ANEXO N° 1

DEFINICIONES BASICAS PARA LA IDENTIFICACIÓN Y DISEÑO DE PROGRAMAS PRESUPUESTALES

I. Identificación y Diseño de Programas Presupuestales

El PP se genera como respuesta a un problema específico¹, y consiste en una estructura articulada de productos, diseñados sobre la base de la mejor evidencia disponible que grafica su capacidad de resolver ese problema. Esta estructura origina el PP, y está enmarcada en los objetivos de política nacional (resultados finales).

El diseño comprende una secuencia ordenada de etapas que contribuyen a sistematizar el conjunto articulado de productos que posibilitan el logro de resultados. Para ello se lleva a cabo un diagnóstico, donde se identifica un problema que afecta a una población determinada, y sus causas, así como las alternativas para abordar el problema. Luego se analizan estas alternativas propuestas considerando la mejor evidencia disponible que grafica la capacidad de resolver el problema identificado (análisis de medios). Todo ello es presentado en la matriz lógica, la que recoge información fundamental del diseño del PP. El proceso de diseño se detalla en el Anexo N° 2 de la presente Directiva y se utilizan los conceptos de los artículos 3° y 4° de la mencionada Directiva.

El proceso de diseño, detallado en el **Anexo N° 2** “Contenidos mínimos de un Programa Presupuestal” consiste en:

- Identificación del problema específico, caracterización y cuantificación. Considerando que el problema se observa sobre una población identificada, se deberá caracterizar y cuantificar, también, a esta población.
- Desarrollo del diagnóstico, consiste en describir la situación del problema arriba identificado, en los atributos de gravedad, relevancia y persistencia.
- Desarrollo del marco conceptual que describe las relaciones de causalidad del problema específico identificado.
- Elaboración del diseño del PP que consiste en desarrollar un análisis de medios, evaluando la efectividad de las alternativas que han probado cierta eficacia para afectar las principales causas del problema específico. El análisis efectuado se sistematiza en una matriz lógica.
- Identificación de los indicadores de desempeño para el seguimiento del PP propuesto.
- Detalle del estado de la cuestión sobre las evaluaciones que se han hecho al PP y/o a los productos (parte o todo de los mismos). Cuando la información de desempeño para justificar los productos no sea suficiente, se considerará la generación de dicha información.

II. Programa Presupuestal

Se denomina Programa Presupuestal a la categoría que constituye un instrumento del Presupuesto por Resultados, que es una unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer

¹ El problema específico se define en el Anexo N° 1 y está relacionado a las competencias de la entidad.

productos, para lograr un Resultado Específico en la población y así contribuir al logro de un Resultado Final asociado a un objetivo de política pública.

Los atributos de un PP son los siguientes:

- Refleja un Resultado Específico (derivado de un problema observado y cuantificado sobre una población determinada), el cual se define como el cambio que se busca alcanzar sobre una población objetivo, contribuyendo de esta forma, al logro de un resultado final.
- Para lograr dicho Resultado Específico se requiere la provisión de productos entregados a la población priorizada.
- Cada PP se encuentra representado en una matriz lógica que incluye i) una columna con la descripción de objetivos, ii) una columna de indicadores para cada nivel de objetivos; iii) una columna de medios de verificación y iv) una columna de supuestos, cuando sea necesario.

Asimismo, es importante señalar que los PP no son:

- El registro ordenado de las actividades actuales de la entidad empleando las categorías presupuestales.
- El registro de la totalidad de las competencias de la entidad, utilizando las categorías presupuestales.
- El registro de la estructura organizacional de la entidad, utilizando las categorías presupuestales

Cabe mencionar que un **problema específico** se define como una brecha de atención o la necesidad de una población en particular, que se espera resolver a través de un PP. El problema deberá:

- Estar relacionado a la misión institucional de la entidad,
- Enmarcado en un objetivo de política pública (Resultado Final),
- Expresado como una condición negativa en la población; el mismo es necesariamente cuantificable en términos de su magnitud, temporalidad, grupo poblacional, ámbito.

i. Lógica vertical

a) Resultado final

El resultado final es un cambio en las condiciones, cualidades o características inherentes a una población identificada, en el entorno en el que se desenvuelve o en las organizaciones que la sirven, tanto del sector público como privado. Corresponde a un objetivo de política nacional. Podrán existir uno o más PP y/o productos de PP que compartan un mismo resultado final, así como, un PP que corresponde a más de un resultado final.

