Hechos portadores de futuro
“El país enfrenta una subutilización de un segmento de su fuerza de trabajo”	Aumento de fuentes de empleo	Incentivos fiscales para atracción de nuevas empresas	Alta	Pago de impuestos y servicios por parte de las empresas Política de salarios mínimos	Política de atracción de inversión extranjera	Producción industrial de alta tecnología
		Crédito para el fomento de MIPYMES	Alta		Creación y diversificación de MIPYMES Dinámica migratoria. Mano de obra calificada. Cambio demográfico y su implicación sobre la mano de obra Reforma al código de	

²⁶ Las prioridades se establecen tomando como referencia una serie de aspectos como contexto político, disponibilidad de recursos, viabilidad, entre otros.

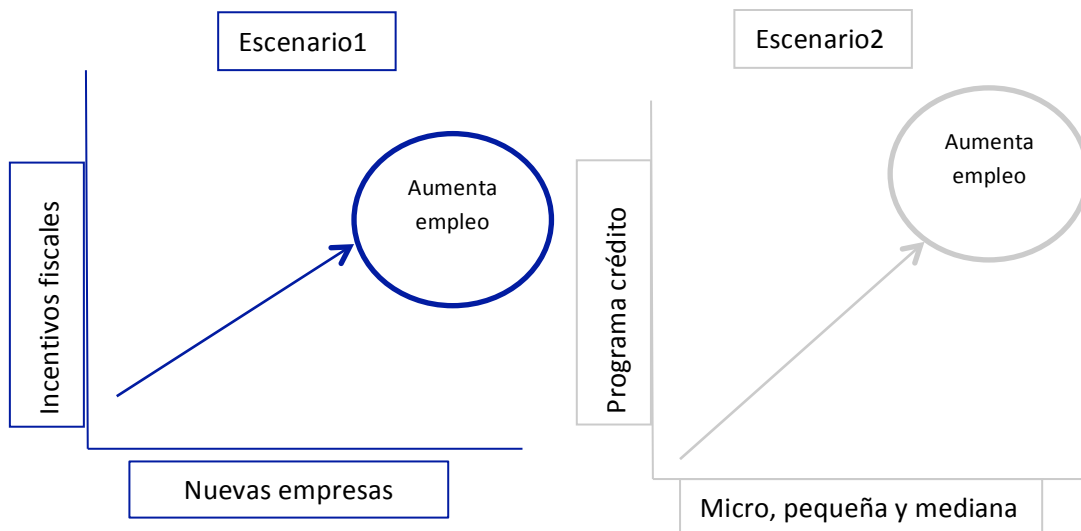
trabajo.

Fuente: MIDEPLAN, 2013.

En el caso que se ha venido ejemplificando, se presentan dos escenarios hipotéticos²⁷ posibles de intervención. Estos dos escenarios se muestran en la Figura 17.

- El Estado crearía un programa de incentivos fiscales para el establecimiento de nuevas empresas en el país para la atención inmediata de la necesidad.
- El Estado abre un programa de crédito para el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa bajo condiciones más favorables que las que ofrece el mercado financiero actualmente para la atención de la necesidad.

Figura 17. Ejemplo de Escenarios



Fuente: MIDEPLAN, 2013.

Se subrayan y grafican las variables fuerza de los escenarios en ambos casos que constituyen la coherencia del mismo. Como se ve son dos situaciones posibles, no necesariamente excluyentes, pero que implicarían diferentes niveles de probabilidad de éxito según las tendencias que inciden sobre ellas.

El planificador para resultados debe facilitar la valoración con expertos de la situación problema y la alternativa de acción o escenario seleccionada. En esta valoración debe considerarse la consistencia técnica de la propuesta, la viabilidad, las capacidades para su implementación, el momento o la coyuntura, entre otros aspectos. Coincide fundamentalmente con un análisis de

²⁷ De diferentes lecturas del problema central, se pueden originar diversas alternativas de solución.

viabilidad y es parte del principio de la coherencia de la planificación. La valoración de expertos se puede realizar mediante el método Delphi, el cual consiste en “Construir se supone que están contruidos en el paso anterior, es más valorar escenarios sobre la base de opiniones expertas llevadas a través de un proceso iterativo de rondas de presentación y retroalimentación de conocimientos, para lograr un examen crítico y detallado sobre la evolución y probabilidades que una tecnología o una situación específica pueden tener en el futuro” (Medina y Ortegón, 2006).

4.1.1.5. Contexto-Análisis integrado

Finalmente, el planificador realiza un balance integral en donde considera la situación problema, la información que la caracteriza, la prognosis y la identificación de actores, es decir, la información recopilada en los diferentes elementos desarrollados.

Con esa información identificada se toman decisiones respecto de: ¿Es el momento de formular la estrategia de intervención para atender el problema?, ¿Cómo debe implementarse la acción pública?, ¿por etapas?, ¿Deben generarse estudios de mayor profundidad por los niveles de riesgo asociado?, entre otras decisiones, por parte del gestor de la planificación para resultados, en coordinación con los actores sociales afectados y los que participan en la solución. Estas decisiones son previas al proceso del diseño de la intervención.

Como se indicó en el Capítulo anterior la participación ciudadana es uno de los principios de la GpRD, la cual es relevante para la realización de cada uno de los elementos que se han comentado en este momento; así como para los momentos siguientes. Es necesario diseñar la estrategia de participación para promover la activa participación ciudadana, lo cual incluye precisar el objetivo de la actividad; identificar, seleccionar y convocar a los participantes; preparación de la información comprensible para los participantes y la definición de una conducción asertiva de la actividad de acuerdo con los objetivos y características socioculturales de los participantes. Este proceso requiere tomar en cuenta la representatividad, tipo de participación y disponibilidad de recursos.

4.1.2. Momento normativo

Una vez que se tiene claridad sobre la situación problema que representa en esencia el primer momento de la PpRD, corresponde realizar el más desafiante de los momentos de la planificación que tiene que ver con la visualización de una imagen objetivo o la transformación deseada, a la cual deben responder las intervenciones.

El análisis prospectivo y la creación de escenarios aplicados en el momento analítico descriptivo son clave para tener esa imagen objetivo o transformación deseada. Una imagen objetivo expresa la forma en que en el futuro se visualiza la situación actual o necesidad que se busca satisfacer; con sus actores y papeles, pero sobre todo con un cambio en la condición que expresa el problema inicial. La intervención pública debe enfocarse hacia la consecución de la imagen objetivo, la cual siempre es externa a la institución u organización (incluyendo al Estado en su conjunto) que ejecuta la intervención, ya que la imagen objetivo expresa el efecto deseado en la sociedad y eso la distingue de la visión que es más interna.

Un ejemplo de imagen objetivo para el caso que se ha venido manejando sobre el problema del desempleo y subempleo diría:

Nuestra sociedad es más inclusiva y genera oportunidades de empleo para el desarrollo digno de los habitantes.

Como puede leerse, se trata de un enunciado amplio, producto de un acuerdo político coordinado y concertado en su definición que siempre tiene un grado de aspiración y “sueño”, lo cual diferencia la imagen objetivo de un objetivo en donde si deben expresarse los cambios concretos.

A partir de la imagen objetivo (expresión de mejora) las organizaciones e instituciones deben tener la visión, la misión y los valores que induzcan a la generación de capacidades para la construcción y la ejecución de intervenciones públicas que aporten a la imagen objetivo. Cuando se trata, por ejemplo de una visión sectorial, en la cual convergen varios actores institucionales, cada uno de ellos identifica en su marco estratégico el aporte concreto (resultados) que aportan para el alcance de esa imagen objetivo.

Se distingue para el caso de la planificación estratégica en el sector público entre la imagen objetivo de gobierno que se traduce en la visión que lleva el Plan Nacional de Desarrollo o la visión según sectores o regiones donde se cuente con planes estratégicos.

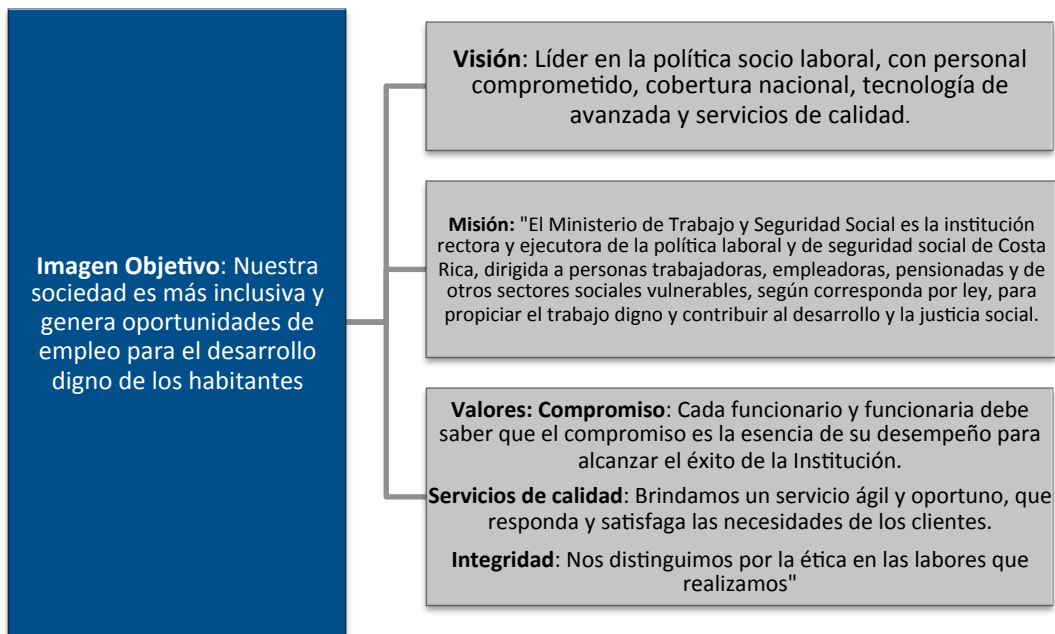
Se aporta una definición para cada uno de los elementos del momento normativo de la PpRD en la Tabla 3.

