



# METODOLOGÍA

## **PARA COSTEAR POLÍTICAS**

Y PROGRAMAS EN FAVOR  
DE LOS DERECHOS HUMANOS  
DE POBLACIONES EN SITUACIÓN  
DE VULNERABILIDAD O AFECTADAS  
POR LA DISCRIMINACIÓN

**CON ÉNFASIS EN LOS DERECHOS  
DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES**

Rodolfo Mendoza  
Orlando Sosa



# METODOLOGÍA

**PARA COSTEAR POLÍTICAS  
Y PROGRAMAS EN FAVOR DE  
LOS DERECHOS HUMANOS DE  
POBLACIONES EN SITUACIÓN DE  
VULNERABILIDAD O AFECTADAS  
POR LA DISCRIMINACIÓN**

---

**CON ÉNFASIS EN LOS DERECHOS DE LAS  
NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES**

---

Rodolfo Mendoza  
Orlando Sosa

© CENTRO DE POLÍTICAS Y DERECHOS HUMANOS  
PERÚ EQUIDAD

Calle Mariscal Miller N° 2182 Of: 203-Lince. Lima-Perú.

Teléfono: 051-4722536

Página web: <http://www.equidad.pe/>

© METODOLOGÍA PARA COSTEAR POLÍTICAS Y PROGRAMAS  
EN FAVOR DE LOS DERECHOS HUMANOS DE POBLACIONES  
EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD O AFECTADAS POR LA  
DISCRIMINACIÓN

**© Autores**

Rodolfo Mendoza

Orlando Sosa

Primera edición, Abril 2016

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N° 2016-XXXXX

**Editor**

Julio Acuña Velásquez

Calle Inca Roca 128 Urb. San Agustín - Comas

**Impresión**

Marco A. Ochoa Rúa

Psje. Bartolomé de las Casas 115 - Mirones Alto - Lima

Este material es totalmente financiado por ASDI, la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional. ASDI no comparte necesariamente las opiniones aquí expresadas. La responsabilidad del contenido es exclusivamente de los autores.

# ÍNDICE

Presentación	7
Introducción	11
Presupuesto y derechos humanos	15
¿Qué es un simulador de costeo?	22
Esquema del uso del simulador	27
Bases para el costeo	28
Esquema general de su elaboración	31
Definición de componentes para el costeo	42
¿Cómo funciona el simulador?	44
Ejemplo de variables empleadas en el costeo	48
Anexos	49



# Presentación

**E**l presente documento sistematiza los contenidos y el proceso de elaboración de la **metodología de costeo de políticas públicas** que nuestra institución -el Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos Perú Equidad- ha puesto al servicio de las entidades públicas y de diversas organizaciones de la sociedad civil de la región, con el objetivo de determinar la cuantía de los recursos requeridos para implementar estrategias, planes y demás mecanismos de gestión de recursos en general, así como de mecanismos de planificación y toma de decisiones, vinculados a la implementación de medidas por las entidades estatales en materia de derechos humanos.

Esta metodología tiene como antecedentes el instrumento de costeo denominado "*¿Cuánto cuesta financiar el derecho pleno a una educación pública de calidad para todos en el año 2006*", elaborado para el Proyecto Educativo Nacional (PEN) del

Perú; el instrumento de costeo de las Diez Políticas Nacionales para la Primera Infancia de la República de El Salvador; y el instrumento de costeo del Plan de Educación de Lima Metropolitana 2012-2016 que EQUIDAD formuló en convenio con la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Es nuestro interés que esta metodología, validada en su aplicación para costear planes de inversión en materia de protección a la infancia y la adolescencia, pueda también ser aplicada a otro tipo de planes y programas, dirigidos a asegurar la implementación de las medidas que se requieren para otros derechos humanos. Por ejemplo en el campo de la salud, la alimentación y la nutrición, la promoción de oportunidades de empleo y desarrollo de capacidades para comunidades en situación de vulnerabilidad (mujeres, jóvenes, pueblos indígenas) o cualquier otro tipo de programa social en el que sea necesario cuantificar la inversión necesaria para hacerla factible.

Para ello, en esta oportunidad, EQUIDAD pone este documento a disposición de las personas, colectivos e instituciones comprometidas con la defensa y promoción de los derechos fundamentales de todas las personas. Esperamos que les sea

útil, amigable y de fácil aplicación; en suma, una herramienta que permita completar el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas mediante el costeo de sus principales componentes y la determinación de los requerimientos presupuestales para su ejecución, así como para calcular las brechas, en términos de financiamiento, entre los planes y los recursos asignados en los presupuestos.