El logro del resultado final si bien, se asocia al avance en las metas del o los PP relacionados al mismo, su logro no es atribuible directamente a éstos. Adicionalmente, el logro del resultado final puede estar afectado por factores externos.

En la página Web se refiere una lista referencial de Resultados Finales, la que ha sido coordinada y validada con los sectores, tomando como referencia los objetivos específicos del Plan Estratégico Nacional (Plan Bicentenario – El Perú hacia el 2021), elaborado en concordancia con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional.

b) Resultado específico

Es el cambio que se busca alcanzar para solucionar un problema identificado sobre una población objetivo, y que a su vez, contribuye al logro de un resultado final. El resultado específico no constituye un fin en sí mismo. Cabe señalar, que un PP solo tiene un resultado específico.

Se define como **población potencial** a aquella que presenta el problema específico (brecha y/o la necesidad) que justifica o da origen al programa.

Asimismo, se debe considerar que no toda la población que presenta el problema podrá ser intervenida por el Estado, por ello los **criterios de focalización** se definen como aquellos que establecen qué población deberá recibir necesariamente la intervención del Estado (PP).

A partir de la población potencial y los criterios de focalización, se define a la **población objetivo**, que cumple con los criterios de focalización del PP (tiene la misma unidad de medida de la población potencial). Asimismo, esta población deberá reflejar los atributos pertinentes identificados para la población potencial.

c) Producto

Es el conjunto articulado de bienes y/o servicios que recibe la población beneficiaria con el objetivo de generar un cambio. Los productos son la consecuencia de haber realizado, según las especificaciones técnicas, las actividades correspondientes en la magnitud y el tiempo previstos.

Sobre la población objetivo definida es posible identificar criterios para priorizar la entrega de cada producto del PP, a partir de los cuales se identifica, ya sea por restricciones presupuestarias, tecnológicas o de oferta, y/o porque se ha definido una estrategia de intervención por etapas, una **población priorizada** para cada producto.

El producto se define a partir de la población priorizada asociada, pero en general se cuantifica en términos de un grupo poblacional que lo recibe. En otras palabras, en los casos que la población priorizada reciba directamente la provisión del producto, este podrá tener como unidad de medida de producción física a esta población. Mientras que, en aquellos casos en los que la población priorizada recibe indirectamente la provisión del producto, la unidad de medida de producción física del mismo difiere de la unidad de medida de la población priorizada y corresponde al grupo poblacional que recibe el producto.

d) Actividad

Es una acción sobre una lista específica y completa de insumos (bienes y servicios necesarios y suficientes), que en conjunto con otras actividades garantizan la provisión del producto. Se debe considerar que la actividad deberá ser relevante y presupuestable.

e) Acciones comunes

Son los gastos administrativos / logísticos de carácter exclusivo del PP, los que además no pueden ser identificados en los productos del PP, ni pueden ser atribuidos enteramente a uno de ellos.

La Acción Común se diferencia de la Acción Central en el carácter exclusivo del gasto asociado a un PP. Por ejemplo: monitoreo del PP, gestión del PP, etc.

f) Proyectos y Programas de inversión pública

Son el conjunto de intervenciones limitadas en el tiempo, de las cuales resulta un producto final, que concurre a la expansión de la acción del Gobierno. Representa la creación, ampliación, mejora, modernización y/o recuperación de la capacidad de producción de bienes y servicios, implicando la variación sustancial o el cambio de procesos y/o tecnología utilizada por la entidad pública.