Tabla 3. Elementos del momento normativo

Visión	“Es la proyección del futuro, una declaración de lo que deseamos conseguir, aspiramos ser y queremos crear”. Saavedra, 2005.
Misión	“Es la razón de ser de la organización y responde a las preguntas de: ¿por qué existimos?, ¿en qué bienes o servicios destacamos? y ¿de qué manera nos diferenciamos?” Martínez Pedrós, 2005.
Valores	Son las conductas que deben caracterizar el desempeño de las organizaciones y funcionarios(as) públicos.

La imagen objetivo trazada se asocia desde luego con una serie de instituciones del sector Trabajo y Seguridad Social, pero por ejemplo puede tomarse el marco estratégico del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) de Costa Rica que contribuye al logro de la imagen objetivo expuesta en esta sección. Obsérvese en la Figura 18 como el marco estratégico corresponde con aspectos internos de la entidad, mientras que la imagen objetivo expresa el impacto que se quiere generar mediante las intervenciones que impulsan las instituciones.

Figura 18. Ejemplo de los elementos del momento normativo



Una vez identificados los actores se establece y justifica su papel en las causas y efectos del problema, así como su función que se esperaría tenga en las posibles soluciones del problema central. Véase el siguiente ejemplo.

4.1.3. Análisis Momento estratégico

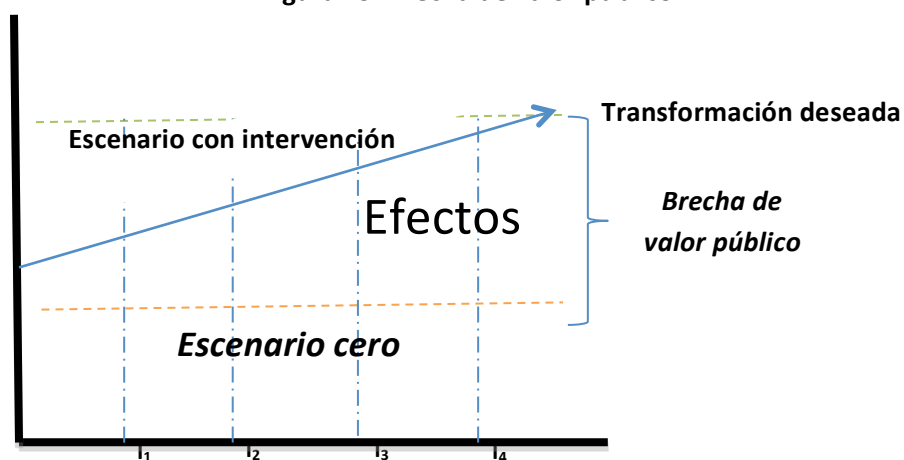
La interrogante más importante del momento estratégico es "¿Cómo alcanzar esa transformación deseada?". La respuesta a esta interrogante inicia con la identificación y diseño de los instrumentos de planificación o intervenciones, seguido de los objetivos del nivel de efecto e impacto en la cadena de resultados.

4.1.3.1 El diseño de intervenciones para el desarrollo

La fase de diseño de la acción pública que se va a implementar a partir del uso instrumental de la planificación estratégica, inicia una vez que se tiene claridad del estado de la situación problema

(diagnóstico) y la transformación deseada (normativo), cuya diferencia es la brecha de valor público que se espera solventar con la intervención, como se ilustra en la Figura 19.

Figura 19. Brecha de valor público



Fuente: MIDEPLAN, 2013.

El diseño de la intervención requiere rigurosidad y seguir la teoría de la intervención mencionada en el Momento Estratégico del Capítulo III, para lo cual la “cadena de resultados”, que se explica posteriormente, es un instrumento útil en el proceso de transformación de los insumos y actividades en productos, con los cuales se espera obtener efectos e impactos para el desarrollo sostenible y la consecuente generación de valor público.

La intervención desde su formulación debe contener los objetivos de desarrollo y propósitos y sus respectivos indicadores, línea base y metas, así como cualquier otro elemento que se considere necesario para el posterior seguimiento y evaluación. Estos mismos elementos se formulan en el momento táctico-operacional para los objetivos específicos.

4.1.3.2. Definición de objetivos

Lo fundamental en este momento es la definición de los objetivos, para lo cual existen diferentes métodos. Se recomienda entre ellos, la elaboración del árbol de objetivos, que transforma el árbol de problemas (relación causa-efecto), descrito en el momento analítico, en un árbol de objetivos (relación medios-fines).

Antes de desarrollar el procedimiento debe indicarse que históricamente el uso del concepto de objetivos ha sido utilizado de forma muy poco precisa, es decir, no se ha procedido con el suficiente rigor técnico en la formulación de objetivos. Esto hace que en mucha literatura se

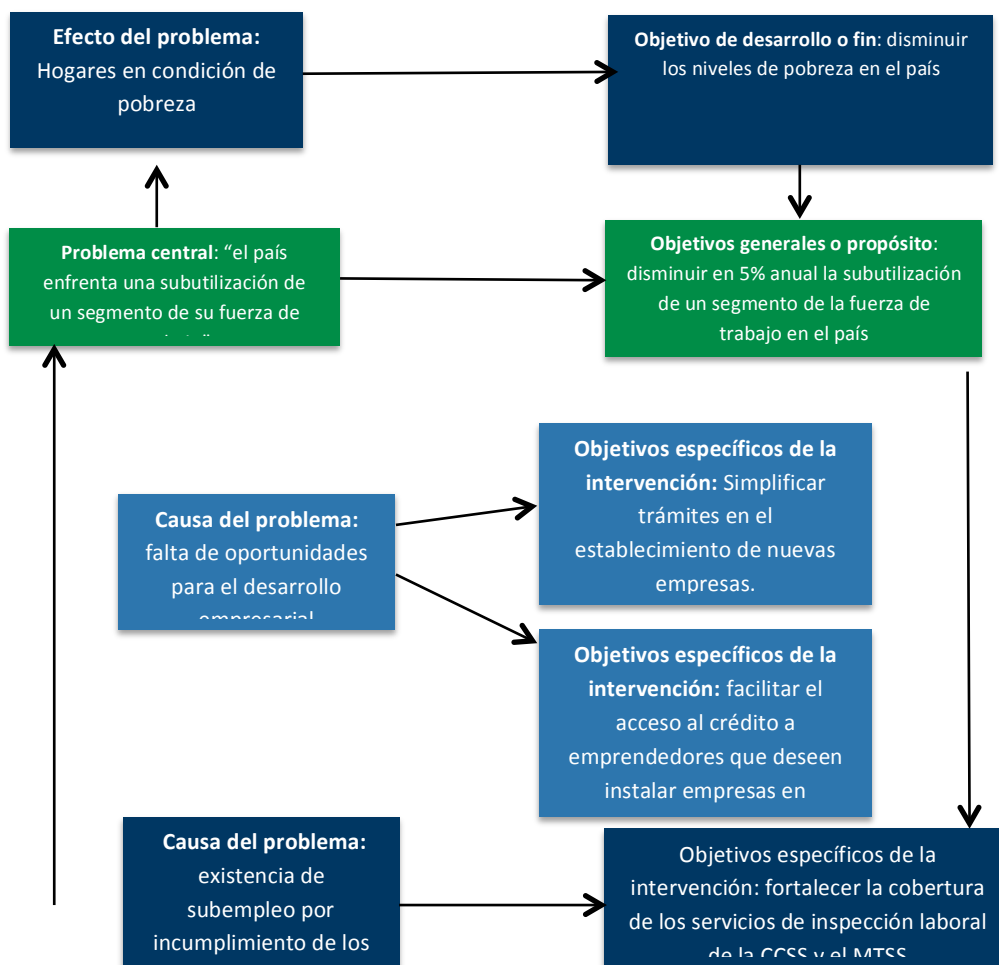
utilicen como sinónimos los conceptos de propósito, objetivo, fin, entre otros. La PpRD es estricta en la conceptualización del objetivo, el cual lo que debe precisar es lo que se quiere lograr con la intervención.

El procedimiento para pasar del árbol de problemas al árbol de objetivos, requiere los pasos siguientes:

- **Los efectos del problema se transforman en el objetivo de desarrollo o fin:** este objetivo expresa un cambio verificable sobre la sociedad en su conjunto. Se utilizan infinitivos de cambio como aumentar, disminuir, mitigar, entre otros, siempre en la redacción.
- **El problema central se convierte en el objetivo general o propósito:** estos objetivos expresan un cambio (aumento o disminución) en los actores afectados. La diferencia entre el propósito y el objetivo de desarrollo, radica en el ámbito de cobertura y alcance.
- **Las causas del problema se transforman en objetivos específicos de la intervención:** los objetivos específicos siempre expresan los **productos** que deben generarse para lograr los efectos propuestos y se relacionan con los medios.

A manera de ejemplo para uno de los efectos del árbol de problemas que se ha venido desarrollando se presenta la Figura 20.