Queremos mencionar nuestro especial reconocimiento a Save the Children por el apoyo constante que nos ha brindado para desarrollar esta metodología y aplicarla en las experiencias antes señaladas; y hoy, para llevar a todas y todos esta publicación.

Mayo de 2014.

**Javier Mujica Petit**  
PRESIDENTE DE EQUIDAD



# Introducción

**E**sta publicación reseña el proceso de elaboración de un simulador de costeo de políticas públicas u otros instrumentos relacionados con la planificación y toma de decisiones por parte de la administración, cuyo fin es ser utilizado para determinar la magnitud del costo de los componentes que conforman una política pública, así como los escenarios de financiación de una intervención estatal orientada a garantizar los derechos de una determinada población objetivo. Representa algo indispensable para determinar con la máxima precisión posible el alcance del costo total o parcial de la política pública requerida así como su contraste con los recursos presupuestales disponibles.

El documento elaborado explica detalladamente el proceso gradual de su construcción, destacando como una de las exigencias básicas para su elaboración la disponibilidad de la información a ser costeadada o, de ser posible, la necesidad de construirla.

Es decir que impone una claridad objetiva respecto de estos aspectos, en relación con los procesos que se desea implementar, de modo que se pueda detallar con precisión los rubros de gastos y la cuantía de aquellos en los que es necesario incurrir.

Otro aspecto que es indispensable considerar, como un requerimiento central del ejercicio de costeo, es la necesaria coordinación intrainstitucional e interinstitucional requerida para el análisis y la programación de actividades que se precisa costear en relación con políticas públicas o estrategias de gestión de carácter transversal. Señalamos esto porque es imprescindible considerar una mirada holística de la intervención público-social así como del gasto que esta genera, y no abordar estos aspectos solo desde una mirada parcial o sectorial.

Como es natural, la recolección de la información necesaria para establecer las variables a ser costeadas, así como la determinación de aquellas características básicas que permitan su mejor identificación en orden a precisar la magnitud de los recursos que se requieren, demanda una previa definición de las actividades, rubros, proyectos, programas, subprogramas y demás componentes de la política a ser costeados.

Las políticas públicas requieren para su funcionamiento y operatividad no solo de una partida de nacimiento generada por medio del correspondiente dispositivo legal. Demanda, además, una clara determinación de los costos que exige su implementación y operatividad. Datos sin cuya claridad es imposible determinar, gestionar o aprobar las respectivas asignaciones presupuestales.

Es necesario tener en cuenta, por ello, que la adopción de toda política pública orientadas al cumplimiento de las obligaciones del Estado respecto de la implementación y ejecución de todos los derechos humanos (y en particular de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales), demandará de la previsión de recursos suficientes en los presupuestos públicos. Por ejemplo, cuando nos propongamos como meta asegurar el derecho de los niños y las niñas a una educación pública de calidad, o cuando nos planteemos extender a todas las regiones del país el derecho de todas y todos a una salud pública universal.

Para todo lo antes mencionado resulta útil una herramienta de costeo como la que aquí presentamos, pues nos permitirá sostener el proceso de elaboración y ejecución de políticas públicas con

un costeo adecuado que permita su eficaz implementación.

Al final del documento se consignan algunas hojas de trabajo y también en un CD anexamos ejemplos de costeo en formato Excell, que ejemplifican los conceptos desarrollados en el mismo, y facilitan la lectura y comprensión del lector respecto de los componentes claves del ejercicio de costeo. Esperamos que les sea de utilidad.

# Presupuesto y derechos humanos

**E**xiste una amplia variedad de normas en nuestra Constitución y en las leyes que reconocen a las personas un vasto conjunto de derechos humanos en los campos civil, político, económico, social y cultural. Entre estos últimos se encuentran el derecho a un nivel de vida adecuado, a una alimentación adecuada, a la educación, el trabajo, la seguridad social, la vivienda o el derecho a la salud, entre muchos otros.

Este reconocimiento deriva de tratados internacionales de derechos humanos que nuestro país ha ratificado e integrado en su legislación<sup>1</sup> con ran-

---

<sup>1</sup> Constitución, artículo 55: "Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional".

go constitucional.<sup>2</sup> Existen además otras normas, como leyes y ordenanzas, que en algunos casos van más allá del piso mínimo de protección que ha sido establecido por dichos tratados internacionales.