Un proyecto se considerará dentro de un PP, si luego de realizar el análisis de causalidad entre el producto final del proyecto incluido, según su tipología, y el resultado específico del PP, se encuentra que su ejecución es necesaria para el logro de este último (el análisis de causalidad se efectuará según lo dispuesto para productos en el **Anexo N° 2**).

Entiéndase como **tipología** a un conjunto de PIP que comparten características particulares que los diferencian de otros. Por esta razón, los sectores emiten normas técnicas específicas o en el SNIP se elaboran instrumentos metodológicos por tipologías; por ejemplo “PIP de educación inicial”, “PIP de saneamiento básico en el ámbito rural”, “PIP de carreteras de la red vial vecinal.”²

Asimismo, se podrán identificar nuevos proyectos si el análisis de causalidad respectivo determina la necesidad del producto final, originado por el proyecto (el análisis de causalidad se efectuará según lo dispuesto para productos en el **Anexo N° 2**).

Los programas de inversión pública deberán ser registrados tomando en cuenta la estructura de los PP, identificando a qué resultado específico contribuyen.

En caso un proyecto y/o programa de inversión pública incorpore componentes del PP se deberá garantizar que no se generen duplicidades o superposiciones entre los productos del PP y los componentes del proyecto.

En el caso de los PP intensivos en inversiones, se deberá considerar la creación de un producto de incremento de cobertura y asociar los respectivos proyectos y programas de inversión pública, según los criterios establecidos en el Anexo N° 2.

ii. Lógica horizontal

a) Indicadores de desempeño

Los indicadores de desempeño son “medidas que describen cuán bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución”³. Los movimientos en estos reflejan los cambios que se producen gracias a la intervención que recibe la población u objeto de la intervención⁴. Un indicador de desempeño tiene dimensiones de eficacia, eficiencia, calidad, y/o economía.

- **Eficiencia:** Cuando se mide la relación entre la producción de un bien o servicio, y los insumos que se utilizan.
- **Eficacia:** Cuando mide el grado de cumplimiento de los resultados u objetivos de política.
- **Calidad:** Cuando mide la capacidad de la intervención para responder a las necesidades de su población objetivo.

² Anexo SNIP 05 "Contenidos Mínimos Generales del estudio de pre inversión a nivel de Perfil de un Proyecto de Inversión Pública Sistema Nacional de Inversión Pública", aprobado mediante Resolución Directoral N° 008-2013-EF/63.01.

³ Bonnefoy y Armijo (2005), p. 21.

⁴ OECD Glossary of Key Terms in Evaluation, 2002.

- **Economía.** Cuando mide la capacidad para administrar los recursos financieros.

La medición de los indicadores debe hacerse utilizando medios de verificación adecuados, que cumplan con las siguientes características:

- a. Replicables: Los procedimientos utilizados para calcular los indicadores deben ser transparentes y replicables a partir de información disponible (sistemizada en bases de datos).
- b. Costo-eficientes: La información y la generación del indicador debe ser lo menos costosa posible en relación a los resultados del mismo.
- c. Oportunos: Debe permitir que el indicador sea generado en el momento oportuno, dependiendo de sus características y de la necesidad de información.
- d. Accesibles: Se debe garantizar que la información sea de fácil acceso y presentada en forma que facilite su entendimiento por parte de los usuarios.
- e. Confiables: La información debe ser elaborada garantizando la confiabilidad de los datos utilizados y la calidad técnica de los indicadores resultantes.

Los indicadores se establecen a nivel de resultado final, resultado específico y producto.

b) Medios de verificación

Son las fuentes de información o evidencia que permiten constatar que un producto, resultado específico o resultado final ha sido logrado en términos de cantidad, calidad y oportunidad.

Se debe especificar cuál es la fuente de datos requerida para calcular el indicador, identificando el tipo de información necesaria para la elaboración de los indicadores y el instrumento utilizado para la recopilación de los datos, ya sean encuestas, censos, registros contables, administrativos y de operaciones, entre otros mecanismos que forman parte de los sistemas de información de las distintas entidades.

c) Supuestos

Los PP pueden comprender diferentes riesgos; ambientales, financieros, institucionales, sociales, políticos, climatológicos u otros factores que pueden hacer que el programa no logre los productos y/o el resultado específico. La matriz lógica requiere la identificación de los riesgos en cada etapa: Actividad, Producto y Resultado Específico. El riesgo se expresa como un supuesto que debe ser cumplido para avanzar al nivel siguiente de objetivos.