Figura 20: del árbol del problema al árbol de objetivos



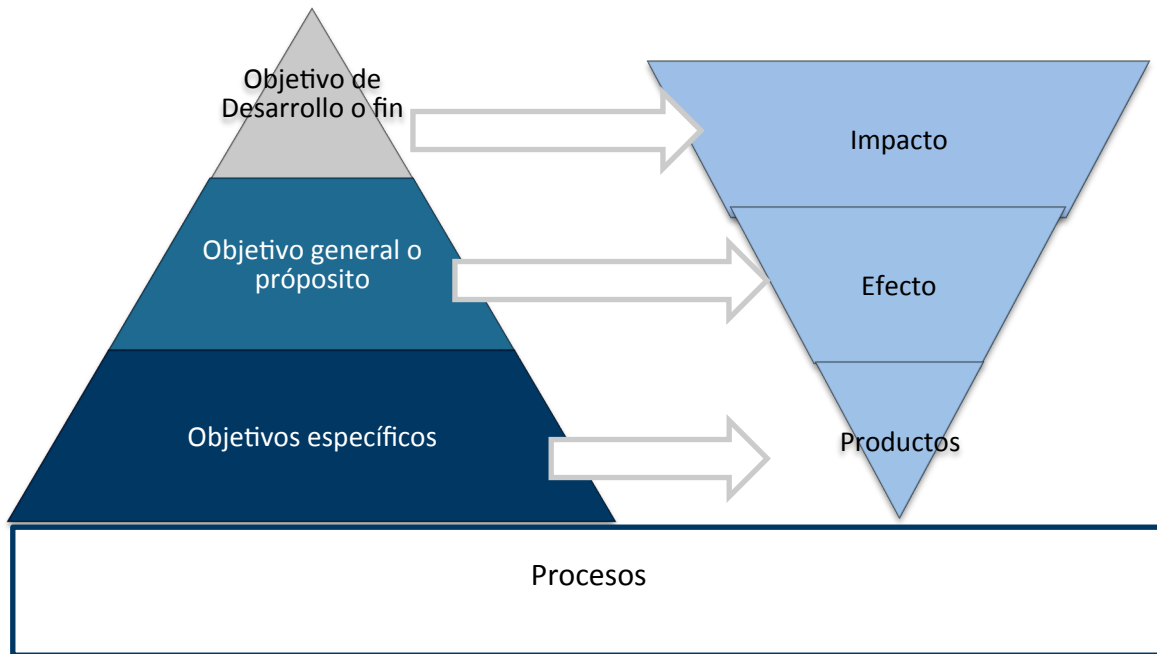
Fuente: MIDEPLAN, 2013.

La Figura anterior muestra en su parte izquierda la relación causas del problema-problema central-efectos del problema, cuya lectura es ascendente, mientras que a la derecha se observa en forma descendente la relación fin-objetivo-medios.

a) *Elaboración de la pirámide de objetivos*

La Pirámide de Objetivos es una forma de establecer la jerarquía de los objetivos dentro de una determinada intervención (política, plan, programa, proyecto). Los objetivos de desarrollo o fin, el objetivo general y los objetivos específicos se relacionan con el impacto, efecto y productos respectivamente, como se detalla en la Figura 21.

Figura 21: Jerarquía de Objetivos



Fuente: MIDEPLAN 2013.

Al hablar de procesos se hace referencia a la capacidad operativa del Estado o sus instituciones que constituye un elemento clave en lo que se denomina el triángulo estratégico de Moore (ver Capítulo II) que se complementa con el valor público y el apoyo político.

Los objetivos representan lo que un gobierno o una organización se propone hacer para lograr el cambio buscado mediante la implementación de una estrategia aplicando los instrumentos de planificación (políticas, planes, programas y proyectos). Estos objetivos en la PpRD deben estar enfocados a resultados y expresar con claridad y según su jerarquía, a saber, el producto, efecto o impacto que se pretende alcanzar.

No obstante, a que estos son los elementos que definen los objetivos, en la práctica se han encontrado resultados intermedios entre el producto y el efecto que se les ha dado en denominar aprovechamiento del producto, el cual “representa la medida y la manera en que la población beneficiaria recibe, usa y aprovecha los bienes y servicios puestos a disposición” (MIDEPLAN, 2012; 21), por ejemplo, el Estado decide otorgar créditos en condiciones favorables para que se instalen microempresas y ello redunde en un efecto de generación de empleo, como se ilustra en la Tabla 4.

Tabla 4. Ejemplo de aprovechamiento de producto

Producto	Aprovechamiento de producto	Efecto
Créditos otorgados.	Desarrollo de capacidades empresariales.	Generación de empleo.

El desarrollo de capacidades es un servicio no financiero de acuerdo con el ejemplo; sin embargo, puede ser determinante para el éxito de un emprendimiento; de allí que sea un valor adicional que se genera.

b) De la pirámide de objetivos a la cadena de resultados

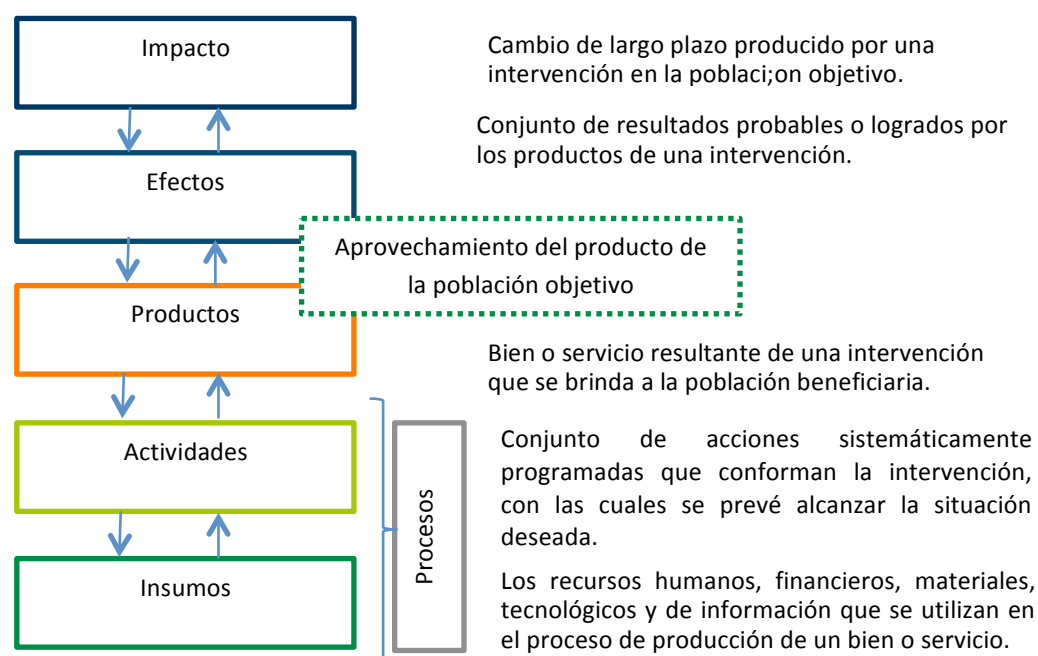
La pirámide de objetivos expresa la generación de valor esperado en una determinada acción de desarrollo o intervención pública. Es necesario definir ¿Cómo se materializará la generación de ese valor? y para ello se utiliza la cadena de resultados, la cual se deriva directamente de la pirámide de objetivos y expresa un compromiso de recursos y actuaciones por parte de la organización (Figura 22).

La cadena de resultados es una “definición lógica de cómo una secuencia de insumos, actividades, productos y de aprovechamiento del producto relacionados directamente con la intervención, interactúan y establecen las vías por las que se logran los efectos y los impactos”²⁸. La cadena de resultados define la causalidad desde el comienzo de la intervención, empezando por los recursos

²⁸ Glosario de conceptos homologados. MIDEPLAN- FOCEVAL-Asesoría.

disponibles hasta los objetivos a largo plazo (Jacoby 2007). La interacción de los componentes de la cadena de resultados permite un proceso de retroalimentación de ser necesario para ajustar la intervención y mejorar los resultados.

Figura 22. Cadena de resultados²⁹



El cuadro 5 muestra un ejemplo de la cadena de resultados que además incorpora lo relacionado con el aprovechamiento del producto.

Tabla 5. Ejemplo de cadena de resultados

Actividades e insumos (Procesos)	Producto	Aprovechamiento de producto	Efecto	Impacto
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elaborar diagnóstico del estado de la tramitología actual. ➤ Identificar requerimientos para la simplificación de los trámites. 	Trámites para el establecimiento de nuevas empresas simplificados mediante un proceso sistemático.	Reducción de trámites y tiempos para instalar una nueva empresa.	Disminuir en 5% anual la subutilización de un segmento de la fuerza de trabajo en el	Disminuir los niveles de pobreza en el país asociados a condiciones de ingresos

²⁹ Se incluye el concepto de aprovechamiento del producto, el cual representa la medida y la manera en que la población beneficiaria recibe, usa y aprovecha los bienes y servicios puestos a disposición.

Actividades e insumos (Procesos)	Producto	Aprovechamiento de producto	Efecto	Impacto
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elaborar propuestas para el proceso sistemático. ➤ Implementar el proceso sistemático para la simplificación de trámites. 			país.	insuficientes por el ejercicio de formas de subempleo.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Crear un fondo de créditos. ➤ Divulgar el fondo a nivel nacional. ➤ Capacitar a emprendedores. 	Créditos otorgados a emprendedores que deseen instalar empresas en diferentes zonas del país.	Emprendedores que registran sus empresas en el Registro Nacional.		
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dotar de mayor personal. ➤ Automatizar actividades. ➤ Dotar de vehículos y oficinas regionales. 	Inspecciones laborales con cobertura mejorada.	Mayor continuidad y cobertura territorial en el seguimiento de la inspección laboral.		

