

Guía para el desarrollo de línea de producción y costeos de productos de Programas Presupuestales (PP)

Contenido

PRESENTACIÓN	4
SECCIÓN 1 PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN EL MARCO DEL DL N° 1440	5
1.1. ¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS?	5
1.2. ELEMENTOS PARA IMPLEMENTACIÓN DEL DISEÑO DE PROGRAMAS DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS	5
1.3. LA LÍNEA DE PRODUCCIÓN (LDP)	6
1.4. ACTORES INVOLUCRADOS.....	7
SECCIÓN 2 PASOS PREVIOS AL INICIO DE LA PROGRAMACIÓN	8
2.1. PASOS A CARGO DEL ENTE RECTOR DEL PRODUCTO	8
2.2. ELEMENTOS DETERMINADOS POR LA UNIDAD EJECUTORA	11
SECCIÓN 3 PROGRAMACIÓN DE NECESIDADES.....	14
3.1. PROGRAMACIÓN DEL CUADRO DE NECESIDADES EN EL SIGA-MEF	14
3.2. ELABORACIÓN DEL POI	18
SECCIÓN 4 PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN PRESUPUESTAL.....	20
4.1. PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN PRESUPUESTAL.....	20
4.2. APROBACIÓN DEL POI.....	20
4.3. INDICADORES DE LA CALIDAD DE LA FORMULACIÓN PRESUPUESTAL	21
SECCIÓN 5 MODIFICACIONES EN EL EJERCICIO PRESUPUESTAL.....	22
5.1. MODIFICACIONES DEL PRESUPUESTO DURANTE LA EJECUCIÓN	22
5.2. EJECUCIÓN Y MODIFICACIÓN DEL POI.....	23
SECCIÓN 6 ABASTECIMIENTO DE BIENES Y SERVICIOS Y CONTRATACIÓN DE PERSONAL	25
6.1. ADQUISICIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE INSUMOS	25
6.2. INFORMACIÓN DE ALMACENES Y DE CONSUMO	27
6.3. INDICADORES LOGÍSTICOS	28
SECCIÓN 7 TRANSFORMACIÓN DE INSUMOS A PRODUCTOS PARA SU ENTREGA A POBLACIÓN BENEFICIARIA.....	30
7.1. TECNOLOGÍA PARA LA TRANSFORMACIÓN DE INSUMOS EN PRODUCTOS	31
7.2. IDENTIFICACIÓN Y OPTIMIZACIÓN DE PROCESOS	31
7.3. ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO	32
SECCIÓN 8 GESTIÓN DE USUARIOS	33
8.1. IDENTIFICACIÓN Y CAPTACIÓN DEL PÚBLICO OBJETIVO	33
8.2. SEGUIMIENTO DE LA ENTREGA COMPLETA DEL PRODUCTO	33
8.3. SEGUIMIENTO POSTERIOR A LA ENTREGA DEL PRODUCTO	34
8.4. DETERMINACIÓN DE LA BRECHA SIN ATENDER	35

Índice de gráficos

GRÁFICO 1: ELEMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL DISEÑO EN EL PPR 2.0	6
GRÁFICO 2: PROCESOS DE LA LÍNEA DE PRODUCCIÓN	6
GRÁFICO 3: FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO	7
GRÁFICO 4: ETAPAS DEL POI	7
GRÁFICO 5: DIAGRAMA DE LA TEORÍA DE CAMBIO	8
GRÁFICO 6: ETAPAS DEL PROCESO DE LA LÍNEA DE PRODUCCIÓN EQUIVALENTES A LA PROGRAMACIÓN DE NECESIDADES	14
GRÁFICO 7: FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EQUIVALENTE A LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL EN FASE REQUERIDO	18
GRÁFICO 8: ETAPAS DEL POI EQUIVALENTE A LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL EN FASE REQUERIDO	18
GRÁFICO 9: ETAPAS DEL PROCESO DE LA LÍNEA DE PRODUCCIÓN EQUIVALENTE A LA PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN PRESUPUESTAL	20
GRÁFICO 10: FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EQUIVALENTE A LA PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN PRESUPUESTAL	20
GRÁFICO 11: ETAPAS DEL POI EQUIVALENTE A LA PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN PRESUPUESTAL	21
GRÁFICO 12: FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EQUIVALENTE A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	22
GRÁFICO 13: ETAPAS DEL POI EQUIVALENTE A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	23
GRÁFICO 14: ETAPAS DEL PROCESO DE LA LÍNEA DE PRODUCCIÓN AL ABASTECIMIENTO DE BIENES Y SERVICIOS Y CONTRATACIÓN DE PERSONAL	25
GRÁFICO 15: PROCESOS DE LA UNIDAD EJECUTORA PARA GARANTIZAR DISPONIBILIDAD DE INSUMOS EN LOS PUNTOS DE ATENCIÓN	25
GRÁFICO 16: RELACIÓN ENTRE LOS INSUMOS DEL CUADRO DE NECESIDADES Y LOS ADQUIRIDOS DURANTE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	26
GRÁFICO 17. FORMAS DE DETERMINAR LA NECESIDAD SEGÚN TIPO DE INSUMO	26
GRÁFICO 18: ETAPAS DEL PROCESO DE LA LÍNEA DE PRODUCCIÓN EQUIVALENTE A LA TRANSFORMACIÓN DE INSUMOS A PRODUCTOS	30
GRÁFICO 19: PASOS PARA LA DETERMINACIÓN DE UN PROCESO	31
GRÁFICO 20: ETAPAS DEL PROCESO DE LA LÍNEA DE PRODUCCIÓN EQUIVALENTE A LA GESTIÓN DE USUARIOS	33

Índice de tablas

TABLA 1: CLASIFICACIÓN DE TIPO DE CÁLCULO DE LOS INSUMOS	11
TABLA 2. PROCEDIMIENTO DE CÁLCULO DE COSTO UNITARIO	16
TABLA 4. EJEMPLOS DE INDICADORES DE ADQUISICIÓN OPORTUNA Y SUFICIENTE	28
TABLA 5. EJEMPLOS DE INDICADORES DE DISTRIBUCIÓN OPORTUNA Y SUFICIENTE	28
TABLA 6. EJEMPLO DE INDICADOR DE COMBINACIÓN ADECUADA DE INSUMOS	29

Presentación

La presente “Guía para el desarrollo de Línea de producción y costeos de productos de Programas Presupuestales” forma parte de los documentos complementarios que se desprenden de las normativas en torno a la herramienta de gestión de Presupuesto por Resultados, en el marco del Decreto Legislativo N° 1440, en adelante denominado como Presupuesto por Resultados 2.0.

Esta guía está dirigida a los operadores de Sistema Nacional de Presupuesto Público, principalmente a las Unidades Ejecutoras. Tiene como objeto describir los pasos a seguir para implementar la entrega de los productos, siguiendo las definiciones operacionales de los productos elaborados por los entes rectores de los Programas Presupuestales Orientados a Resultados (PPoR) y Programas Presupuestales Institucionales (PPI), a los que se denominará de manera genérica Programas Presupuestales (PP). Estos pasos se enmarcan en las etapas de: (i) Programación de necesidades, (ii) Programación y formulación presupuestal, (iii) Logística de bienes, servicios y de personal, (iv) Transformación de insumos a productos, y (v) Gestión de usuarios.

A partir de una breve explicación de los conceptos de línea de producción y de los costeos de los productos, en el marco de la mejora del PpR, la guía desarrolla los elementos que se determinan antes de iniciar la programación, tanto por el ente rector del producto (criterios de programación del producto y listado de insumos del producto), como por la unidad ejecutora (actualización de puntos de atención y centros de costos). En una segunda sección se detallan los pasos que realizan tanto el ente rector del producto, como la unidad ejecutora antes de iniciar la programación presupuestal.

En la tercera sección se establecen las orientaciones para la programación de necesidades (programación del cuadro de necesidades y elaboración del POI). Un cuarto apartado desarrolla aspectos sobre la programación y formulación presupuestal en base al presupuesto asignado y la correspondiente actualización y aprobación del POI. En la quinta sección se detallan cómo deben realizarse las modificaciones en el ejercicio presupuestal, vinculadas a la ejecución y la modificación del POI.

En la sexta sección se desarrollan aspectos relacionados con el abastecimiento de bienes y servicios y contratación de personal, en la cual se revisan temas como la adquisición y distribución de insumos, la información de almacenes y de consumo e indicadores logísticos. En la séptima sección se presenta la transformación de insumos a productos para su entrega a población beneficiaria. Finalmente, en la octava sección se describen los detalles de la gestión de usuarios.

Se espera que con este material se compartan los conceptos y las principales innovaciones metodológicas para la implementación de la línea de producción de los productos, destacando los roles, responsabilidades, y la gestión de los usuarios; con la intención a contribuir en las definiciones de los procesos que constituyen una mejora sustantiva para la provisión de los servicios a los ciudadanos.

Dirección de Calidad de Gasto Público
Dirección General de Presupuesto Público

Sección 1

Presupuesto por Resultados en el marco del DL N° 1440

1.1. ¿Qué es el Presupuesto por Resultados?

Constituye una estrategia de gestión pública que vincula los recursos presupuestarios a productos y resultados medibles a favor de la población. En ese sentido, el PpR consiste en un conjunto de principios y procesos aplicados al ciclo presupuestal con el propósito de mejorar la efectividad del sector público en el logro de resultados a favor del ciudadano y del entorno. Busca conectar las decisiones y acciones de política, gestión y finanzas públicas con las condiciones críticas al desarrollo sostenible de las personas y del entorno natural y no natural con el que estas interactúan en influencia mutua. Con ese propósito, el PpR aplica los principios de evidencia científica, y considera el bienestar de la ciudadanía, específicamente las necesidades del ciudadano, como eje central.

1.2. Elementos para la Implementación del diseño de Programas del Presupuesto por Resultados

Son tres los elementos claves para la implementación del diseño de Programas en el PpR 2.0: (i) la Cadena de Resultados; (ii) los Productos y; (iii) la Línea de Producción (Ver Gráfico N° 1).