El razonamiento es el siguiente: si llevamos a cabo las Actividades indicadas y ciertos supuestos se cumplen, entonces produciremos los productos indicados. Si producimos los productos indicados y otros supuestos se cumplen, entonces lograremos el Resultado Específico del PP.

Cabe recordar que para que una acción / factor se constituya en un supuesto, esta deberá estar fuera del ámbito de control (competencias) de la entidad / unidad responsable de la actividad, producto y/o PP.

No constituyen supuestos:

- La no asignación de recursos financieros por parte del Estado.
- Temas relacionados a la medición de los indicadores.

Se identificarán y registrarán supuestos en la matriz lógica, sólo cuando existe una condición que pone en riesgo la provisión / logro de los productos /resultados.

IV. Categorías presupuestales fuera de los Programas Presupuestales

La **acción central** es una categoría programática, la cual comprende a las actividades que no involucran la provisión de productos, orientadas a la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros de la entidad, que contribuyen de manera transversal e indivisible al logro de los resultados de los PP a los que se encuentre articulada la entidad, así como, los de otras actividades de la entidad que no conforman PP, de acuerdo al listado de actividades de la categoría presupuestaria Acciones Centrales consignado en el **Anexo N° 4** de la presente Directiva. Esta categoría podrá incluir proyectos, no vinculados a los resultados del PP.

Las **APNOP** (Asignaciones presupuestarias que no resultan en Productos) Comprenden a las actividades para la atención de una finalidad específica de la entidad, que no resulta en una entrega de un producto a una población determinada, así como aquellas asignaciones que no tienen relación con los PP considerados en la programación y formulación presupuestaria del año respectivo. En esta categoría podrá incluir proyectos, y estarán incluidas las intervenciones sobre la población, en la medida que se vayan incorporando a PP en el marco de la progresividad de la reforma (Ejemplos: pago del servicio de deuda, transferencias financieras, entre otras).

V. Diferencias entre articulación territorial y multisectorialidad

La **articulación territorial** se refiere a la integración de dos o más entidades de distinto nivel de gobierno en las fases del proceso presupuestario asociados a un PP. Para el diseño de un PP se deberá considerar la información que provean las entidades de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, sobre las competencias que tengan para la provisión de productos y/o ejecución de actividades.

Los PP, como unidad de programación de los recursos públicos, reflejan una articulación vertical al incluir a los distintos niveles de gobierno, como responsables directos de la provisión de productos o de la ejecución de actividades dentro de un producto del PP.

La **multisectorialidad** se define como la integración de más de una entidad de dos o más sectores del Gobierno Nacional para la provisión de los productos identificados en el diseño del PP, así como del logro de su resultado específico.

Los pliegos podrán identificar PP multisectoriales si se dan conjuntamente las siguientes condiciones:

- (i) Existe un problema específico, que por su naturaleza requiere de la provisión de productos de diferentes sectores del Gobierno Nacional.
- (ii) Existe un acuerdo suscrito por los titulares de las entidades que participan en la provisión de los productos identificados en el diseño del PP, cuyo objetivo sea atender un problema específico claramente identificado, además, de establecer al responsable de rendir cuentas sobre el logro de los resultados y de coordinar la provisión articulada de los productos.

La asignación de recursos será reflejo de las estructuras de diseño del PP y se realizará sobre la base de los recursos necesarios para la provisión de los productos coordinados.

La **diferencia** entre la articulación territorial y la multisectorialidad está en el carácter vertical de la articulación entre entidades de distinto nivel de gobierno en la primera, mientras que la multisectorial está asociada a una articulación de carácter horizontal entre diferentes entidades del Gobierno Nacional.