Una vez identificados los impactos y efectos asociados a los objetivos de desarrollo y propósito respectivamente se requiere precisar los indicadores correspondientes con sus líneas base y metas, como se muestra en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Ejemplo de indicadores de los objetivos de desarrollo y propósito

Objetivo	Indicador	Línea base	Meta
Desarrollo. Disminuir los niveles de pobreza en el país.	Porcentaje de hogares pobres.	2013: 20,7%	2017: 15%
Propósito. Disminuir la subutilización de un segmento de la fuerza de trabajo en el país.	Tasa de desempleo.	2013: 8,5%	2017: 5%
	Porcentaje de ocupados con subempleo.	2013: 14,5%	2017: 10%

La comprensión de esta jerarquía es determinante para poder desarrollar el momento táctico operacional de la PpRD, comprendiéndose que la base de la jerarquía la constituye los procesos por medio de los cuales se transforman los insumos y las acciones en resultados.

4.1.4. Momento táctico operacional

El momento estratégico incluyó la definición de la pirámide de objetivos, donde no solo se distinguen los objetivos de desarrollo y de propósito, los cuales corresponden a los impactos y efectos de la cadena de resultados, sino también, se consideran los objetivos específicos relacionados con los productos. Los componentes de estos últimos objetivos deben ser definidos rigurosamente en este momento táctico operacional para orientar la ejecución, seguimiento y evaluación de la intervención propios de este momento.

4.1.4.1. Planeamiento de objetivos específicos

El momento táctico operacional consiste en programar las acciones para obtener los objetivos específicos (productos) a partir de la conversión de los insumos y así alcanzar los objetivos de desarrollo y propósito definidos en el momento estratégico.

Para cada objetivo específico de una intervención es necesario establecer sus componentes, que incluyen los indicadores, línea base, metas, responsables, recursos, entre otros, de acuerdo con la planificación para resultados en el desarrollo. Estos componentes guardan una relación funcional entre sí y se expresan en matrices de programación. Así, los indicadores de este nivel se definen a partir de los logros que se buscan alcanzar y que están contenidos en el objetivo específico; la línea de base se deriva del indicador y de esa se establecen las metas, actividades, etc. El Cuadro 3 muestra un ejemplo de matriz de programación a partir de un objetivo específico, en este caso, de los productos para alcanzar los efectos e impactos de la cadena de resultados ejemplificado anteriormente.

Cuadro 3. Ejemplo de matriz de programación a partir del objetivo específico

Producto (Objetivo específico)	Indicadores	Línea Base	Metas	Actividades	Responsables	Recursos
Trámites para el establecimiento de nuevas empresas simplificados mediante un proceso sistemático.	Porcentaje de trámites para el establecimiento de nuevas empresas simplificados mediante un proceso sistemático.	2013: 0%	Al 2015 100% de los trámites para el establecimiento de nuevas empresas simplificados mediante un proceso sistemático.	Elaborar diagnóstico del estado de la tramitología actual.	Ministerio de Economía-Dirección de tramitología para nuevos emprendedurismos.	50 millones de colones del presupuesto nacional.
				Identificar requerimientos para la simplificación de los trámites.		
				Elaborar propuestas para el proceso sistemático.		
				Implementar el proceso sistemático para la simplificación de trámites.		

Se ratifica que para la PpRD son fundamentales la asignación de presupuestos para resultados, la coordinación interinstitucional y la participación ciudadana, como se explica seguidamente. La asignación de los recursos públicos presupuestarios requiere realizarse de acuerdo con los objetivos que se desean alcanzar. Lo anterior implica que el presupuesto se dirija prioritariamente a las intervenciones estratégicas que generan mayor valor público al satisfacer las necesidades de la sociedad.

La aplicación del presupuesto por resultados requiere la definición de los objetivos a alcanzar asociándolos a indicadores y metas para facilitar la medición del desempeño, cuantificar los recursos compatibles con las metas y conocer la relación costo-beneficio. También, amerita la determinación de responsables de la ejecución de las intervenciones, el establecimiento de procesos para generar información de la gestión y el costo asociado.

El presupuesto en la PpRD debe ser formulado como parte del proceso de programación de la intervención, es decir, no debe ser un instrumento elaborado de manera independiente a las prioridades de desarrollo del país, con la finalidad de aumentar la calidad del gasto público. La PpRD considera como fundamental establecer lo que se quiere lograr con los recursos presupuestados y no solamente el procedimiento para ejecutarlos, mientras que el modelo presupuestario en la planificación tradicional enfatiza la medición de los recursos consumidos en el proceso de ejecución de la intervención, el presupuesto por resultados se concentra en los productos de bienes y servicios y en los efectos e impactos generados por estos en la sociedad, relacionándolos con los objetivos y metas previamente definidas.

En cuanto al tema de la coordinación interinstitucional, la PpRD requiere que esta sea permanente, con la finalidad de ordenar actividades, evitar duplicidades, potenciar la complementariedad de la gestión de las diversas instituciones y tener mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos para el logro de objetivos comunes. Por lo tanto, la coordinación interinstitucional demanda la elaboración de instrumentos que den cuenta de las actividades, recursos, plazos y responsabilidades para la ejecución, seguimiento y evaluación de la intervención diseñada en el momento estratégico.

La ejecución de la intervención debe incluir la participación no solo de las instituciones públicas de acuerdo con sus competencias, sino también de los actores sociales involucrados e identificados en el momento analítico-descriptivo, en tanto son beneficiados por el bien o servicio de la intervención con la cual se atiende el problema identificado y aportan información sobre la implementación de la intervención.

En la participación es fundamental la concertación efectiva y continua entre los representantes institucionales y organizaciones de la ciudadanía, lo cual incluye la apertura para aportar información por parte de los entes públicos a la población, fortaleciendo la transparencia y rendición de cuentas de forma que se conozca de cómo y por qué se toman las decisiones antes y después de la ejecución de la intervención. Esta información es vital para mejorar la posibilidad de construir intervenciones con la mayor participación de distintos interesados no gubernamentales, contribuyendo con la validez y legitimidad en la fase de ejecución.

Una vez concluido el proceso de programación, inicia la ejecución de la intervención, por lo que las actividades de seguimiento y evaluación adquieren un papel preponderante, por eso a continuación, se brindan las orientaciones generales para el seguimiento de una intervención pública bajo el enfoque de planificación para resultados en el desarrollo.

4.1.4.2. Seguimiento de las intervenciones

El proceso de seguimiento a las intervenciones públicas se concibe como un proceso integral que incluye los siguientes siete pasos:

Paso 1. Determinación de los elementos básicos para el diseño del seguimiento a la intervención

Este paso es de gran importancia y se deben tener en cuenta los siguientes aspectos: identificar las necesidades de información para realizar el seguimiento según la naturaleza de la intervención;

propósito del seguimiento; disponibilidad de recursos humanos, financieros, materiales; involucrados en el proceso y responsabilidades.

Paso 2. Preparación y construcción del seguimiento

Se revisa y estudia la intervención, así como la viabilidad de darle el seguimiento. Lo anterior implica conocer los objetivos, actores, recursos, duración. Antes de iniciar con el diseño del seguimiento es necesario revisar la intervención para complementar, aclarar o detallar información útil para el proceso de seguimiento y obtener consenso de todos los involucrados respecto a cada uno de los componentes de la intervención para que el proceso de seguimiento sea viable y que sea un insumo para la evaluación.

Algunos de los componentes fundamentales que deben analizarse son:

- Indicadores:

Los indicadores son fundamentales para el seguimiento de la intervención en los distintos elementos de la cadena de resultados³⁰, por lo tanto, se requiere revisarlos para asegurar si cumplen con esta finalidad, de lo contrario es necesario su replanteamiento.

El seguimiento recopila datos relevantes basándose en los indicadores de la intervención y se revisa que estos estén acordes con las acciones, actividades, logros, efectos de la intervención, además de precisar los siguientes elementos:

- Identificar para cada indicador el método utilizado para el levantamiento de los datos (de tal forma que quede debidamente estructurado y que la interpretación del indicador sea del consenso de los involucrados).
- Si el indicador cuenta con unidad de medida y es coherente con el objetivo/meta.
- Se establece la fórmula de cálculo.
- Periodicidad de la medición.

Para este efecto, el responsable de seguimiento debe examinar que la intervención cuente para cada uno de los indicadores con lo denominado “ficha del indicador”. Este instrumento puede ser adaptado a las necesidades y particularidades de cada diseño de seguimiento.

MIDEPLAN para el seguimiento del PND utiliza la ficha que se presenta en el Anexo 1; además existen distintos modelos que se pueden adaptar para registrar información utilizando una hoja de Excel, tal como se muestra en este mismo anexo.

- Línea base:

La línea base señala el punto de partida de un indicador por medio del cual se puede observar la situación actual o al inicio del período de análisis o la situación antes de la intervención, esta información servirá como referencia para medir los avances de la intervención y en qué medida se logran los objetivos de la misma. La revisión de la línea base significa constatar si tiene

³⁰ El tema de indicadores es desarrollado en la Guía para formulación de Indicadores sin publicar y elaborado por MIDEPLAN.

concordancia con la meta planteada y el indicador, tomando en cuenta la unidad de medida, de lo contrario se requiere reformularla.

Es importante tomar en cuenta que no siempre se dispone de la información de línea base de un indicador, lo cual determina el seguimiento a realizar. En el caso que no exista dato inicial para la línea base puede utilizarse la primera medición que se realice del indicador.