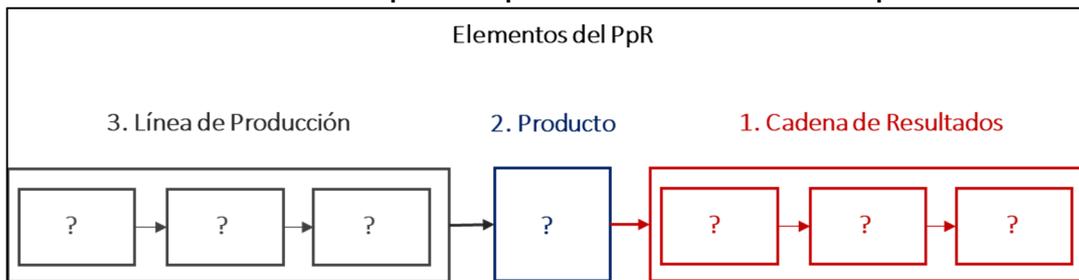
Un resultado particular que se desee lograr desde la acción pública, estará condicionado por cambios en condiciones que influyen en dicho resultado, y que son identificados en la comprensión y el conocimiento que brinda la evidencia científica disponible. En tal sentido, existe una secuencia de cambios (causa-efecto) en condiciones sobre la población o el entorno que inciden en una condición de interés, a la que se denomina **Cadena de Resultados**.

Por su parte, el conjunto de intervenciones que según la evidencia científica funcionan para generar un efecto sobre los resultados, que al ser provistas a los ciudadanos sobre los que se desea generar una secuencia de efectos o cadena de resultados, se denominan **Productos**, los mismos que constituyen el segundo elemento del PpR 2.0

La **Línea de Producción**, es a su vez un marco que incluye a los insumos, los procesos y el presupuesto mismo. Los insumos están conformados por los materiales, recursos humanos, infraestructura y equipos que son necesarios para la provisión de los productos. Los procesos corresponden a las acciones que deben ser ejecutadas para asegurar la disponibilidad de insumos (procesos de soporte) y para la provisión misma de los productos o transformación de insumos en productos (procesos esenciales o de negocio). El presupuesto corresponde a los recursos financieros asignados y que permiten operar la línea de producción en su conjunto.

Debe notarse que en la aplicación del principio “Ciudadano”, mencionado como principio del Sistema Nacional de Presupuesto Público, tanto la cadena de resultados como los Productos responden al ciudadano y al entorno, como sujetos sobre los cuales se desea lograr el cambio. En tal sentido, los resultados responden a la pregunta: *¿Qué cambios en determinadas condiciones se espera observar en el ciudadano/entorno?* Los productos, por su parte, responden a la pregunta: *¿Qué combinación de servicios o intervenciones debe entregar el Estado a los ciudadanos para lograr los resultados esperados?*

Gráfico 1: Elementos para la implementación del diseño en el PpR 2.0



1.3. La línea de producción (LdP)

La línea de producción es el conjunto de acciones orientadas a la identificación y delimitación de los procesos esenciales para la transformación y entrega de los productos, así como de los procesos de soporte. Es aplicable a la implementación de los PP.

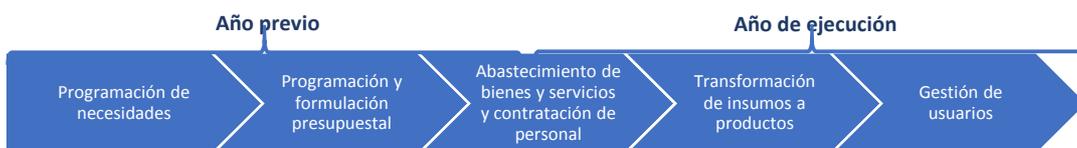
Incluye los sistemas informáticos y las transacciones de interoperabilidad para automatizar los procesos, así como el conjunto de reglas (normas, guías, directivas) y parámetros técnicos, los roles y responsabilidades a nivel de entidades y al interior de las mismas unidades orgánicas.

La línea de producción aborda la pregunta central: **¿Cómo producimos y entregamos los productos al ciudadano?** El PpR debe asegurar no solo que la provisión se realice de acuerdo con lo programado, sino que exista una relación costo-eficiente en dicha provisión, y que esta se ajuste a los criterios de calidad necesarios para satisfacer las necesidades de los usuarios y lograr los resultados.

La línea de producción se instrumentaliza a través de la implementación de los siguientes procesos:

- Programación de necesidades
- Programación y formulación presupuestal
- Abastecimiento de bienes y servicios y contratación de personal
- Transformación de insumos a productos
- Gestión de usuarios

Gráfico 2: Procesos de la línea de producción



La descripción de cada uno de estos procesos se encuentran en las secciones del 3 al 8.

La implementación de la línea de producción tiene un correlato en el proceso presupuestario y en la elaboración del Plan Operativo Institucional (POI), los que tienen las siguientes etapas:

Gráfico 3: Fases del proceso presupuestario¹



Gráfico 4: Etapas del POI²



El POI debe ser un insumo para la elaboración de la propuesta de presupuesto anual de la Unidad Ejecutora. Una vez aprobado el presupuesto, el POI debe ajustarse al Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), en base a las prioridades establecidas por la entidad.

La propuesta de POI financiado refleja la decisión de lograr los objetivos de política institucional en base a una estrategia diseñada.³

1.4. Actores involucrados

Ente rector del Producto:

Es la entidad del sector público que tiene a su cargo el diseño de los Programas Presupuestales, las definiciones operacionales y la línea de producción del producto. Es el encargado de definir los aspectos normativos y de diseño del producto.

Entidades y unidades orgánicas que participan en la entrega del producto:

Se encuentran a cargo de la implementación de la línea de producción y la entrega del producto, en base a lo definido por el ente rector. Sus tareas son la programación de metas físicas y financieras, la formulación presupuestal, los actos administrativos y de abastecimiento para asegurar los insumos necesarios, la provisión misma de los bienes y servicios y la supervisión, monitoreo y/o control. Esta guía se referirá a estas entidades o unidades orgánicas como unidades ejecutoras.

Personal que entrega el producto:

Es el personal en el punto de atención que se encuentra a cargo de la provisión directa del producto al público.

Público a quien se entrega el producto:

Son las personas que reciben el producto. Este público puede ser universal o focalizado. Si es focalizado, los criterios de programación se definen en la definición operacional del producto.

¹ Según el DL N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

² Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2019), Guía para el Planeamiento Institucional.

³ Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2019), Guía para el Planeamiento Institucional.

Sección 2

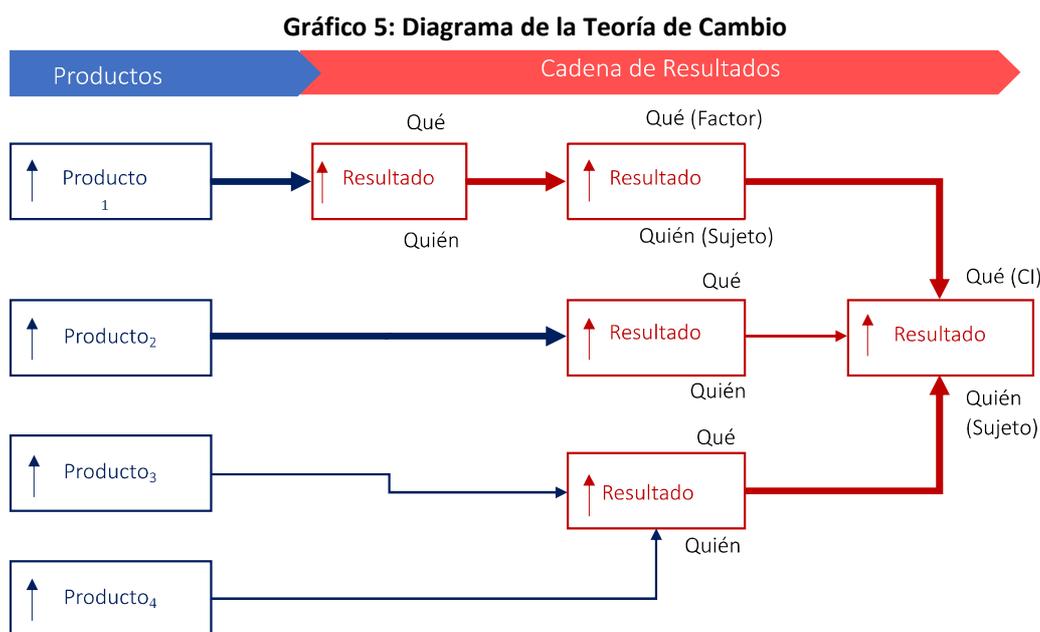
Pasos previos al inicio de la programación

2.1. Pasos a cargo del ente rector del producto

Los productos se diseñan en el marco de un Programa Presupuestal (PP), el mismo que puede ser de dos tipos: PPOr o PPI. Los PPOr orientados a resultados, que corresponden a Programas Presupuestales que permiten operativizar en la gestión presupuestal las políticas públicas de carácter multisectorial e intergubernamental; y los PPI orientado a acciones transversales a la gestión del Estado, que corresponden a Programas Presupuestales que permiten operativizar en la gestión presupuestal las políticas públicas de prioritarias desde el ámbito sectorial.

A su vez, existen dos tipos de PPI. Uno cuyo propósito es el logro de resultados desde el accionar principalmente sectorial, y el otro cuyo propósito es el logro de objetivos institucionales para entidades cuya función central se corresponde con servicios o acciones transversales a la gestión del Estado.

Todos los Programas Preupuestales, ya sean PPOr o PPI, se expresan a través de una Teoría de Cambio, en la que los productos representan el eje de acción sobre el cual se asigna y gestionan los presupuestos.



Notas:

1. CI: Condición de Interés
2. El sentido de las flechas a nivel de factor y CI depende de la naturaleza de cada uno de ellos.

En este marco, el ente rector del producto debe diseñar los modelos operacionales de cada producto, en los que especifica los siguientes puntos:

- Definición de los subproductos
- Definición operacional
 - Contenido del producto
 - Modalidad de entrega
 - Público a quien se entrega

- Estándar de calidad
- Unidad de medida del producto
- Rectoría y gobernanza
 - Rectoría
 - Roles en la entrega del producto
- Criterio de programación
- Listado de insumos
- Flujo de procesos

Si bien todos estos elementos son necesarios para que la Unidad Ejecutora implemente la provisión del producto, **el criterio de programación y el listado de insumos resultan esenciales para realizar la programación de necesidades.**

Si el producto cuenta con actividades o subproductos, se define un criterio de programación y el listado de insumos para cada uno de ellos.

2.1.1 Criterios de programación del producto

La unidad ejecutora cuenta con el criterio de programación elaborado por el ente rector del producto, que se define como la regla o conjunto de reglas, para determinar la meta física que representa el valor absoluto de la población que se considera debe recibir el producto o subproducto en un año fiscal, y cuya atención da el marco para la programación de recursos.

El criterio de programación debe estar formulado de forma tal que sea fácil de comprender y aplicar por parte de las unidades ejecutoras, que calcularán su meta física en base a este criterio.