Al ratificar un tratado de derechos humanos, los Estados se obligan a cumplirlos de buena fe. Esto quiere decir que deben hacer su mejor esfuerzo para asegurar que las personas sometidas a su jurisdicción puedan acceder y disfrutar de los derechos que les han sido reconocidos de una manera oportuna y efectiva, sin verse afectados por ningún tipo de discriminación<sup>3</sup>.

- 
- 2 El nuevo esquema de protección interna e internacional de los derechos y libertades fundamentales de las personas ha alterado la tradicional concepción Kelseniana, conforme a la cual por encima de la norma constitucional no existía ninguna otra disposición. Hoy ese concepto ha sido remplazado por otro, según el cual los contenidos constitucionales deben armonizarse según lo establecido por los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, e incluso con las decisiones emanadas de los órganos constituidos por los tratados internacionales de los que el Perú es parte. La doctrina del "bloqueo de constitucionalidad", que reconoce la jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos, ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional en sus sentencias emitidas en los Expedientes Nros. 00007-2002-AI/TC del 27 de agosto de 2003 (Fundamento Jurídico 27) y 0020-2005-AI / 0021-2005-AI del 27 de septiembre de 2005. Contar con dicha categoría implica que ninguna norma de menor jerarquía (leyes, decretos, etc.) puede oponérseles sin perjuicio de ser declara inconstitucional.
- 3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2.1: "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), artículo 2.2: "Los Estados Partes

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), del cual el Perú es parte, indica en su artículo 2.1 que:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Explicando en qué consisten estas obligaciones, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha indicado que:

“Los medios que deben emplearse para dar cumplimiento a la obligación de adoptar medidas se definen en el párrafo 1 del artículo 2 como ‘todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legisla-

---

en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

tivas'. El Comité reconoce que en numerosos casos las medidas legislativas son muy deseables y en algunos pueden ser incluso indispensables. (...) No obstante, desea subrayar que la adopción de medidas legislativas, como se prevé concretamente en el Pacto, no agota por sí misma las obligaciones de los Estados Partes. Al contrario, se debe dar a la frase 'por todos los medios apropiados' su significado pleno y natural. (...) Otras medidas que también cabe considerar 'apropiadas' a los fines del párrafo 1 del artículo 2 incluyen, pero no agotan, las de carácter administrativo, financiero, educacional y social"<sup>4</sup>.

De lo anterior derivan dos cuestiones trascendentales. La primera es la evidencia de que estas medidas solo pueden concretarse en el marco de la implementación de políticas públicas diseñadas con este fin. Y la segunda es que dichas políticas públicas solo pueden implementarse si cuentan con una apropiada asignación en los presupuestos de las entidades estatales de los recursos públicos, los cuales son indispensables para hacerlas efectivas.

---

4 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Observación general N° 3, párr. 3, 4 y 7. Ver en [http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_obs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN3](http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN3)

En este contexto, resulta clave el enfoque de derechos humanos, pues nos ofrece una perspectiva que concibe a los derechos humanos de manera integral, interdependiente y complementaria, cuyo foco principal de atención es la concreción real de los derechos para todas las personas, así como la igualdad de oportunidades para aquellos grupos que histórica o estructuralmente se han visto excluidos, en nuestras sociedades, del ejercicio de sus derechos como consecuencia de la discriminación.

En otras palabras, lo que este enfoque demuestra es que los derechos humanos solo podrán ser una realidad en la vida de las personas si se adoptan políticas públicas con perspectiva de derechos, y si estas son elaboradas con la más amplia participación de la sociedad civil organizada, de modo que se conviertan en la guía y el fin último de tales políticas, así como en el medio idóneo para su realización.

Como puede apreciarse, existe una conexión clara entre el cumplimiento de los derechos humanos y las asignaciones financieras y presupuestarias, destinadas a solventar las medidas que los Estados están obligados a implementar para asegurar su realización. Asimismo, esto tiene que ver con la ca-

pacidad de los titulares de los derechos para incidir en el diseño, la determinación del financiamiento y la implementación de las políticas públicas por medio de las cuales sus derechos serán garantizados.