- Resultados Esperados/Meta:

Las metas son el compromiso más visible y verificable que se establece, deben ser expresiones concretas y cuantificables de lo que se quiere alcanzar en un período determinado, trátase de cualquiera de los niveles de la cadena de resultados. La revisión de la meta garantiza que se cumpla con las especificaciones anteriores y si responde al objetivo y al indicador formulado, de no ser así, es necesario construirla con base en la información existente.

Estos componentes de la intervención se construyen cuando se diseña la intervención; sin embargo, se ratifican los pasos anteriores para garantizar que el proceso de seguimiento cuente con estos insumos indispensables.

- **Diseño del Seguimiento**

Una vez que se ha revisado y complementado la información de la intervención se procede a elaborar el diseño del seguimiento. Para la elaboración del diseño se debe tener claridad en primer lugar de los requerimientos de información y la naturaleza de la intervención; así como identificar los aspectos más importantes que serían objeto del seguimiento.

En caso de que la intervención incorpore el proceso de seguimiento, se deben revisar los instrumentos de seguimiento propuestos y al respecto hacerse preguntas como ¿Proporcionan estos instrumentos la información necesaria? ¿Involucran a los actores relevantes? ¿Se centra el seguimiento en las cuestiones claves para lograr eficiencia? ¿Hay posibilidades de obtener una mayor eficiencia y coordinación? Las respuestas a las preguntas anteriores ayudan a identificar las limitaciones con respecto a las necesidades de información. Este proceso se debe llevar a cabo con la participación del mayor número de actores implicados en la intervención o al menos una muestra representativa de los mismos.

Además, la elaboración del diseño debe contemplar lo siguiente:

- La construcción de los instrumentos complementarios a los propuestos, los cuales deben elaborarse con la participación de los actores involucrados.
- Estimar los recursos humanos, físicos y financieros en forma cuantitativa y cualitativa para la elaboración y mantenimiento del seguimiento de la intervención, lo cual es un aspecto de suma importancia después de establecer los objetivos y los alcances del seguimiento.
- Establecer el cronograma de trabajo.
- Definir la periodicidad para llevar a cabo el seguimiento a la intervención. Los ejecutores del seguimiento y las autoridades de la institución definen los intervalos de recolección de información, tomando en consideración la existencia de datos que se obtienen de fuentes secundarias que tienen establecida la periodicidad y fechas de publicación. Otro factor a

tomar en cuenta para la frecuencia, es la capacidad de recursos financieros y tiempo de los involucrados.

- Establecer la periodicidad para la entrega de resultados, retroalimentación a los involucrados.
- Precisar el grado de desagregación de los datos.
- Detallar la población usuaria de los resultados obtenidos en el seguimiento.
- Especificar los responsables de la información, la coordinación y papeles.
- Seleccionar las técnicas de recolección y levantamiento de datos.

La selección de técnicas de recolección, levantamiento de datos y generación de información requiere la elaboración de sus respectivos instrumentos. En este proceso se pueden utilizar uno o varios instrumentos para recopilar datos cuantitativos y cualitativos, considerando las características de la intervención. Además de considerar el tiempo necesario para obtener los datos, así como los costos.

Técnicas e instrumentos para el levantamiento de la información

Se pueden utilizar diferentes técnicas para dar el seguimiento a la intervención, según los niveles de la cadena de resultados. Así, por ejemplo, para dar seguimiento a actividades, procesos y productos se pueden utilizar el análisis documental y los registros secundarios, como lo son los registros administrativos. En el caso de seguimiento a productos y efectos de la intervención, se deben utilizar además fuentes primarias, tales como la población beneficiada, utilizándose entrevistas, encuestas, observación (participante y no participantes), visitas de campo, entre otras.

Se enlistan fuentes e instrumentos en la Tabla 6 que pueden utilizarse para la recopilación de datos y que generan información para el proceso de seguimiento.

Tabla 6. Ejemplo de fuentes e instrumentos para la recopilación de datos

Tipo de fuente	Característica	Instrumentos	Detalle
Primarias (personas): productores, familias urbanas o rurales, jóvenes, mujeres, niños y niñas, personas con discapacidad, empresarios, funcionarios públicos, etc.	Dependiendo del tamaño de la población objetivo y de los recursos con los que se cuenten, se podrá establecer un diseño muestral representativo estadísticamente.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Encuestas. ➤ Entrevistas a profundidad. ➤ Entrevistas semi-estructuradas. ➤ Guías de observación participante y no participante. ➤ Grupos focales. ➤ Talleres multi- 	<p>Es importante la triangulación de técnicas e instrumentos cuantitativos y cualitativos en fuentes primarias para el levantamiento de línea base.</p> <p>La información cualitativa que se recoja por medio de grupos focales, talleres, entrevistas igualmente debe triangularse.</p> <p>Estos instrumentos requieren de una constante revisión</p>

Tipo de fuente	Característica	Instrumentos	Detalle
		actores. ➤ Fichas de Indicadores ³¹	para mejorar su utilización.
Secundarias (documentos): censos, encuestas anteriores, estadísticas oficiales, estudios en general.	Es oportuno identificar claramente cuáles serán los documentos o espacios donde deberán analizar la información requerida.		El trabajo con fuentes secundarias permitirá contar con una sistematización de información cualitativa y cuantitativa. Esta servirá para establecer punto de partida, así como para contar con información histórica para aquellos indicadores que así lo requieran.

Fuente: MIDEPLAN, 2013

El seguimiento requiere de un instrumento que contenga los elementos de programación y que permita la inclusión de datos e información del estado de avance del indicador en el momento del levantamiento, así como el dato acumulado o histórico. En resumen, es importante que el instrumento incluya:

- Elementos de la planificación de la intervención (meta, línea base, indicador, fórmula del indicador, estimación de recursos financieros, frecuencia de recolección de información, responsable de suministrar datos, etc.)
- Elementos del avance del indicador: dato de avance, relación porcentual respecto a lo programado, recursos financieros ejecutados, así también puede incluirse un registro acumulado o histórico del indicador.

El contenido de los puntos anteriores puede presentarse en forma matricial, incluyendo las variables que la persona responsable del seguimiento considere oportunas. Un ejemplo se muestra en el Cuadro 4.

³¹ Ver Guía de Formulación de Indicadores. MIDEPLAN. 2013

Cuadro 4. Ejemplo de matriz de seguimiento para el indicador

Programación						Responsable de suministrar los datos	Avance			Acumulado		
Indicador	Línea base	Meta	Fuente de información	Recursos estimados	Frecuencia de recolección de datos		Resultado	Porcentaje	Recursos ejecutados	Año t	Año T+1	Año t+n
Indicador 1												
Indicador 2												

Los diferentes instrumentos de seguimiento se utilizan de forma complementaria para enriquecer la información, por lo que hay otras técnicas como las entrevistas a grupos focales que permiten medir las percepciones y valoraciones, principalmente, si se realizan a la población beneficiaria, para obtener información sobre el uso y efecto de la intervención. Para ver ejemplos de instrumentos que se aplican en MIDEPLAN refiérase al anexo 1.

Paso 3. Análisis de los resultados de la información

El análisis de datos en un proceso de seguimiento se refiere a una valoración sobre el estado de avance o retraso en la ejecución de la intervención, según los tiempos previstos. Implica clasificar la información recabada y comparar los datos de avance respecto de la línea base y de los resultados esperados (meta), así como considerar la coyuntura o el contexto en que se ejecuta la intervención. Lo anterior, permite conocer los avances y lo que está pendiente de cumplir.

Se analiza la información en el seguimiento que se genera periódicamente acerca de la situación de la intervención, se identifican y analizan los obstáculos y los factores de éxito presentados en la ejecución, lo cual permite derivar riesgos que pueden presentarse.

La información que se obtiene mediante el seguimiento permite realizar un análisis de tendencias o patrones comparativos para proyectar los resultados de la intervención durante el tiempo restante de su ejecución. Asimismo, dependiendo del alcance de la información se puede conocer si los resultados han contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida en la población beneficiada.

Los datos obtenidos en el seguimiento respecto de los recursos financieros programados y ejecutados, facilitan realizar la comparación del avance de la intervención con respecto de la ejecución presupuestaria y derivar indicadores de eficiencia, por ejemplo, precisar el costo por cada unidad producida por la ejecución de la intervención, o bien, si se reporta un monto presupuestario por encima de lo programado; además, se registra un desfase entre lo programado y el avance de la meta, se evidencia una desproporcionalidad entre los recursos ejecutados y los resultados logrados.

El análisis sobre avance de la intervención, no debe verse de forma aislada. El análisis del contexto en que se ejecuta es indispensable, ya que permite identificar las oportunidades y riesgos y contribuye a comprender y caracterizar, no solo el contexto en que se desarrolla, sino los resultados que se obtienen en la medición de avance de la misma. Asimismo, permite realizar actualizaciones regulares para incorporar innovaciones y procesos coyunturales que en el momento se presente durante la ejecución de la intervención, así como orientar el plan de mejora si es necesario.

El ejecutor del seguimiento no puede obviar el contexto y coyuntura en que se desenvuelve la intervención, es importante conocer la variedad de factores que inciden en el avance o desfase de lo programado. Dentro de estos factores del entorno de la intervención deben considerarse el comportamiento de variables políticas, económicas, socio-culturales, jurídicas, tecnológicas y ambientales entre otras necesidades y demanda de los servicios que ofrece la intervención. Se observa en la Tabla 7 una lista de los principales factores que determinan el contexto que influyen positiva o negativamente en los resultados obtenidos en las metas.