El criterio de programación incluye los siguientes elementos:

- Fuente de información: es la fuente de información confiable que debe utilizar la unidad ejecutora para realizar el cálculo de la meta física.
- Variables: son las variables de la fuente de información elegida que se utilizan para el cálculo de la meta física.
- Regla: es la explicación de cómo se utilizan las variables seleccionadas para el cálculo de la meta física. Típicamente, esta regla será una fórmula en base a las variables elegidas.
- Criterios de priorización: instrucciones para priorizar la población a atender cuando el presupuesto asignado no es suficiente para financiar la meta física elaborada según los criterios de programación.

2.1.2 Listado de insumos del producto

La unidad ejecutora cuenta también con el listado de insumos del producto o subproducto elaborado por el ente rector de este. Este es un listado de todos los insumos necesarios para proveer el producto o subproducto.

Los insumos pueden ser de los siguientes tipos:

- Recursos humanos: Las personas que intervienen en el producto.
- Equipo, mobiliario e instrumental: Incluye infraestructura, aparatos y herramientas que son necesarios en el producto.
- Materiales: Son todos los insumos fungibles que intervienen en el desarrollo del total o en algunas partes de la atención o procedimiento.
- Servicios: Son los bienes no materiales que completan el desarrollo de la actividad.

Cada insumo contará con la siguiente información:

- **Unidad de medida de uso**: unidad mínima estándar en que se puede fraccionar el insumo que será utilizado en una atención o una intervención.
- **Cantidad de unidades por vez**: cantidad de unidades mínimas de uso del insumo que serán utilizadas en una atención o una intervención.
- **Número de veces**: número de veces que se realiza la actividad, atención o intervención para proveer el producto completo por unidad de medida durante un año.
- **Cantidad por caso**: permite conocer la cantidad de veces que se utilizan las unidades del insumo necesario para proveer el producto. Es igual a la multiplicación de la cantidad por vez por el número de veces.

$$\text{Cantidad por caso} = \text{Cantidad por vez} \times \text{Número de veces}$$

- **Indicar el factor logístico**: la cantidad de unidades del insumo contenidas en la unidad de adquisición.
- **Indicar el factor de pérdida**: la merma o porcentaje que no se utiliza de un determinado insumo.
- **Porcentaje de uso**: representa el grado de utilización del insumo.
- **Código del catálogo de bienes y servicios del MEF**: siguiendo la codificación del catálogo, cada insumo cuenta con un código que determina el grupo, clase y familia a los que pertenece y, finalmente, su código de ítem. El código de un insumo consta de doce dígitos.
- **Clasificador de gasto**: cada insumo está asociado a un clasificador de gasto. Esto permite agregar el costo de todos los insumos para determinar el presupuesto por clasificador de gasto, a nivel de específica detalle.

A su vez, los insumos cuentan con tres tipos de clasificaciones:

Clasificación de costos directos o indirectos

- Se trata de costos directos cuando están asociados directamente a la entrega del producto.
- Serán costos indirectos si no hay una asociación directa a la prestación del producto.

Clasificación de costos fijos o variables

- Se trata de costos fijos cuando los bienes o servicios no dependen de la meta a alcanzar.
- Se trata de costos variables cuando los insumos se entregan directamente a los beneficiarios o se consumen con cada entrega.

Ejemplo 1	Producto: Barrido de calles y limpieza de espacios públicos			
	Tipo de insumo	Insumo	Directo / indirecto	Fijo / variable
	Recursos humanos	Personal a cargo del barrido de las calles	Directo	Fijo
	Equipo, mobiliario e instrumental	Escoba	Directo	Fijo
		Barril de basura	Directo	Fijo
		Uniforme	Directo	Fijo
		Tapaboca	Directo	Fijo
		Guantes	Directo	Fijo
	Materiales	Bolsa de basura	Directo	Variable
	Servicios	Servicios de transporte de los trabajadores	Indirecto	Fijo

Clasificación de tipo de cálculo

La clasificación de tipo de cálculo está vinculada a la forma en que se puede calcular el costo del insumo según sus características. Así, se cuenta con 8 categorías de tipo de cálculo (ver Tabla 1),

Tabla 1: Clasificación de tipo de cálculo de los insumos

Tipo de cálculo	Concepto asociado
Insumos de tipo de cálculo 1	Considerado para los recursos humanos catalogados como costos directos, es decir, directamente asociados a la entrega del producto.
Insumos de tipo de cálculo 2	Usado para las demás unidades de medida de uso (insumos y materiales, equipos, mobiliario e instrumental, y servicios) catalogados como costos indirectos y fijos.
Insumos de tipo de cálculo 3	Usado para los equipos, mobiliario e instrumental, catalogados como costos fijos, pero directos.
Insumos de tipo de cálculo 4	Usado para los bienes catalogados como costos directos y variables.
Insumos de tipo de cálculo 5	Usados para los insumos catalogados como costos directos y asociados a actividades de capacitación.
Insumos de tipo de cálculo 6	Usado para los insumos (material instrumental que se adquieren por única vez y que no corresponden a bienes patrimoniales) que se adquieren por única vez.
Insumos de tipo de cálculo 7	Usado para las obras de construcción.
Insumos de tipo de cálculo 8	Usados para los bienes catalogados como costos directos y que requieren de una cantidad mínima por centro de costos.

2.2. Elementos determinados por la Unidad Ejecutora

2.2.1 Puntos de atención y cartera de servicios

Los puntos de atención son los espacios tangibles, fijos o móviles, en los que se realiza la entrega de los productos. El ente rector determina qué espacio constituye un punto de atención para el producto. Por ejemplo: comisarías, universidades, establecimientos de salud, entre otros.

Asimismo, el ente rector del producto determina la cartera de servicios de los puntos de atención; es decir, establece qué productos y qué subproductos son provistos en cada tipo de punto de atención. Por ejemplo, en el sector salud, se determina para cada nivel de complejidad de los establecimientos de salud, qué productos o subproductos son entregados.

El ente rector cuenta con un listado de puntos de atención por unidad ejecutora que es cargado en el Módulo PpR del SIGA-MEF, para habilitarla programación. Si algún punto de atención fuera desactivado o se creara alguno nuevo, la unidad ejecutora debe informar esto al ente rector para que actualice el listado.

2.2.2 Centros de costos

Los centros de costos son las áreas o instancias que generan gastos asociados directos o indirectos para la entrega de los productos. Estos ocupan espacios físicos o intangibles. Por ejemplo: establecimientos de salud, instituciones educativas, áreas de planeamiento y presupuesto, entre otros.

La unidad ejecutora debe registrar en el SIGA-MEF sus centros de costo y vincular a cada uno los puntos de atención que corresponden a su jurisdicción.

Asignación de cartera de servicios por punto de atención y centro de costos en el SIGA-MEF

Paso 1. Los puntos de atención que producen cada producto o subproducto están determinados por la cartera de servicios elaborada por el ente rector del producto. La unidad ejecutora revisa la cartera de servicios.

Tipo de punto de atención	Producto 1		Producto 2	Producto 3
	Subproducto 1.1	Subproducto 1.2		
Punto de atención Tipo 1	X	X	X	X
Punto de atención Tipo 2	X	X		
Punto de atención Tipo 3	X	X		X

Paso 2. La unidad ejecutora asigna cada producto o subproducto a los puntos de atención que corresponde, por ejemplo, el Producto 3.

Punto de atención	Tipo de punto de atención	Producto 3
Punto de atención A	Tipo 2	
Punto de atención B	Tipo 1	X
Punto de atención C	Tipo 1	X
Punto de atención D	Tipo 3	X
Punto de atención E	Tipo 2	
Punto de atención F	Tipo 3	X

Paso 2. La unidad ejecutora asigna cada producto o subproducto al centro de atención que corresponda. Si los puntos de atención son todos, a su vez, centros de costo, la asignación del paso anterior aplica directamente. Si no todos los puntos de atención son centros de costos o los centros de costos agrupan a más de un punto de atención, se asigna de la siguiente manera:

Centro de costos	Producto 3	Punto de atención	Tipo de punto de atención	Producto 3
Centro de costos 1	X	Punto de atención A	Tipo 2	
		Punto de atención B	Tipo 1	X
Centro de costos 2	X	Punto de atención C	Tipo 1	X
		Punto de atención D	Tipo 3	X
Centro de costos 3		Punto de atención E	Tipo 2	
Centro de costos 4	X	Punto de atención F	Tipo 3	X

Sección 2

Elementos Claves

- El ente rector de producto diseña el PP y establece para cada producto:
 - Definición de los subproductos
 - Definición operacional
 - Contenido del producto
 - Modalidad de entrega
 - Público a quien se entrega
 - Estándar de calidad
 - Unidad de medida del producto
 - Rectoría y gobernanza
 - Rectoría
 - Roles en la entrega del producto
 - Criterio de programación
 - Listado de insumos
 - Flujo de procesos

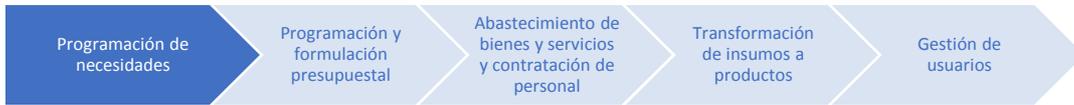
- El ente rector cuenta con un listado de puntos de atención y la unidad ejecutora debe informar sobre la desactivaciones o creaciones de nuevos puntos.

- La unidad ejecutora debe registrar sus centros de costos en el SIGA-MEF y vincular los puntos de atención a cada uno.

Sección 3

Programación de necesidades

Gráfico 6: Etapas del proceso de la línea de producción equivalentes a la programación de necesidades



Consiste en la estimación de los recursos financieros necesarios o presupuesto requeridos, que permitirán adquirir o contratar los insumos para proveer el producto a una determinada población (meta física), que resulta de la aplicación del criterio de programación detallado en las definiciones operacionales.

3.1. Programación del Cuadro de Necesidades en el SIGA-MEF

3.1.1 Determinación de metas físicas por punto de atención

Las metas físicas se determinan por cada punto de atención. El primer paso es determinar qué puntos de atención deben programar cada producto o subproducto. Esto está determinado en la cartera de servicios que elabora el ente rector del producto. En esta cartera de servicios se determina en qué puntos de atención se produce cada producto o subproducto.

Tomando en cuenta lo definido en la cartera de servicios, para cada punto de atención se calculan las metas físicas a partir de la aplicación de los criterios de programación.