La manera en que tales recursos son asignados y distribuidos, debe estar guiada por parámetros que reflejen el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados para asegurar los derechos (respetarlos, protegerlos, velar por su cumplimiento, erradicar la discriminación y guiarse por un criterio de permanente progresividad). Esto, a su vez, debe reflejarse en el proceso de elaboración de los presupuestos públicos y en su ejecución.

Esto demuestra que el análisis de los presupuestos desde una perspectiva de derechos, resulta crítico para fortalecer una apropiada gestión pública de los recursos económicos y financieros disponibles, cuyo cometido sea garantizar los derechos de las personas.

Esta perspectiva sirve también para enriquecer la agenda del debate público en estos aspectos y para fortalecer los reclamos de los grupos sociales habitualmente discriminados (mujeres, niños, niñas

y adolescentes, pueblos indígenas y afrodescendientes, adultos mayores, personas con discapacidad, personas con orientación sexual o identidad de género diversas, etc.). De esta manera se hacen visibles las inobservancias por parte del Estado y las brechas en el cumplimiento de sus obligaciones en el campo de los derechos humanos, brechas que serían perfectamente evitables con una distribución más justa de los recursos disponibles.

También resulta importante que las autoridades públicas y la ciudadanía organizada cuenten con herramientas teóricas y prácticas que les permitan dimensionar, con la mayor exactitud posible, el costo de las medidas que conforman la política pública deseada. En especial porque el costeo de esta última nos permitirá apreciar con mayor claridad lo que se puede y no se puede hacer, así como definir la forma de distribuir esos recursos en el tiempo. Para todo esto nos servirá el presente simulador de costeo.

# ¿Qué es un simulador de costeo?

**D**enominamos simulador de costeo a una metodología que permite costear una determinada política pública, estrategia, plan o cualquier otro instrumento de gestión y toma de decisiones dirigido a hacer realidad un derecho en la vida de las personas. Su uso facilita el diseño del presupuesto correspondiente y la elaboración posterior del Plan de Inversiones, los cuales permitirán llevar adelante su adecuada implementación.

Los simuladores de costeo hacen posible construir múltiples escenarios de estructuras de costo, los cuales facilitan la asignación y la gestión más adecuada de los recursos presupuestales disponibles.

Técnicamente, un simulador de costeo se construye mediante la armonización de hojas de trabajo<sup>5</sup> con hojas de salida de información,<sup>6</sup> vinculadas entre sí de tal forma que se logre una secuencia lógica y matemática.

Ejemplo de costeo de algunas variables seleccionadas: (ver página 22)

El simulador de costeo que hemos diseñado emplea el programa Excel a nivel intermedio;<sup>7</sup> en lo posible, su diseño busca que la presentación sea amigable y de fácil aplicación.

---

5 Una hoja de trabajo de Excel es una hoja de cálculo compuesta por un arreglo de celdas. Las celdas son, a su vez, el resultado del cruce de columnas y filas, lo que constituye el espacio desde el cual se puede realizar diversos tipos de cálculos. Las columnas se identifican con letras y las filas –o renglones- con números. Una hoja de Excel contiene 65,536 filas y 256 columnas. Aunque es posible escribir un número ilimitado de datos en cada celda de Excel, el límite puede estar determinado por la capacidad de memoria y de disco del equipo que utilicemos.

6 Una hoja de salida de información es aquella en la cual se muestran resultados de procesos previos que han sido trabajados como parte del costeo.

7 Excel es un programa de computadora al que se le conoce como Hoja de Cálculo porque sirve para que una persona realice cálculos matemáticos cómodamente. El área de trabajo en Excel es una figura en la pantalla que, aunque se la llama "hoja", se trata de una "tabla" con muchas filas y columnas que al cruzarse forman una gran cantidad de "celdas". Los que saben usar Excel le asignan a las celdas datos o fórmulas matemáticas. A estas últimas se les indica cuáles son las celdas de las que deben obtener los datos necesarios para calcular sus resultados. Excel facilita notablemente el trabajo de todo aquel que necesite hacer varias veces los mismos cálculos. Cada hoja puede ser guardada y vuelta a utilizar cada vez que se le necesite. El programa también ofrece la posibilidad de hacer gráficos automáticamente, en los que se puede observar cómo se comporta una variable numérica con respecto a otra.