Tabla 7. Ejemplo de matriz de factores

Políticos	Económicos	Socio-Culturales	Jurídicos	Tecnológicos	Ambientales
➤ Coordinación Interinstitucional	➤ Riqueza Nacional	➤ Participación Ciudadana	➤ Cambios en la legislación nacional	➤ Establecimiento de nuevos procedimientos	➤ Condiciones Climatológicas
➤ Voluntad Política	➤ Endeudamiento	➤ Apoyo ciudadano	➤ Creación de nueva legislación	➤ Modernización tecnológica	➤ Riesgos Ambientales
➤ Comportamiento de la opinión Pública	➤ Inversión Extranjera	➤ Cultura de Paz y Tolerancia	➤ Aprobación de nuevas normas jurídicas (nacionales e internacionales)	➤ Adquisición de nuevos equipos	➤ Desastres Naturales
➤ Cultura Organizacional	➤ Balanza Comercial	➤ Cultura Política	➤ Actualidad de la legislación	➤ Innovaciones Tecnológicas	➤ Contaminación y Degradación Ambiental
➤ Negociación Política	➤ Financiamiento	➤ Resolución de Conflictos Sociales		➤ Inversión Tecnológica	
➤ Disposición al Cambio	➤ Estabilidad Económica	➤ Equidad		➤ Avances Científicos	
➤ Relaciones Diplomáticas	➤ Crisis Económicas	➤ Tendencias Demográficas		➤ Investigación Tecnológica y Científica	
➤ Sistema de Organización Mundial	➤ Mercado Mundial	➤ Tendencias Migratorias		➤ Infraestructura	
➤ Creación de nuevas Instituciones	➤ Tasa de Inflación	➤ Valores			
➤ Modernización del Estado	➤ Tasa de Ocupación	➤ Costumbres			
	➤ Programa de Generación de Empleo	➤ Seguridad Ciudadana			
	➤ Ahorro				

Políticos	Económicos	Socio-Culturales	Jurídicos	Tecnológicos	Ambientales
➤ Legitimidad	Nacional	➤ Sociedad Civil			
➤ Burocracia	➤ Producto Interno Bruto	➤ Criminalidad			
➤ Tramitología	➤ Productividad	➤ Educación			
	➤ Competitividad	➤ Pobreza			
	➤ Relaciones Comerciales	➤ Redes Sociales			
	➤ Déficit Fiscal	➤ Sistema de Salud			
	➤ Demanda Interna	➤ Enfermedades y Pandemias			
	➤ Oferta Nacional	➤ Recreación y Deporte			
	➤ Importaciones y Exportaciones				
	➤ Consumo				
	➤ Política				
	➤ Cambiaria, Monetaria, Fiscal				
	➤ Sistema Bancario				
	➤ Finanzas				
	➤ Turismo				

Fuente: MIDEPLAN, Lineamientos técnicos y metodológicos para la programación, seguimiento y evaluación 2013.

Los factores identificados en la Tabla 7 pueden ser favorables o desfavorables para el cumplimiento de la meta de la intervención objeto del seguimiento, como se muestra en Tabla 8.

Tabla 8. Ejemplo de matiz de factores favorables y desfavorables

Meta	Factores favorables	Factores desfavorables
Disminuir la tasa de desempleo en 3,5 puntos porcentuales* entre el 2013 y el 2017.	Fortalecimiento de programas de generación de empleo.	Crisis económicas internacionales que afectaron negativamente las actividades productivas y, por tanto, la demanda de trabajo

*Corresponde a la diferencia de la línea base (8,5% en el 2013), respecto del valor meta (5% en el 2017).

Respecto del ejemplo presentado se anota un factor favorable y otro desfavorable, que incide en la meta; sin embargo, pueden identificarse más factores e incluso realizarse un análisis de la relación entre factores y la incidencia del mismo en varias metas. A partir de esta información se puede visualizar causalidades en el avance futuro de la meta, gastos presupuestarios adicionales y a partir de ello, generar recomendaciones para prever las medidas correctivas y atenuar las consecuencias de los factores desfavorables.

Como parte del análisis de datos es importante la utilización de sistemas electrónicos para el registro de los datos que genera el seguimiento a la intervención, facilitando el análisis en forma ágil, suministrando datos y el cruce de diferentes variables, por ejemplo, la utilización de programas estadísticos como SPSS, Stata o cualquier otro que contribuyen a almacenar y procesar la información como el sistema DELPHOS.NET utilizado por MIDEPLAN

Paso 4: Acciones de mejora y retroalimentación

Las acciones de mejora son una etapa integrada al proceso de seguimiento que tiene como finalidad corregir la gestión para lograr los resultados establecidos en la intervención.

MIDEPLAN supervisa la implementación de las acciones de mejora mediante un plan elaborado por el responsable de la ejecución que describa las causas del atraso, las acciones de mejora propuestas, fechas de inicio de intervención de las acciones propuestas y fecha límite para disminuir el atraso. Además de estos aspectos se requiere que:

- La persona encargada institucional del seguimiento identifique los elementos que presentan rezagos en su avance y reconozca los factores que inciden en los mismos.
- La instancia ejecutora de la intervención en conjunto con quien realiza el seguimiento definen las acciones de mejora, su programación y ejecución tendiente a eliminar o disminuir el atraso identificado.
- La persona responsable del seguimiento debe revisar y constatar continuamente el cumplimiento de las acciones de mejora y registrar si se están subsanando los rezagos identificados inicialmente. En caso de que no se reporte el avance deseado se vuelve a iniciar el proceso.

El instrumento para elaborar las acciones de mejora debe ser realizado de acuerdo con las características de la intervención y de las metas que presentan rezagos. El Cuadro 5 es un ejemplo de formato de matriz para el seguimiento de las acciones de mejora.

Cuadro 5. Ejemplo de formato de matriz para el seguimiento de las acciones de mejora

Meta con atraso	Resultado reportado en el seguimiento		Pendiente cumplimiento 20xx		Causas del Atraso Crítico	Acciones de Mejora Propuestas por el responsable de la meta	Fecha de inicio de la intervención	Fecha en que se espera eliminar o disminuir el atraso	Resultado de la mejora
	Absoluto	%	Absoluto	%					

Fuente: MIDEPLAN, 2013

Paso 5. Verificación de resultados

El proceso de verificación es un medio para dar validez, confiabilidad y mejorar la calidad de los datos que nutren el sistema seguimiento, corregir inconsistencias en los indicadores, metas y líneas de base y conocer la percepción de los beneficiarios.

MIDEPLAN realiza la verificación para la constatación de los datos suministrados por las instituciones, de esta forma se confirma la veracidad de los resultados reportados en los informes de seguimiento al cumplimiento de las metas del PND. Este proceso se realiza mediante una selección de una muestra del total de las metas analizadas por sector, para ello se toman en cuenta los siguientes criterios técnicos:

- La selección de las metas.
- Elaboración de instrumento y selección de técnica para la verificación.
- Designar responsable para la verificación de cada meta.
- Coordinación con la entidad ejecutora de la meta.
- Los requisitos de verificación.
- Aplicación del instrumento.
- Elaboración del informe de verificación.

El Cuadro 6 ejemplifica un formato de matriz de verificación para la comprobación de los avances reportados:

Cuadro 6. Ejemplo de formato de matriz de verificación

Matriz de Verificación Año xx								
Meta a verificar	Reportado con corte al xx		Resultado de la verificación		Técnica de verificación empleada	Fuente de verificación	Representante del sector o institución que acompañó la verificación	Fecha verificación
	Absoluto*	%	Absoluto	%				
Disminuir la tasa de desempleo en 3,5 puntos porcentuales entre el 2013 y el 2017.	1 punto porcentual	28,6	1 punto porcentual	28,6	Documental y confrontación de datos	Encuesta nacional de hogares	Nombre: Enlace sectorial y personas expertas en el tema Teléfono: E-mail:	Abril 2013
Descripción del proceso de verificación: Se constataron los datos enviados por el sector.								

*Corresponde al resultado en una fecha para el seguimiento

Fuente: MIDEPLAN, 2014.

Paso 6. Informes y presentación de resultados

La información del seguimiento de una intervención da cuenta de los avances y resultados de su ejecución, siempre debe ser relevante, real, fidedigna, clara y verificable, incluyendo los factores favorables, así como los factores desfavorables y los ajustes y mejoras requeridas.

El contenido y la forma de entrega de los resultados dependerán de su finalidad, ya que se puede utilizar para rendir cuentas, tomar decisiones, servir de insumo para evaluaciones de la intervención y la retroalimentación. También, dependerá de las personas usuarias a que va dirigido:

- Al nivel gerencial y entes reguladores y contralores, entre otros actores políticos e institucionales del sector público, deben tener acceso transparente y continuo sobre los avances en las intervenciones y en el logro de lo comprometido, lo cual, a su vez, permite informar sobre la gestión y utilización de los recursos públicos.
- A evaluadores de la intervención, debe contribuir a conocer el aporte de la intervención a satisfacer las necesidades de la población, es decir al valor público que da esa

intervención.

- A la ciudadanía o a grupos específicos de la sociedad como medio para la transparencia y rendición de cuentas, los datos deben ser presentados de forma tal que sean comprendidos por todos y todas y evitar detalles que tiendan a confundir al usuario.

En el caso de MIDEPLAN la información analizada, completa e integrada del seguimiento se elabora en un solo informe llamado “Informe de avance de cumplimiento de metas del PND”, a partir del cual se derivan documentos específicos, según las necesidades de información de los diferentes usuarios. El informe debe ser un documento diseñado en forma ordenada y de fácil entendimiento, para lo cual se presentan dos ejemplos de estructuras básicas en la Tabla 9.