Ejemplo	Tomemos el producto “Control del Recién Nacido Normal”
	<ul style="list-style-type: none">• Unidad de medida: recién nacido atendido• Fuente de información: padrón nominal• Variable: fecha de nacimiento, establecimiento de salud asignado, tipo de seguro de salud.• Regla: 100% de recién nacidos asignados al establecimiento de salud afiliados al SIS o sin seguro.
	En este caso, el punto de atención es el establecimiento de salud. Para determinar la meta física, se siguen los siguientes pasos:
	<ol style="list-style-type: none">1. Determinar si el establecimiento de salud tiene este producto o subproducto en su cartera de servicios.2. Si lo tiene, buscar en el padrón nominal a los niños recién nacidos (a partir de la fecha de nacimiento) que están asignados al establecimiento de salud y que tienen afiliación al SIS o no tienen seguro.3. Calcular la meta física según la regla, que establece que serán todos los recién nacidos que cumplan con estas condiciones.

Las metas físicas por punto de atención deben ser registradas en el Módulo PpR del SIGA-MEF.

3.1.2 Personalización del listado de insumos por punto de atención

Si bien el listado de insumos se encuentra predeterminado por el ente rector en base a la definición operacional del producto, existen algunos elementos que deben ser definidos por cada unidad ejecutora.

El listado de insumos elaborado por el ente rector se encontrará en el Módulo PpR del SIGA-MEF para cada producto y la unidad ejecutora debe personalizar el listado de insumos para cada punto de atención.

Los elementos que deben ser personalizados son los siguientes:

Selección de insumos:

En el listado de insumos existen insumos que son alternativos entre sí, y se debe seleccionar el insumo adecuado para el punto de atención. Este elemento se vincula a la presentación de cada insumo. Dependiendo de las características de cada punto de atención, resultará conveniente adquirir el insumo en una determinada presentación.

Ejemplo

Tomemos el producto de atención prenatal. En esta atención se realizan análisis de orina con tiras reactivas.

Consideremos que las tiras reactivas se pueden comprar en paquetes de 200 o de 50 y que solo pueden ser conservadas en el establecimiento por 3 meses. Tomemos un establecimiento salud que atiende en promedio 80 gestantes al mes. En ese establecimiento sí se puede adquirir el paquete de 200 tiras reactivas porque en 3 meses se espera atender a 240 gestantes y se utilizaría el paquete completo.

De otro lado, pensemos en un establecimiento de salud que atiende en promedio 20 gestantes al mes. Para este punto de atención no se puede adquirir el paquete de 200 tiras reactivas porque en 3 meses solo se espera atender a 60 gestantes. Si se adquiere el paquete de 200 tiras reactivas, 140 de estas caducarían.

Entonces, en el primer punto de atención se adquiere las tiras reactivas en la presentación de paquete de 200 y en el segundo, el paquete de 100.

Determinación del porcentaje de uso de insumos alternativos:

El porcentaje de uso es distinto a 100% en dos casos:

- Caso 1: El insumo solo debe ser utilizado para una parte de la población objetivo.

En este caso el porcentaje de uso es determinado por el ente rector.

Ejemplo

Tomemos en cuenta un producto que tiene por objetivo otorgar licencias para extracción de un recurso natural. La unidad de medida es la hectárea con autorización para la extracción. Por norma se ha determinado que, de todas las solicitudes de autorización, el 40% de manera aleatoria debe recibir una visita inopinada. Para el resto, solo se realiza una verificación del expediente.

En el listado de insumos se tienen los insumos para la verificación de expedientes, que incluirán personal y material de oficina y se tienen insumos para realizar las visitas inopinadas, entre los cuales se encuentra, por ejemplo, la gasolina para movilizarse hacia los puntos de inspección.

En este ejemplo, el porcentaje de uso del combustible será 40%.

- Caso 2: El insumo es adquirido en distintas presentaciones para un mismo punto de atención.

En este caso, el porcentaje de uso es determinado por el ente rector o por la unidad ejecutora. La determinación del porcentaje de uso está a cargo de la unidad ejecutora cuando este depende de características particulares de cada punto de atención. El ente rector determina los insumos cuyo porcentaje de uso debe ser definido por la unidad ejecutora.

Ejemplo

Tomemos en cuenta un producto para el que se adquiere el insumo “uniformes”. Los uniformes deben comprarse en distintos tamaños para que se ajusten a las diferentes personas que los utilizarán. Supongamos que las tallas que se encuentran disponibles son S, M, L.

Los uniformes presentarán tres registros en el listado de insumos: uno por cada tipo de presentación, en este caso, en base a la talla. Para cada una de estas presentaciones se deberá determinar el porcentaje de uso equivalente al porcentaje de personas que lo utilizará, por cada punto de atención. Así, se tendría lo siguiente:

Insumo	Punto de atención 1	Punto de atención 2	Punto de atención 3
Uniforme talla S	20%	35%	10%
Uniforme talla M	40%	50%	65%
Uniforme talla L	40%	15%	25%

3.1.3 Determinación de precios

La unidad ejecutora debe asegurar que se mantenga actualizado el catálogo de precios del SIGA-MEF. Esto se puede hacer de dos maneras:

- (i) Si el insumo ha sido adquirido, los precios históricos son registrados en el SIGA-MEF y la unidad ejecutora puede acceder a la opción de actualizar los precios en el catálogo en base a dicho histórico.
- (ii) Si el insumo no ha sido adquirido previamente, el ajuste del precio en el catálogo se debe realizar de manera manual.

Es importante que los precios se encuentren actualizados en el sistema, ya que esto permitirá elaborar un costeo más preciso del cuadro de necesidades.

3.1.4 Determinación del presupuesto requerido

A partir de la meta física, el listado de insumos personalizados y los precios actualizados, el SIGA-MEF determina el presupuesto requerido para cada punto de atención. El procedimiento que se sigue para realizar el cálculo es el siguiente:

Cálculo del costo unitario

La cantidad requerida de cada insumo por unidad de medida del producto se calcula según la siguiente tabla:

Tabla 2. Procedimiento de cálculo de costo unitario

Tipo de cálculo	Procedimiento
1	Cantidad estimada en unidades de insumo por caso x Porcentaje de uso / (Factor logístico – Factor de pérdida)
3	Cantidad estimada en unidades de insumo por caso x Porcentaje de uso / Factor logístico
4	(Cantidad estimada en unidades de insumo por caso x Porcentaje de uso / Factor logístico) x (1 + Factor de pérdida)

Esta cantidad se multiplica por el precio del insumo y se obtiene el costo unitario.

Ejemplo

Cálculo del costo unitario de los insumos de tipo de cálculo 4 (insumos directos y variables) del producto "Niño de 06 a 35 meses con suplemento de hierro"

Insumo	Cantidad por vez	Número de veces	Cantidad por caso	Factor logístico	Factor de pérdida	Porcentaje uso	Cantidad por niño	Precio	Costo unitario
	<i>a</i>	<i>b</i>	$A = a \times b$	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	$F = \frac{A \times B}{B \times (1 + C)}$	<i>G</i>	$F \times G$
Jabón germicida (1 lt)	2	12	24	1,000	0	100	0.024	13.87	0.33
Papel toalla (200 hojas)	2	12	24	200	0	100	0.120	7.17	0.86
Formato de atención SIS (x 1000)	1	12	12	1,000	0	100	0.012	50.00	0.60
Gotas de hierro (30 mL)	1	2.5	2.5	1	0	25	0.625	22.70	14.19
Gotas de hierro (20 mL)	1	3	3	1	0	25	0.750	9.24	6.93
Jarabe de hierro (150 mL)	1	3	3	1	0	50	1.500	33.48	50.22
Costo unitario del producto									73.13

Cálculo del costo total:

Dado que se cuenta con el costo unitario del insumo por cada unidad de medida del producto y con la meta física, se realiza el cálculo del presupuesto requerido multiplicando estos dos valores.

Presupuesto requerido = Costo unitario x Meta física

Siguiendo el ejemplo anterior, se tiene para el producto "Niño de 06 a 35 meses con suplemento de hierro" una meta física de 125 niños. Entonces, el Costo total se calcula de la siguiente manera:

Ejemplo	Insumo	Costo unitario	Meta física	Costo total del insumo
	Jabón germicida (1 lt)	0.33	125	41.62
Papel toalla (200 hojas)	0.86	125	107.48	
Formato de atención SIS (x 1000)	0.60	125	75.00	
Gotas de hierro (30 mL)	14.19	125	1,773.44	
Gotas de hierro (20 mL)	6.93	125	866.25	
Jarabe de hierro (150 mL)	50.22	125	6,277.50	
Costo total del producto			9,141.29	

Ajuste de cantidades por stock existente:

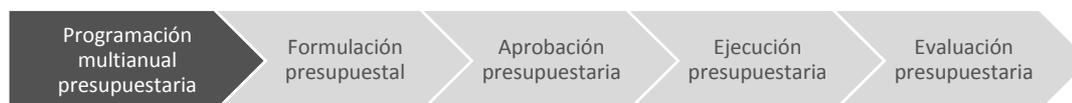
El módulo PpR del SIGA-MEF establece cantidades y costos en base a la meta física del producto, asumiendo que no existe un stock previo de los insumos. Sin embargo, es posible que en los puntos de atención o en los almacenes de la unidad ejecutora existan stocks, por lo que la adquisición debe realizarse en una cantidad menor a lo que el Módulo PpR-SIGA establece. Esta corrección se realiza en el módulo de Logística del SIGA-MEF.

El módulo de Logística del SIGA-MEF permite realizar ajustes por debajo de las cantidades establecidas en el módulo PpR, pero no permite registrar cantidades mayores. El ajuste de menores cantidades debe realizarse solo en el caso que existan stocks del insumo y no para reducir costos, pues esto se traduciría en una menor calidad en la entrega del producto.

La única excepción se da cuando el criterio de programación permite disminuir algún insumo para ajustarse al presupuesto disponible, porque esto no afectará el estándar de calidad del producto. Esto se indica en el acápite 3.1.

3.1.5 Programación presupuestal en fase requerido

Gráfico 7: Fases del proceso presupuestario equivalente a la programación presupuestal en fase requerido



La fase Requerido corresponde al presupuesto requerido del Cuadro de Necesidades a nivel de insumo del producto. La Fase Requerido se realiza antes de que sean establecidos los límites máximos de gasto (LBAP).

Los datos de la Fase requerido son resultados del proceso descrito en los acápite anteriores. En el SIGA-MEF, cada insumo está vinculado a una específica de gasto. Por lo tanto, este sistema agrega el costo de todos los puntos de atención y reporta el presupuesto requerido por específica de gasto del producto. Esto permite elaborar la Fase Requerido del presupuesto.

Programación de necesidades en el SIGA-MEF

Para la programación de necesidades, se utiliza el submódulo de programación.

Paso 1. Se elabora la meta física independiente de la fase. Esta opción permite al usuario registrar el 100% de la meta física total o real sin ningún tipo de limitación, ni de tipo presupuestal, ni de otra naturaleza para cada uno de los productos o subproductos que brinda cada Punto de Atención.

Paso 2. Se Copia las metas físicas independientes de la fase a la fase requerido.

Paso 3. Se registra la meta física por producto o subproducto. En esta etapa se permite personalizar los bienes y servicios necesarios por cada punto de atención en cualquier fase de la Programación.

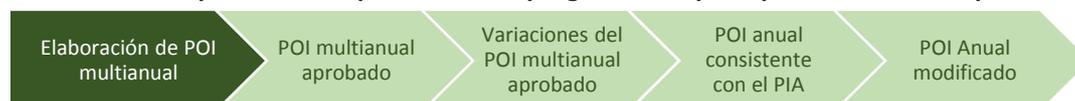
Paso 4. Se personalización del listado de insumos por punto de atención. El usuario puede personalizar por puntos de atención de los insumos que conforma el Kit.

Paso 5. Se genera el cuadro de necesidades. Este procedimiento permite generar el proceso de carga de los insumos de tipo cálculo 4 a los cuadros de necesidades por centro de costo relacionados a cada punto de atención en el Módulo de Logística.

Paso 6. Se selecciona la fuente de financiamiento y el sistema carga la programación realizada en el cuadro de necesidades del Módulo Logística de los puntos de atención del producto o subproducto seleccionado en el filtro, con el fin de actualizar los montos totales en el Módulo de PpR.

3.2. Elaboración del POI

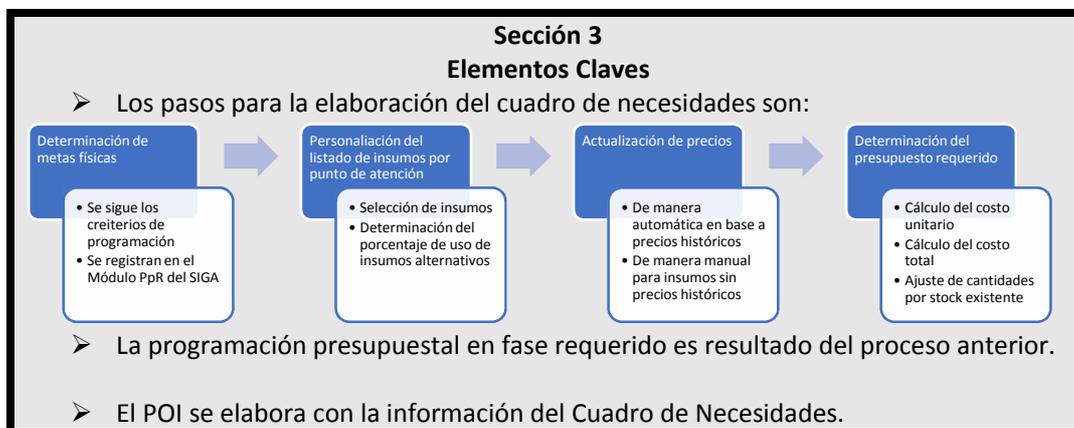
Gráfico 8: Etapas del POI equivalente a la programación presupuestal en fase requerido



El Cuadro de Necesidades elaborado en el SIGA-MEF tiene un correlato en la etapa de Elaboración Multianual del POI. El POI en esta etapa debe elaborarse en base al Cuadro de Necesidades. La Unidad Ejecutora debe migrar su cuadro de necesidades al POI.

El POI se encuentra en un nivel de agregación mayor que el Cuadro de Necesidades. Por el lado de clasificador presupuestal, llega hasta específica de gasto, que es una agregación de los insumos, según lo establecido en el punto anterior.

De otro lado, el POI está organizado en actividades operativas y estas son equivalentes al nivel de subproducto⁴ del clasificador funcional programático del presupuesto.

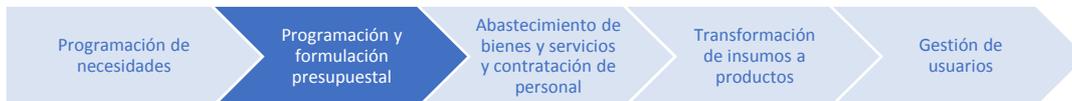


⁴ Actualmente, la actividad operativa es equivalente a la actividad de la estructura funcional programática (o subproducto). Se debe tomar en cuenta para la elaboración del POI.

Sección 4

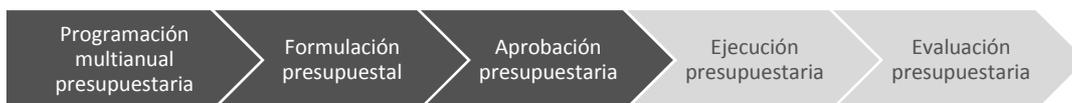
Programación y formulación presupuestal

Gráfico 9: Etapas del proceso de la línea de producción equivalente a la programación y formulación presupuestal



4.1. Programación y formulación presupuestal

Gráfico 10: Fases del proceso presupuestario equivalente a la programación y formulación presupuestal



Esta etapa corresponde a las fases presupuestarias Programado y Aprobado. La fase Programado corresponde al ajuste realizado al presupuesto requerido en función a la asignación de base (“techos presupuestales”) a nivel de producto. Finalmente, la fase Aprobado corresponde al ajuste final del presupuesto, con posterioridad a la aprobación del presupuesto público para cada año fiscal.

Si el techo presupuestal es menor al presupuesto calculado como requerido para cubrir la meta física programada en el cuadro de necesidades, se debe realizar un ajuste de meta física, tomando en cuenta el costo unitario de los insumos. Este ajuste debe asegurar que la calidad del producto no se vea afectada por el déficit de presupuesto.

Si existe un ajuste de meta física, la unidad ejecutora debe seguir las instrucciones del pliego, contenidas en el diseño del producto, para determinar qué población será cubierta en el año. Estos ajustes se realizan en el SIGA-MEF y el presupuesto que resulta de ellos debe ser migrado al módulo de formulación del SIAF.⁵

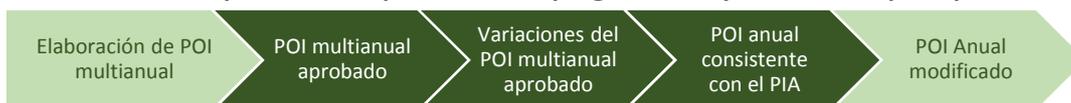
Luego de formulado el presupuesto en base a los techos presupuestarios, los pliegos pasan a una etapa de sustentación del presupuesto ante el MEF, etapa en la que el presupuesto puede variar finalmente. Durante esta etapa los ajustes se realizan con los mismos criterios previamente mencionados.

Finalmente se aprueba el presupuesto y este compone el PIA, el cual debe coincidir con la versión final de la programación en el SIGA-MEF.

4.2. Aprobación del POI

⁵ Según lo consignados en las Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria, la misma que brinda plazos para el Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales, y Gobiernos Locales, dependiendo del grupo en el que se encuentren en el cronograma de sustentaciones.

Gráfico 11: Etapas del POI equivalente a la programación y formulación presupuestal



Mientras se realizan los ajustes del presupuesto entre el presupuesto de Fase Requerido y el PIA, el POI debe ajustarse también. Esto constituye el paso del POI Multianual aprobado, hacia el POI anual consistente con el PIA.

Los ajustes que se realizan en este proceso corresponden a la fase de Variaciones del POI Multianual aprobado. Estos ajustes se realizan, al igual que la elaboración inicial del POI, en base a la información del SIGA-MEF.

Finalmente, se debe contar con un POI que sea consistente con el PIA y con la versión ajustada del SIGA-MEF.

4.3. Indicadores de la calidad de la formulación presupuestal

Con el fin de monitorear si la formulación presupuestal se realiza de manera adecuada, se propone hacer seguimiento a indicadores que muestren calidad de esta. En la Tabla 3, se proponen tres ejemplos de indicadores.

Tabla 3. Ejemplos de indicadores de la calidad de la formulación presupuestal

Indicador	Fórmula
Porcentaje de insumos del listado de insumos incluidos en la formulación presupuestal	$\frac{\text{Cantidad e insumos provenientes del listado de insumos incluidos en la formulación presupuestal}}{\text{Cantidad de insumos incluidos en el listado de insumos}}$
Porcentaje de insumos incluidos en la formulación presupuestal que no forman parte del listado de insumos	$\frac{\text{Cantidad e insumos incluidos en la formulación presupuestal que no forman parte del listado de insumos}}{\text{Cantidad e insumos incluidos en la formulación presupuestal}}$
Brecha promedio de la cantidad de unidades de medida de insumos formulada respecto de las requeridas	$\frac{\sum_i \left(\frac{\text{Cantidad formulada del insumo} - \text{cantidad requerida del insumo}}{\text{Cantidad de insumos (i)}} \right)}$

Sección 4

Elementos Claves

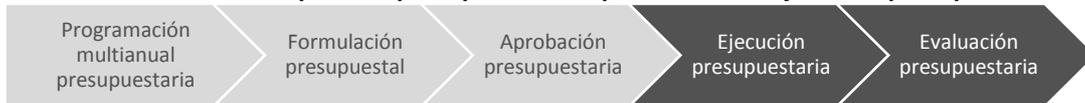
- Si el “techo presupuestal” es menor al presupuesto calculado como requerido para cubrir la meta física programada en el cuadro de necesidades, se debe realizar un ajuste de meta física, tomando en cuenta el costo unitario de los insumos. Este ajuste debe asegurar que la calidad del producto.
- Al culminar el proceso de formulación el POI, el PIA y la versión ajustada del SIGA-MEF deben ser consistentes.

Sección 5

Modificaciones en el ejercicio presupuestal

5.1. Modificaciones del presupuesto durante la ejecución

Gráfico 12: Fases del proceso presupuestario equivalente a la ejecución presupuestal



Durante la etapa de ejecución presupuestal también se deben realizar modificaciones del presupuesto que se reflejan en las actualizaciones del Presupuesto Institucional Modificado (PIM). Estas pueden ser de dos tipos:

- (i) Modificaciones en el nivel institucional, que se dan por créditos suplementarios o por transferencias de partidas.
- (ii) Modificaciones en el nivel funcional programático, que se efectúan dentro del marco del Presupuesto Institucional vigente de cada pliego, a partir de las cuales varían las asignaciones de determinados productos o proyectos.