Tabla 9. Ejemplos de estructuras básicas de informes de seguimiento

Tipo A	Tipo B
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presentación ➤ Resumen ejecutivo ➤ Breve diagnóstico estadístico del objeto de seguimiento ➤ Período de seguimiento ➤ Análisis de indicadores de cumplimiento, dificultades presentadas y logros obtenidos ➤ Determinación de medidas correctivas ➤ Anexos 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Introducción ➤ Antecedentes ➤ Marco de referencia ➤ Objetivo ➤ Metodología ➤ Análisis del cumplimiento de las metas ➤ Proceso de clasificación ➤ Matriz de seguimiento ➤ Nivel de cumplimiento de las metas ➤ Conclusión ➤ Recomendación

Fuente: MIDEPLAN, 2013

Paso 7. Divulgación de resultados del seguimiento

La divulgación es un componente esencial para la socialización, el objetivo que persigue es fortalecer la transparencia de la gestión pública y rendición de cuentas mediante la divulgación de información fidedigna y oportuna de los resultados obtenidos en los procesos de Seguimiento.

La divulgación conlleva la definición de los medios y canales de difusión tomando en cuenta las necesidades de información de los usuarios a los cuales se les brindará la información de seguimiento, considerando los siguientes aspectos:

- La actividad: boletines, foros, blog, conversatorios, conferencias de prensa.
- Medio de difusión: Medios impresos, virtuales y redes de comunicación y medios presenciales.
- Diseño o formato según la actividad.
- Definir destinatarios.
- Medio de envío y distribución.
- Fecha y plazos.

- Responsables.
- Recursos.
- Actores.
- Riesgos.

Los aspectos mencionados anteriormente deben ser programados mediante un plan de divulgación donde se especifique la periodicidad, ya que de acuerdo con la actividad y sus características se debe determinar este. En la Tabla 10 se muestra un ejemplo de las actividades para la divulgación del informe de avance de seguimiento a metas del PND.

Tabla 10. Plan de divulgación

Actividad	Estrategia	Formato (diseño)	Destinatarios	Medio, envío y distribución	Fecha y plazos	Responsables	Recursos	Actores		Riesgos
								Interno	Externo	
1. Distribuir el documento.	Medios impresos	Forma impresa	Presidencia Consejos de Gobierno Ministros Rectores Enlaces Sectoriales	Correspondencia	Primer semana de setiembre	Coordinación del Área de Evaluación y Seguimiento	Materiales de oficina y útiles Logística institucional.	Secretaría, jefatura y coordinadora del Área. Unidad de Servicios Generales. Despacho.	No se requiere	Que el Informe no esté terminado e impreso en la última semana de agosto.
	Medios virtuales/redes de comunicación	Digital (CD o correo electrónico)	Presidencia Consejos de Gobierno Ministros Rectores Enlace Sectorial	Correspondencia o correo electrónico	Primera y segunda semana de setiembre	Coordinación del Área de Evaluación y Seguimiento	CD Papelería Transporte	Secretaría, jefatura y coordinadora del Área. Unidad de Servicios Generales Despacho.	No se requiere	
2. Publicar en la página Web de MIDEPLAN.	Medios virtuales/redes de comunicación	Formato Adobe Reader con extensión PDF	Población usuaria a Internet.	World Wide Web	Primera y segunda semana de setiembre	Coordinación del Área de Evaluación y Seguimiento	Servidor con capacidad	Secretaría, jefatura y coordinadora del Área. Informática Oficina de Prensa del Ministerio. Despacho.	No se requiere	Que no exista colaboración por parte de Informática

Actividad	Estrategia	Formato (diseño)	Destinatarios	Medio, envío y distribución	Fecha y plazos	Responsables	Recursos	Actores		Riesgos
								Interno	Externo	
1. Distribuir el documento.	Medios impresos	Forma impresa	Contraloría General de la República, Presidencia, Consejos de Gobierno, Ministros Rectores, Asamblea Legislativa, Consejos Municipales.	Correspondencia	Primer semana de marzo	Coordinación del Área de Evaluación y Seguimiento	Materiales y útiles de oficina. Logística institucional.	Secretaría, jefatura y coordinadora del Área. Unidad de Servicios Generales Despacho.	No se requiere	No contar con los recursos humanos y presupuestarios necesarios.
	Medios virtuales/redes de comunicación	Digital (CD o correo electrónico)	Presidencia Consejos de Gobierno, Ministros Rectores	Correspondencia o correo electrónico	Primera y segunda semana de marzo	Coordinación del Área de Evaluación y Seguimiento	Materiales y útiles de oficina. Logística institucional.	Secretaría, jefatura y coordinadora del Área. Unidad de Servicios Generales Despacho.	No se requiere	
2. Publicar en la página Web de MIDEPLAN.	Medios virtuales/redes de comunicación	Formato Adobe Reader con extensión PDF	Población usuaria a Internet.	World Wide Web	Primera y segunda semana de marzo	Coordinación del Área de Evaluación y Seguimiento	Servidor con capacidad	Secretaría, jefatura y coordinadora del Área. Informática Oficina de Prensa del Ministerio. Despacho.	No se requiere	1 Que el Informe no esté terminado e impreso en la última semana de febrero.
3. Foro	Medios virtuales/redes de comunicación	Intercambio de opiniones	Población usuaria a Internet.	World Wide Web	Primera semana de abril (se programa una hora específica de Foro por Sector, cuatro Foros por día)	Coordinación del Área y Jefatura de Evaluación y Seguimiento	Equipo portátil de última generación. Refrigerio. Servidor con capacidad. Logística institucional.	Técnicos, secretaria, jefatura y coordinadora del Área. Informática Oficina de Prensa del Ministerio. Despacho.	Enlaces Sectoriales.	1. Que el Enlace sectorial no esté anuente a participar.

Actividad	Estrategia	Formato (diseño)	Destinatarios	Medio, envío y distribución	Fecha y plazos	Responsables	Recursos	Actores		Riesgos
								Interno	Externo	
4. Blog	Medios virtuales/redes de comunicación	Opinión por parte de los Bloggers	Población usuaria a Internet.	World Wide Web	Se mantiene todo el año, pero será actualizado la segunda semana de marzo.	Coordinación del Área de Evaluación y Seguimiento	Equipo tecnológico de última generación. Servidor con capacidad. Logística institucional.	Técnicos, jefatura y coordinadora del Área. Informática Oficina de Prensa del Ministerio. Despacho	No se requiere	

4.2. Síntesis

La PpRD requiere la ejecución de acciones programadas en cuatro momentos secuenciales (analítico-descriptivo, normativo, estratégico y táctico operacional), para lo cual existen técnicas que facilitan su realización. Para el momento analítico descriptivo se puede aplicar el análisis de causas y efectos con base en el árbol de problemas, la identificación del mapa de actores sociales con su tipo de participación y el análisis de tendencias y prospectiva.

En el momento normativo se construye la imagen objetivo, visión, misión y valores, lo cual también requiere la participación ciudadana para obtener mayor legitimidad del proceso. El momento estratégico consiste en el diseño *de intervenciones para el desarrollo, para lo cual se utiliza* el árbol de objetivos a partir del árbol de problemas. Los objetivos se relacionan con los componentes de la cadena de resultados que permite comprender el proceso de transformación de los insumos y actividades en productos, de cuya utilización se obtienen efectos e impactos para el desarrollo sostenible y la consecuente generación de valor público.

En el momento táctico operacional se establecen las acciones para obtener los objetivos específicos (productos), lo cual se debe complementar con indicadores, línea base, metas, responsables, asignación de recursos para resultados, entre otros. Estos elementos permiten realizar procesos de seguimiento para la transparencia y rendición de cuentas sobre los avances de las intervenciones ejecutadas, obteniendo un aprendizaje para adoptar acciones de mejora en casos necesarios o bien para replicar en nuevas intervenciones. El seguimiento sirve de insumo para la evaluación de la intervención.

La PpRD en sus diferentes momentos requiere de una constante coordinación interinstitucional para evitar duplicidades y racionalizar el uso de los recursos y mantener mecanismos activos de participación ciudadana para lograr la identificación del problema y su posible solución, promoviendo consensos y compromisos de los actores involucrados

4.2. Autoevaluación

- Elabore en forma esquemática la secuencia de los momentos de la planificación para resultados en el desarrollo.
- Explique las técnicas con los que puede concretar cada momento.
- A partir de las técnicas desarrolladas en este Capítulo se invita aplicarlas en un caso concreto de su interés.

Anexo 1: Instrumentos de recolección de datos utilizados por el Sistema Nacional de Evaluación para el seguimiento del PND de Costa Rica

- A. **Ficha del Indicador para el seguimiento:** un instrumento que puede utilizarse es una “Ficha del Indicador”, siendo útil para un proceso de seguimiento, ya que caracteriza al indicador, permite una interpretación homogénea entre quién propone y quién mide el indicador, permite observar la evolución del indicador en el tiempo, permite responsabilizar el origen de los datos y su frecuencia a través de sus variables.

Se presenta un ejemplo de “Ficha del Indicador para el seguimiento”, la cual ha sido propuesta por MIDEPLAN a las instituciones para los indicadores de las metas de acciones estratégicas del PND.