Modificaciones en el nivel institucional

Las modificaciones a nivel institucional generan un cambio en el marco presupuestal. Los productos que se vean afectados con estas modificaciones deberán ajustarse al nuevo presupuesto. Para esto, debe utilizarse los criterios de programación del producto y el cuadro de necesidades elaborado durante la etapa de programación.

Si el marco presupuestal del producto obtenido en la etapa de programación fue menor al presupuesto requerido según el cuadro de necesidades, se tiene una brecha de financiamiento. En ese sentido el presupuesto adicional que se obtenga mediante un crédito suplementario o una transferencia presupuestal debe ser orientado a cubrir esa brecha. Es así que los recursos adicionales deben ser dirigidos a aquellos productos con déficit de financiamiento.

Una vez obtenido los recursos adicionales, debe incrementarse la meta física hasta alcanzar un costo equivalente a los recursos disponibles, de manera análoga al ajuste que se realizó durante la formulación presupuestal, pero considerando esta vez un incremento de la meta en lugar de una disminución.

Modificaciones en el nivel funcional programático

Las modificaciones en el nivel funcional programático solo deberían realizarse de manera excepcional, dado que el presupuesto se asignó en base a un proceso de programación que respondió a los criterios establecidos por los entes rectores de los productos. En efecto, estas modificaciones se encuentran limitadas por el artículo 48 del Decreto Legislativo N° 1440. En este artículo se establece lo siguiente:

“No se autorizan habilitaciones con cargo a recursos previstos en Programas Presupuestales, salvo que se hayan alcanzado las metas programadas de los indicadores de producción física de producto, debiendo reasignarse estos créditos presupuestarios en otras prioridades definidas dentro del programa o, en su defecto, en los productos de otros programas presupuestales con los que cuenten.”⁶

⁶ Los lineamientos que precisan la interpretación de dicho artículo se encuentran publicados en la web del MEF.

Si el proceso de programación se realizó de manera correcta y se asignó los recursos necesarios para la meta física es poco probable que estas sean cubiertas sin gastar todos los recursos. Por lo tanto, la situación descrita en el artículo 48 será excepcional.

Existen otras modificaciones presupuestales que no afectan el total de los recursos disponibles para un producto. Estas son las que se dan al nivel de clasificador de gasto, es decir, entre específicas de gasto.

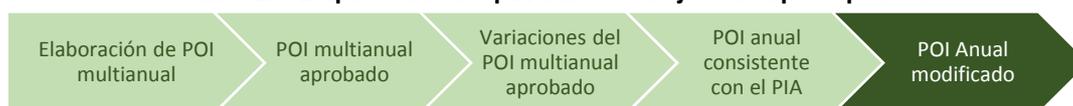
Dado que se ha realizado un proceso de programación en base al listado de insumos determinado por el ente rector del producto para asegurar el estándar de calidad de este, los recursos han sido asignados a cada específica de gasto para garantizar que los insumos sean comprados en una cantidad suficiente.

Adicionalmente, la distribución entre las específicas de gasto permite que los insumos no sean solo suficientes, sino que se encuentren en la combinación correcta. Es decir, que se adquieran la variedad de insumos necesaria para la provisión de un producto de calidad y que la relación de las cantidades entre insumos sea la adecuada.

En ese sentido, no deberían darse modificaciones presupuestarias entre específicas de gasto, porque se distorsionaría esta combinación de insumos. Es así como estas modificaciones solo deben darse en casos excepcionales.

5.2. Ejecución y modificación del POI

Gráfico 13: Etapas del POI equivalente a la ejecución presupuestal



Las modificaciones presupuestarias mencionadas en el acápite anterior suponen a su vez modificaciones en el POI. El POI siempre debe estar alineado al PIA, por lo tanto, cualquiera de los tres tipos de modificaciones mencionada debe reflejarse en un ajuste del POI.

Según la Guía para el Planeamiento Institucional del CEPLAN,⁷ el POI admite dos tipos de modificaciones durante su ejecución:

- Cambios en la programación de metas físicas de las Actividades Operativas e Inversiones, que estén relacionados al mejoramiento continuo de los procesos y/o su priorización.
- Incorporación de nuevas Actividades Operativas e Inversiones por cambios en el entorno, cumplimiento de nuevas disposiciones normativas dictadas por el Ejecutivo o el Legislativo, entre otros que contribuyan con la implementación y cumplimiento de la estrategia del PEI.

⁷ Se encuentra en https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_guia-para-el-planeamiento-institucional-2018/

Sección 5 Elementos Claves

➤ Sobre las modificaciones presupuestarias:

Modificaciones en el nivel institucional

- Debe priorizarse los productos con brecha de financiamiento.
- El ajuste se realiza en base al Cuadro de Necesidades.

Modificaciones en el nivel funcional programático

- No están autorizadas, salvo que se haya alcanzado las metas programadas.
- Son excepcionales dado que el presupuesto se ha programado en base a las metas físicas.

Modificaciones en el nivel del clasificador de gasto

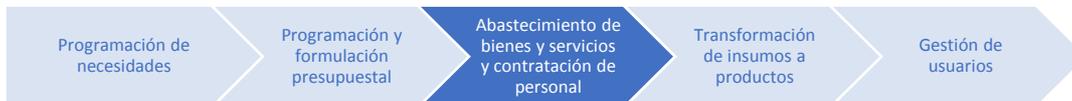
- Son excepcionales dado que la asignación por específica de gasto se realizó en base al Cuadro de Necesidades.

➤ El POI debe ajustarse a las modificaciones presupuestarias.

Sección 6

Abastecimiento de bienes y servicios y contratación de personal

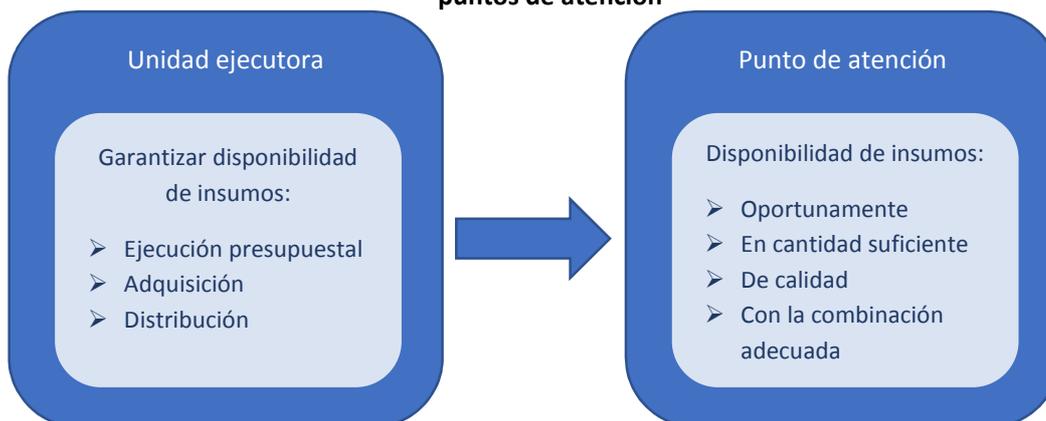
Gráfico 14: Etapas del proceso de la línea de producción al abastecimiento de bienes y servicios y contratación de personal



El proceso de abastecimiento de bienes y servicios y de contratación de personal comprende las acciones relevantes a la gestión de compras de los insumos y su distribución a los puntos de atención en cantidad, oportunidad, calidad y combinación adecuadas.

El rol de la Unidad Ejecutora es el de llevar a cabo la ejecución presupuestal, los procesos de adquisición y los procesos logísticos de distribución para garantizar la disponibilidad de insumos en los puntos de atención. Estos insumos deben llegar de manera oportuna, en cantidad suficiente, con los atributos que exige el estándar de calidad y en una combinación adecuada para la entrega del producto.

Gráfico 15: Procesos de la unidad ejecutora para garantizar disponibilidad de insumos en los puntos de atención



6.1. Adquisición y distribución de insumos

En la etapa de programación se elaboró el presupuesto y el POI en base a un ajuste del Cuadro de Necesidades (CN) a los “techos presupuestales”. Dicho Cuadro de Necesidades se elabora a nivel de insumo, en base al listado de insumos del producto elaborado por el ente rector.

En ese sentido, desde la etapa de programación se cuenta con una lista de insumos y las cantidades que deben adquirirse. Por lo tanto, durante la etapa de ejecución debe adquirirse aquellos insumos que fueron programados y en las cantidades que fueron programadas.

Gráfico 16: Relación entre los insumos del cuadro de necesidades y los adquiridos durante la ejecución presupuestal

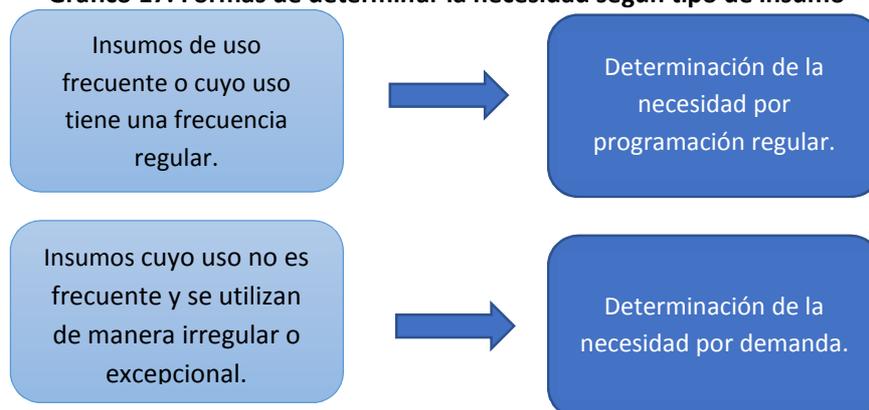


Los procesos de adquisición y distribución deben planificarse de manera adecuada para garantizar que en el punto de atención se cuente siempre con los insumos necesarios. Para esto es necesario establecer los siguientes criterios por insumo:

Forma de determinar la demanda del insumo por punto de atención

La determinación de la cantidad requerida de un insumo por punto de atención se puede realizar de alguna de las dos formas señaladas en el Gráfico 17.

Gráfico 17. Formas de determinar la necesidad según tipo de insumo



Ejemplo

Tomemos un servicio que tiene como objetivo mantener la sanidad en plantaciones agrícolas. En ese sentido realiza actividades preventivas permanentes de capacitación a los agricultores y de fumigación. Eventualmente se presentan plagas y, con el fin de mantener la sanidad, deben ser atacadas.

Los insumos necesarios para las actividades regulares, como materiales de capacitación, o sustancias para la fumigación preventiva pueden ser adquiridos de manera regular en base a una planificación estable. Es decir, la necesidad se determina por programación regular.