Ficha de indicador de la meta de la acción estratégica

Características de Indicador						
Acción estratégica	Objetivo de la acción	Nombre del indicador	Fórmula del indicador	Unidad de medida	meta del período	Valor línea base
Programa de generación de empleo mediante microempresas	Crear empleo en microempresas	Porcentaje de empleos generados en microempresa respecto de lo programado	$(N^{\circ} \text{ de empleos generados} / N^{\circ} \text{ de empleos programados}) * 100$	Porcentaje	100%	75%
Descripción y definición de las variables del indicador		Notas del indicador	Cobertura geográfica	Sector	Estimación Presupuestaria	Fuente de financiamiento
Se refiere a nuevos empleos en microempresas			Nacional	Trabajo	9.000,0 PRONAMYPE 220,0 Presupuesto Nacional	PRONAMYPE Presupuesto Nacional INFOCOOP Recursos propios
Frecuencia de medición		Fuente de datos	Periodicidad de los datos	Interpretación de la meta a lo largo del período		

Anual	01/01/2011	INFOCOOP	Anual	El avance de cada año se acumula para el resultado del período		
Responsables						
Instituciones responsables de la acción estratégica sectorial		Instituciones responsables de medir el indicador de la meta institucional	Responsable de la verificación y evaluación del indicador			
INFOCOOP	INFOCOOP	Secretaría de Planificación Sectorial				
Gráfico del indicador						
<p>Seguimiento acumulado de la meta del período</p>		<p>Seguimiento acumulado de la meta del período</p>				
Acciones sectoriales						
Indicador		Meta anual		Instituciones responsables	Estimación presupuestaria (millones colones)	Ejecución presupuestaria
2011	Porcentaje de empleos generados en microempresa respecto de lo programado	100%	1708	INFOCOOP, MTSS	2.262	2.262
2012		100%	1708	INFOCOOP, MTSS	2.262	2.262
2013		100%	1708	INFOCOOP, MTSS	1.262	1.262
2014		100%	1708	INFOCOOP, MTSS	1.262	1.262
Objetivos institucionales						

Indicador		Meta anual		Instituciones responsables	Estimación presupuestaria (millones colones)	Ejecución presupuestaria
2011	Porcentaje de empleos generados en microempresa respecto de lo programado	100%	1000	INFOCOOP	2.000	2.000
2012		100%	708	INFOCOOP	1.000	900
2013		100%	800	INFOCOOP	1.000	900
2014		100%	800	INFOCOOP	1.000	900

B. Hoja de Excel: en la que se incorpora en columnas y filas los elementos para el seguimiento, formando una matriz según las necesidades de información. Esta matriz puede contener elementos de la intervención (planeación) como son: indicador, línea base, meta, el dato de avance y lo que este representa porcentualmente. Igualmente, se puede incluir avance acumulado respecto a la meta planeada y otra información que la entidad responsable del seguimiento considere pertinente. A continuación, un ejemplo de hoja de excel utilizada en el seguimiento de una meta del PND.

Indicador: Porcentaje de cumplimiento en principios de supervisión de la IOSCO.							
Resultados anuales				Línea Base = 2009 =66,3% Meta del período = 2014 = 88 % NOTA: meta = 88 - 66,3 = 21,7			
Año	Meta Programada	Avance real (Absoluto)	% Avance	Avance acumulado	% de avance	Pendiente al 2014 (Absoluto)	% pendiente
2011	Avanzar 8,7 pp en el logro del avance de la meta del período (66,3 + 8,7 = 75%)	0,00	0,00	0,00	0,00	21,70	100,00
2012	Avanzar 8,7 pp en el logro del avance de la meta del período (66,3 + 8,7 = 75%)	0,00	0,00	0,00	0,00	21,70	100,00

C. Otro ejemplo de matriz es la utilizada por MIDEPLAN para dar seguimiento a las metas de acción estratégica del PND, de la cual se presenta una parte para ejemplificar que se puede construir un instrumento tipo matriz para recopilar datos del seguimiento.

Planeación de metas de acciones estratégicas PND					Programación anual		Avance al 30 de junio			
Acción estratégica PND	Objetivo	Meta PND	Indicador	Línea base	Meta Anual Programada	Presupuesto estimado (millones de colones)	Avance de la meta	% de avance	Clasificación del avance	Presupuesto ejecutado Millones de colones

Evaluación Resultado de las metas anuales al 31 de diciembre				Seguimiento Avance acumulado de la meta del período de la acción estratégica			Institución responsable	Justificaciones
Resultado	% de cumplimiento de la meta	Clasificación del resultado	Presupuesto ejecutado	Avance	% de cumplimiento	Clasificación del avance de la meta del período		

Bibliografía

- Armijo, Marianela. (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. ILPES. Santiago, Chile.
- Asamblea Legislativa. (1974). *Ley de Planificación Nacional*, 5525. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa. (1978). *Ley General de la Administración Pública*, 6227. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa. (2002). *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos*, 8131. San José, Costa Rica.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales*. Módulo 6: Seguimiento y evaluación de los resultados.
- Banco Mundial y BID. (2007). *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe*. II Conferencia Regional de Monitoreo y Evaluación.
- Bustamante Ubilla, Miguel A. (2011). *Análisis de Escenarios: El Método de la Prospectiva*. Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Empresariales. Serie Documentos Docentes (SDD), nº1, año 9. Talca, Chile.
- BID. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe* / Roberto García López, Mauricio García Moreno. Segunda edición.
- Castellano Bohórquez, Hercilio. (2004). *Planificación: Herramientas para enfrentar la complejidad, la incertidumbre y el conflicto*. Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES). Universidad Central de Venezuela (UCV). Segunda edición. Caracas, Venezuela.
- Castellano Bohórquez, Hercilio. (2006). *La Planificación del Desarrollo Sostenible*. CENDES, UCV. Caracas, Venezuela.
- Díaz Jiménez, Luis Fernando. (2005). *Análisis y planeamiento con aplicaciones a la organización policial*. Editorial Universidad Estatal a Distancia (EUNED). San José, Costa Rica.
- Elizalde Hevia, Antonio. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. ILPES, CEPAL. Santiago, Chile.
- Goulet, Denis. (1995). *Ética del desarrollo. Guía teórica y práctica*. Colección Cooperación y desarrollo. Editorial IEPALA.
- Hernández Orozco, Carlos. (2004). *Planificación y programación*. EUNED. San José, Costa Rica.
- Jacoby, Klaus. (2007). *Guía de monitoreo de impacto*. Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública.
- Kliksberg, Bernardo. (2008). *Más ética más desarrollo*. 15 Edición internacional costarricense, mayo.
- Martin, Juan. (2005). *Funciones básicas de la planificación económica y social*. Santiago, Chile, ILPES.
- Martner, Gonzalo. (1976). *Planificación y presupuesto por programas*. México: Ed. Siglo XXI.

Medina Vázquez, Javier. (2000). *Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional*. ILPES.

Medina Vázquez, Javier y Ortegón, Edgar. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago, Chile.

MIDEPLAN. (2012). *Manual Gerencial para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas de gobierno*.

MIDEPLAN. (2013). *Memoria de los 50 años de la Planificación en Costa Rica*.

Moore, Mark H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Primera Edición. Ediciones Paidós Ibérica, S.A.

Mora, Juan Carlos. (2009). *Evaluación de la generación de valor público desde el territorio*. ECE, UCR.

Morrisey, George. (1996). *Planeación a largo plazo: creando su propia estrategia*. Prentice Hall and A Simon & Schuster Company.

Nakicenovic, N., & Swart, R. Editores. (2000). *Emissions Scenarios: Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Oszlack, Oscar y otros. (2004). *Política y gestión pública*. Caracas, Venezuela. CLAD-Fondo de Cultura Económica.

Pedrós Martínez, Daniel y Gutiérrez Milla, Artemio. (2005). *La elaboración del plan estratégico y su implementación a través del cuadro de mando integral*.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1992). *Informe de Desarrollo Humano*

Ramírez Arango, Julio Sergio. (2005). *Conceptos fundamentales sobre estrategia de entidades públicas*. INCAE Business School.

Rossi, Peter y Freeman, Haward. (1989). *Evaluación: Un enfoque sistemático para programas sociales*. TRILLAS.

The World Bank. (2004). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*.

Créditos:

Unidad de Análisis Sectorial, Unidad de Análisis Prospectivo, Unidad de Acciones Institucionales, Área de Planificación Regional y Unidad de Inversiones Públicas.

Coordinación de:

Mario Robles Monge, Director Área de Análisis del Desarrollo
Karol Barboza Calvo, Coordinadora Unidad de Análisis Sectorial

Trabajaron en la elaboración:

Lucrecia Rodríguez Guzmán, Cristina Bonilla Alfaro, Jorge Castro Martínez, Ligia Chaves Jiménez, María Rojas Rojas, Marta Miranda León, Santos Lozano Alvarado, Marilyn Astorga Molina y Karina Curcó Hernández.

Asesoría de:

Juan Carlos Mora, Jorge León y Carmen María Morales.

Diseño y Diagramación:

Unidad de Comunicación

Revisión Filológica:

Grace Castillo Navarro

Teléfono: (506) 2202-8400

Email: analisisdesarrollo@mideplan.go.cr

Página Web: www.mideplan.go.cr

Dirección: Apartado postal: 10127-1000 San José, Costa Rica. Del Automercado 75 mts este y 200 mts al norte, Barrio Dent, San Pedro de Montes de Oca. Edificio Adriático.

Febrero 2016

NOTA: Este documento constituye parte del conjunto de manuales, guías y otros documentos orientadores, que han sido elaborados por MIDEPLAN para impulsar la acción coordinada e integral de las instituciones públicas que forman parte del SPN. Dichos documentos desarrollan temas del quehacer que es necesario realizar como parte del ciclo de planificación, bajo el cual se ofrece una visión de conjunto de las diversas etapas de la planificación nacional. Se recomienda consultar aquellos manuales o guías que son citados en este documento y cuya lista completa se presenta en la contratapa de este.