De otro lado, la adquisición de los insumos necesarios para atacar las plagas que se presentan de manera esporádica no puede planificarse de manera regular porque no se puede prever cuándo ocurrirá el evento. Es así como la necesidad se determina por demanda.

Stock mínimo del insumo por punto de atención

Cada insumo tiene un requerimiento de stock mínimo en el punto de atención. Este stock mínimo se determina tomando en cuenta el consumo promedio mensual del insumo y la cantidad de meses para los que se desea tener asegurado el insumo.

Ejemplo	Tomemos el ejemplo de jarabe de hierro para el tratamiento de la anemia. Para asegurar la disponibilidad del insumo se define que siempre se debe contar con un stock mínimo por punto de atención equivalente a 6 meses de consumo.		
	Punto de atención	Consumo mensual promedio	Stock mínimo (consumo mensual promedio x 6)
	Establecimiento de salud A	75 frascos	450 frascos
	Establecimiento de salud B	110 frascos	660 frascos
Establecimiento de salud C	30 frascos	180 frascos	

Tiempo máximo de permanencia del insumo en almacenes

Ejemplo	Tomemos por un lado un producto de educación inicial en el que se dota de material educativo fungible a las aulas a lo largo del año. Este material principalmente en papelería. Estos son insumos que tienen un largo tiempo de vida, por lo tanto, pueden mantenerse en los almacenes de la unidad ejecutora o del punto de atención por mucho tiempo. Por lo tanto, si los almacenes cuentan con espacio suficiente, podría realizarse una sola compra con una sola entrega hasta el punto de atención en el año y así generarse ahorros por comprar en grandes cantidades y por distribución.
	De otro lado, consideremos un producto en el que se dota de alimentos a los mismos niños de educación inicial. Si estos alimentos son perecibles su tiempo de vida es corto. En ese sentido, estos insumos deben ser entregados por el proveedor con una alta frecuencia con las cantidades necesarias para cada período. Asumamos que la entrega es semanal. En ese caso sería muy ineficiente realizar una compra cada semana. En ese sentido, se realiza una compra por un período mayor (que podría ser de un año), pero se pacta entregas parciales semanales de los insumos.

Duración del proceso de adquisición y distribución

Finalmente, debe tenerse en cuenta cuánto tiempo demora adquirir y distribuir el insumo hasta el punto de atención. Con esta información puede planificarse cuándo empezar el proceso de adquisición.

Ejemplo	Asumamos un insumo que debe estar disponible en los puntos de atención el día 1 de setiembre.						
	Tiempo que dura cada etapa del proceso (en días calendario)					Duración total del proceso	Fecha de inicio del proceso
	Elaboración de los TdR	Certificación presupuestal	Proceso de adquisición	Tiempo de entrega	Distribución a los puntos de atención		
10 días	5 días	25 días	20 días	30 días	90 días	Máximo el 1 de junio	

6.2. Información de almacenes y de consumo

Un sistema de adquisiciones y distribución necesita apoyarse en información para poder planificarse bien. En ese sentido, las Unidades Ejecutoras deben contar con información de dos tipos:

- **Entradas y salidas de los insumos en los almacenes.** Con esta información se puede calcular la cantidad de insumo con la que se cuenta en el almacén. Si la información llega en tiempo real, el encargado de las adquisiciones puede tomar decisiones sobre el inicio de procesos de adquisición de forma muy precisa.

- **Consumo de los insumos en el punto de atención.** Esta información permite conocer, entre otras cosas, el consumo promedio mensual de un insumo.

Se recomienda que la unidad ejecutora, utilizando esta información, genere un sistema de alertas que advierta a la persona encargada de las adquisiciones sobre posibles riesgos de desabastecimiento.

6.3. Indicadores logísticos

Con el fin de controlar si el sistema de adquisiciones y distribución de la unidad ejecutora está funcionando correctamente, se propone generar indicadores sobre la disponibilidad de insumos. Se proponen 3 indicadores:

- (i) Indicadores que den cuenta de la adquisición de insumos con oportunidad y en cantidad suficiente. En la Tabla 4 se proponen algunos ejemplos de indicadores.

Tabla 4. Ejemplos de indicadores de adquisición oportuna y suficiente

Indicador	Fórmula
Porcentaje de insumos adquiridos oportunamente y en cantidad suficiente	$\frac{\text{Cantidad e insumos que fueron adquiridos de manera oportuna y suficiente}}{\text{Cantidad de insumos requeridos para el producto}}$
Número de días de retraso promedio en la adquisición del insumo	$\frac{\sum_i \left(\frac{\text{Fecha de entrega del insumo} - \text{fecha programada para la entrega}}{\text{Cantidad de insumos (i)}} \right)}{\text{Cantidad de insumos (i)}}$
Diferencia promedio entre la cantidad requerida y la cantidad comprada de los insumos	$\frac{\sum_i \left(\frac{\text{Cantidad adquirida del insumo} - \text{cantidad requerida del insumo}}{\text{Cantidad de insumos (i)}} \right)}{\text{Cantidad de insumos (i)}}$

- (ii) Indicadores que den cuenta de la distribución hasta el punto de atención realizada oportunamente y con la cantidad suficiente del insumo. En el Tabla 5 se proponen algunos ejemplos de indicadores.

Tabla 5. Ejemplos de indicadores de distribución oportuna y suficiente

Indicador	Fórmula
Porcentaje de insumos distribuidos al punto de atención de manera oportuna y en cantidad suficiente	$\frac{\text{Cantidad e insumos que fueron entregados al punto de atención de manera oportuna y suficiente}}{\text{Cantidad de insumos requeridos para el producto}}$
Número de días de retraso promedio en la distribución del insumo al punto de atención	$\frac{\sum_i \left(\frac{\text{Fecha de llegada del insumo al punto de atención} - \text{fecha en que se requiere el insumo en el punto de atención}}{\text{Cantidad de insumos (i)}} \right)}{\text{Cantidad de insumos (i)}}$
Diferencia promedio entre la cantidad requerida y la cantidad entregada de los insumos al punto de atención	$\frac{\sum_i \left(\frac{\text{Cantidad del insumo entregada al punto de atención} - \text{cantidad del insumo requerida en el punto de atención}}{\text{Cantidad de insumos (i)}} \right)}{\text{Cantidad de insumos (i)}}$

- (ii) Un indicador que de cuenta de la combinación de insumos adecuada en el punto de atención. En la Tabla 6 se propone un ejemplo de indicador.

Tabla 6. Ejemplo de indicador de combinación adecuada de insumos

Indicador	Fórmula
Porcentaje de puntos de atención e los que se cuenta con el listado de insumos completo para el producto	$\frac{\text{Cantidad e puntos de atención con una combinación adecuada de insumos}}{\text{Cantidad de puntos de atención}}$

Sección 6

Elementos Claves

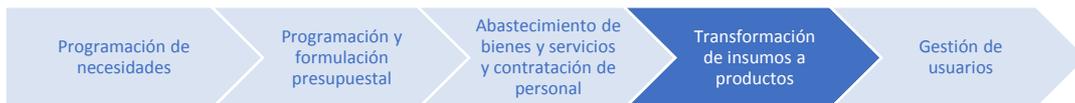
- Los insumos deben llegar al punto de atención oportunamente, en cantidad suficiente y con la combinación necesaria para entregar el producto.
- Para garantizar la disponibilidad de insumos en el punto de atención, la unidad ejecutora debe planificar de manera adecuada las adquisiciones y su distribución. Se propone tener en cuenta los siguientes puntos para la planificación:
 - Forma de determinar la demanda del insumo por punto de atención.
 - Stock mínimo del insumo por punto de atención.
 - Información de almacenes y consumo en el punto de atención.
- Se recomienda contar con indicadores logísticos para controlar la eficiencia de las actividades de adquisición y distribución, como:
 - Indicadores que den cuenta de la adquisición de insumos con oportunidad y en cantidad suficiente.
 - Indicadores que den cuenta de la distribución hasta el punto de atención realizada oportunamente y con la cantidad suficiente del insumo.
 - Un indicador que de cuenta de la combinación de insumos adecuada en el punto de atención.

Sección 7

Transformación de insumos a productos para su entrega a población beneficiaria

La transformación de los insumos en productos corresponde al proceso de negocio de cada producto y entidad a cargo, de modo que la población beneficiaria reciba los productos según los estándares de calidad definidos, y con criterios de eficiencia y efectividad en su provisión.

Gráfico 18: Etapas del proceso de la línea de producción equivalente a la transformación de insumos a productos



La unidad ejecutora debe tomar en cuenta la definición operacional del producto para construir el proceso de transformación de insumos al producto. La definición operacional es el procedimiento mediante el cual se estandariza, precisa y describen los contenidos del producto entregados al grupo poblacional que recibe el producto. Contiene la siguiente información:

- **Contenido del producto:** Bienes y/o servicios específicos que componen el producto, derivados de modelo prescriptivo.
- **Modalidad de entrega:**
 - Canales de entrega (puntos de atención).
 - Frecuencia de la entrega (periodicidad).
 - Personal que lo entrega.
- **Público a quien se entrega:** es universal o focalizado. Si es focalizado, se deben tomar en cuenta los criterios de focalización.
- **Estándar de calidad:** descripción de atributos mínimos para garantizar la entrega de un producto de calidad.

Suplemento nutricional a niños y niñas menores de 1 año	
Ejemplo	<u>Contenido del producto</u>
	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de la situación nutricional del niño • Evaluación del consumo y efectos del suplemento previamente entregado, de corresponder • Entrega del suplemento nutricional • Consejería sobre cómo administrar el suplemento
	<u>Modalidad de entrega</u>
	<ul style="list-style-type: none"> • Canales de atención: establecimientos de salud del primer nivel de atención. • Frecuencia de la entrega: una vez al mes durante seis meses. • Personal que lo entrega: médicos o enfermeros/as.
	<u>Público a quien se entrega</u>
Niños y niñas mayores de 4 meses y menores de un año.	
<u>Estándar de calidad</u>	
El tipo y cantidad de suplemento debe ser adecuado a la edad del niño, tomando en cuenta la norma técnica correspondiente.	

En base a esto la unidad ejecutora a cargo de la implementación del producto debe realizar lo siguiente en cada punto de atención:

- Determinar la tecnología utilizada para transformar los insumos en productos.
- Identificar y optimizar sus procesos.

- Determinar la organización del servicio, tomando en cuenta la modalidad de entrega y la meta física.

7.1. Tecnología para la transformación de insumos en productos

En base a la descripción de los bienes y servicios específicos que componen el producto y los estándares de calidad, se puede definir la tecnología para la transformación de insumos a productos. Esta tecnología está definida como la forma en que se combinan los insumos (personal, equipamiento y materiales) para la provisión del producto.

Si bien se cuenta con un listado de insumos del producto (dependiendo de las características de cada punto de atención), existen elementos específicos de la combinación de insumos que deben ser definidos.

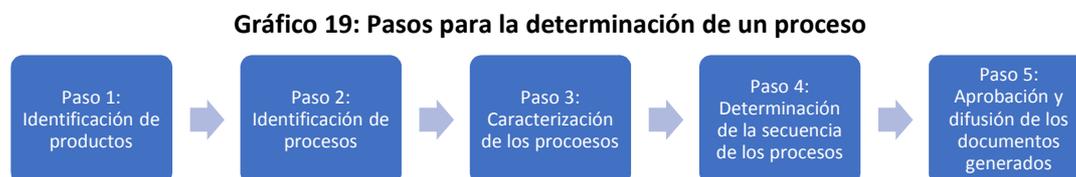
7.2. Identificación y optimización de procesos

En base a los elementos definidos en el acápite anterior para todos los productos que forman parte de la cartera de servicios de un punto de atención, debe identificarse y optimizarse los procesos de este último.

Se toma como marco para esta tarea a la Norma Técnica “Implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública”⁸ de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Según esta Norma Técnica, un proceso es un “conjunto de actividades mutuamente relacionadas y que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en productos o servicios, luego de la asignación de recursos”.

La SGP de la PCM establece que para la determinación de procesos se deben seguir 5 pasos:



Identificación de productos

Se debe identificar los productos a cargo del punto de atención, que vienen dados por una cartera de servicios previamente definida. Asimismo, se identifica a las personas que reciben el producto, que corresponde al público definido en el modelo operacional del producto.

Identificación de procesos

Se identifican los procesos operativos, que son los que se encuentran vinculados directamente a la entrega de los productos. Adicionalmente, se identifican los procesos estratégicos, relacionados a la dirección de la entidad, y los procesos de soporte o de apoyo.

⁸ Norma Técnica N° 001-2018-PCM/SGP, aprobada por Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2018-PCM/SGP

Caracterización del proceso

Deben definirse los siguientes aspectos del proceso:

- Objetivo: fin último que se pretende alcanzar.
- Dueño: responsable de diseñar, implementar, controlar y mejorar el proceso.
- Elementos de entrada: necesidades y expectativas de las personas que ingresan al proceso.
- Actividades: tareas que se realizan de manera permanente y continua.
- Producto: resultado del proceso, entendido como bienes y servicios que recibe una persona.
- Persona que recibe el producto: receptor final del producto.
- Recursos: elementos necesarios para la operación (recursos humanos, equipamiento, materiales, etc.).
- Controles: actividades orientadas a la verificación del cumplimiento del proceso.
- Indicador de desempeño: medida observable que permite comparar el desempeño con metas previamente establecidas.

Determinación de la secuencia de los procesos

Consiste en determinar la secuencia e interacción de todos los procesos en el punto de atención, considerando los productos, la persona que los recibe y los elementos de entrada.

Aprobación y difusión de los documentos generados

A lo largo de la determinación del proceso se deben elaborar fichas técnicas y diagramas, que deben ser aprobados y difundidos al personal para su aplicación.

7.3. Organización del servicio

En base a los elementos definidos en los dos acápite previos, se debe definir cómo se organiza el servicio en los puntos de atención.

Los elementos que deben definirse en la organización del servicio son los siguientes:

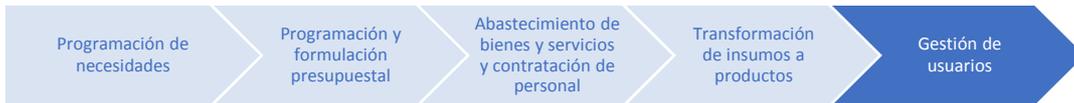
- Horario de funcionamiento
- Horarios y turnos del personal
- Distribución del tiempo del personal en base a los servicios prestados
- Logística interna de los insumos utilizados
- Atención al público: organización de ambientes, tiempo de espera y parámetros de calidad de la atención.

Sección 8

Gestión de usuarios

La gestión de usuarios se refiere a la relación que tiene la Unidad Ejecutora y sus puntos de atención con el público que recibe el producto, desde su identificación hasta su seguimiento posterior a la prestación del servicio.

Gráfico 20: Etapas del proceso de la línea de producción equivalente a la gestión de usuarios



Los pasos que deben seguirse en la gestión de usuarios son los siguientes:

- Identificación y captación del público objetivo
- Seguimiento de la entrega completa del producto
- Seguimiento posterior a la entrega del producto
- Determinación de la brecha sin atender

8.1. Identificación y captación del público objetivo

En base al público que recibe el producto, establecido en la definición operacional, y a las fuentes de información con las que se cuenta o tienen acceso desde la unidad ejecutora y el punto de atención, se debe identificar al público objetivo.

Las fuentes de información pueden ser bases de datos administrativas, censos o registros de personas, asociaciones, empresas, comunidades u otros (según corresponda a cada producto). Además de la identificación del público objetivo, cada punto de atención cuenta con una meta física definida en base a los criterios de programación establecidos por el ente rector (y los ajustes realizados en la formulación presupuestal). En cada punto de atención se deben realizar los esfuerzos para cumplir con la meta física establecida.

La forma de captación del público objetivo depende de la naturaleza del producto. Existen productos que solo pueden ser provistos a demanda del público objetivo, y productos que pueden ser ofrecidos por iniciativa del prestador del servicio.

	Productos provistos a demanda del público objetivo	Productos que pueden ser ofrecidos a iniciativa del prestador del servicio
Ejemplo	<ul style="list-style-type: none"> • Atención de denuncias en una comisaría • Emisión de permisos para una actividad comercial 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de salud preventivo promocionales. • Servicio de alimentación escolar en escuelas públicas.

8.2. Seguimiento de la entrega completa del producto

El receptor del producto puede ser una persona, una comunidad, una empresa, una asociación u otro, dependiendo de la definición operacional del producto. En este acápite y en el siguiente nos referimos al receptor como persona, de manera general.

Una vez que la persona ha sido captada para recibir el producto, es necesario asegurarse que esta reciba un producto completo. Si bien, para que esto se cumpla existen diversos elementos como la calidad del servicio, o la decisión de la propia persona, un factor determinante será contar con un sistema de información que permita conocer si la persona recibió todos los bienes y servicios que componen el producto, o cuáles aún no recibe.

Ejemplos	Atención de denuncias en una comisaría
	<p>Servicios que componen la provisión completa del producto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recepción de la denuncia • Toma de declaraciones de testigos • Investigación por parte de la policía • Información al denunciante sobre el estado de su denuncia • Derivación de la denuncia a otra instancia • Cierre del proceso con el fin de atención de la denuncia <p>La Policía debe contar con un sistema de información que registra el ingreso de una nueva denuncia y luego registra cada paso realizado hasta el cierre. El sistema debe permitir saber o dar alertas cuando el tiempo entre un paso y otro excede lo planificado o ha pasado un tiempo excesivo sin cerrarse el proceso. A este sistema de información deben tener acceso el personal de las distintas instancias que forman parte del proceso. Ante las alertas, el personal toma acciones para cumplir con los pasos faltantes.</p>
	Atención de la gestante
	<p>Servicios que componen la provisión completa del producto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico del embarazo • Atenciones prenatales • Entrega de suplementos • Exámenes de laboratorio • Consejerías • Parto <p>El sistema de salud debe contar con un sistema de información en el que registra a la gestante que se atiende por primera vez y luego registra cada atención brindada hasta el parto. El sistema debe permitir saber o dar alertas cuando el tiempo entre un paso y otro excede lo planificado o ha pasado un tiempo excesivo sin cerrarse el proceso. A este sistema de información deben tener acceso los distintos actores del sistema de salud con el que debe interactuar la gestante. Ante las alertas, el personal toma acciones para cumplir con las atenciones faltantes.</p>

8.3. Seguimiento posterior a la entrega del producto

De ser necesario, el sistema de información también debe incluir información posterior a la provisión del producto. Esto debe darse cuando una vez finalizada la prestación de un producto, la persona que lo recibe debe pasar a recibir otro producto para asegurar el resultado esperado. En ese sentido, los sistemas de información no deben limitarse a cada producto, sino que deben diseñarse en base a la organización de los prestadores de los servicios y el vínculo de los productos que prestan, tomando en cuenta la Teoría de Cambio. De esta forma, se asegura que la persona reciba todos los productos necesarios para el logro de resultados.

Ejemplo	Determinación de medida de protección de un niño o niña en riesgo
	<p>Se tiene un producto que consiste en determinar una medida de protección a un niño o niña que se encuentra en riesgo. El sistema de información del producto podría simplemente informar sobre si el niño detectado en un ambiente de riesgo completó o no el proceso de otorgamiento de la medida de protección.</p>

Sin embargo, si ese niño o niña recibe una medida de protección, esta podría consistir, por ejemplo, en ser enviado a un albergue o a una casa de acogida temporal. Para asegurar el bienestar del niño o niña es importante que, en primer lugar, sea recibido en el lugar indicado por la medida de protección, luego, que este lugar le otorgue un cuidado de calidad y, finalmente, que la situación temporal del niño o niña se resuelva con su retorno a su hogar cuando no exista más riesgo o su declaración en abandono y posterior proceso de adopción.

En este caso se debe contar con un **sistema de información integral** que de cuenta desde la detección del niño en riesgo hasta la resolución de su caso con el retorno a su hogar o con el resultado del proceso de adopción.

Este sistema de información que integra los productos o servicios necesarios para que la persona obtenga un resultado, puede ser gestionado por una Unidad Ejecutora cuando el proceso depende enteramente de ella. De lo contrario, el sistema de información será determinado por una unidad mayor (pliego o sector), y la unidad ejecutora deberá alimentarlo de datos según se establezcan sus responsabilidades.

8.4. Determinación de la brecha sin atender

Si se cuenta con información precisa sobre el público atendido, en base al sistema de información descrito en los acápite anteriores, y se cuenta con la población objetivo (que se obtiene a partir de los criterios de programación), es posible determinar cuánto del público objetivo aún no ha recibido el producto. De esta manera se identifican las brechas de atención y se pueden tomar acciones para ampliar la cobertura de los servicios.

La información sobre las brechas debe ser reportada al pliego del que depende la unidad ejecutora para que este, a su vez, realice un reporte al sector rector del producto, quien utilizará la información para establecer estrategias para incrementar la cobertura, siempre que no se haya alcanzado la meta ideal.