**Currículo pertinente y de calidad para la educación y el desarrollo integral de la primera infancia**

<b>N°</b>	<b>COMPONENTE</b>	<b>RUBRO</b>	<b>UND.</b>	<b>COSTO</b>	<b>TOTAL</b>
1	Términos de Referencia del Diseño de Currícula	Experto	3	500	1,500
2	Diseño de Propuesta Curricular	Equipo de Expertos	5	4,000	20,000
3	Consulta para Validación	Reuniones	3	500	1,500
4	Edición de Materiales	Folletos	5,000	3	15,000
		Libros	5,000	5	25,000
		Cd	20,000	1	20,000
5	Divulgación de Materiales	Comunicaciones	200	20	4,000
6	Gastos de Apoyo y Soporte	Equipo de Apoyo	7	2,000	14,000
	<b>Total</b>				<b>101,000</b>

## **¿Qué objetivos perseguimos al elaborar un simulador de costeo?**

Elaborar un mecanismo para el costeo de políticas públicas nos permitirá establecer los costos necesarios y sus posibles variaciones aplicables a todos los componentes de una determinada política o estrategia (incluyendo la prospección de varios escenarios alternativos). Esto, a su vez, nos permitirá determinar la magnitud y composición de los presupuestos requeridos para hacer factible la adecuada implementación de una política pública.

También nos facilitará contar con información apropiada para la posterior elaboración del Plan de Inversiones respectivo, lo cual constituye una herramienta adicional para disponer de los respectivos recursos económicos y financieros requeridos para la puesta en ejecución de una política pública.

## **Resultados esperados luego de usar un simulador de costeo**

Un simulador de costeo nos permitirá:

- Determinar el costo anual o multianual total de una o varias políticas públicas.

- Definir los rubros o componentes de cada unidad de costeo: de la política total, de sus componentes básicos y de cada una de sus posibles actividades (incluyendo los costos totales o desagregados).
- Definir los supuestos a manipular para el costeo.
- Determinar de forma precisa la población objetivo de una política pública.
- Costear una política pública por programa y/o por servicio.
- Elaborar "corridas"<sup>8</sup> sobre la base de la construcción de los escenarios seleccionados, determinando los posibles costos alternativos de una política pública.
- Conocer los requerimientos necesarios para elaborar un Plan de Inversiones adecuado para un periodo determinado.
- Elaborar "corridas inversas" sobre la base de la disponibilidad de determinados montos de recursos presupuestales, seleccionando las políticas o estrategias a implementar a partir del conocimiento de la cantidad de recursos disponibles.

---

8 En el campo estadístico, se emplea habitualmente la expresión "corrida" para simular resultados asignando diversos valores a determinadas variables seleccionadas.

# Esquema del uso del simulador

**U**na vez determinado el contenido de las políticas y de los planes, programas, estrategias, servicios y/o actividades inherentes a la implementación de aquellas, podremos elaborar el respectivo costeo de cada uno de sus componentes. Esto nos permitirá definir de manera total, estableciendo los periodos requeridos, la base para la formulación del respectivo Plan de Inversiones, indispensable para el cumplimiento de las actividades consideradas.

Una vez costeadas las políticas previstas nos será posible conocer los requerimientos necesarios para realizar las inversiones previstas en el período determinado, para con ello proceder a la búsqueda de fuentes de financiamiento necesarias para poner en marcha las actividades y/o servicios planificados.

# Bases para el costeo

**U**na vez definidas las políticas públicas y sus respectivos componentes hasta el nivel de actividades específicas que se requiere costear, debe determinarse con precisión y rigurosidad cada una de aquellas que se ejecutarán en el período estimado para la ejecución de la política o, de ser el caso, para el periodo en que se prevé disponer del financiamiento respectivo.

En este acápite se precisa señalar lo siguiente: la determinación de las actividades a realizar en el cumplimiento de las políticas a ser costeadas son las unidades mínimas de costeo, por lo que se requiere agudeza, precisión y sobre todo coordinación entre los encargados de la puesta en marcha

de las actividades. Ello se precisa porque la experiencia señala que existen muchas dificultades para la adecuada coordinación, no solo en el ámbito interinstitucional sino también en el interior de las propias unidades ejecutoras de políticas públicas.

Sobre la base de la información trabajada acerca de lo que realmente se puede hacer para ejecutar la política pública, se debe realizar los estimados de atención relativos a un número determinado de grupos meta (en caso de gradualidad en la aplicación de las políticas), o llevar a cabo los cálculos considerando el universo total de estos (si se busca la universalización de una política). De esta forma podremos conocer y determinar con claridad el impacto real de la intervención en relación con quienes está dirigida la política pública respectiva.

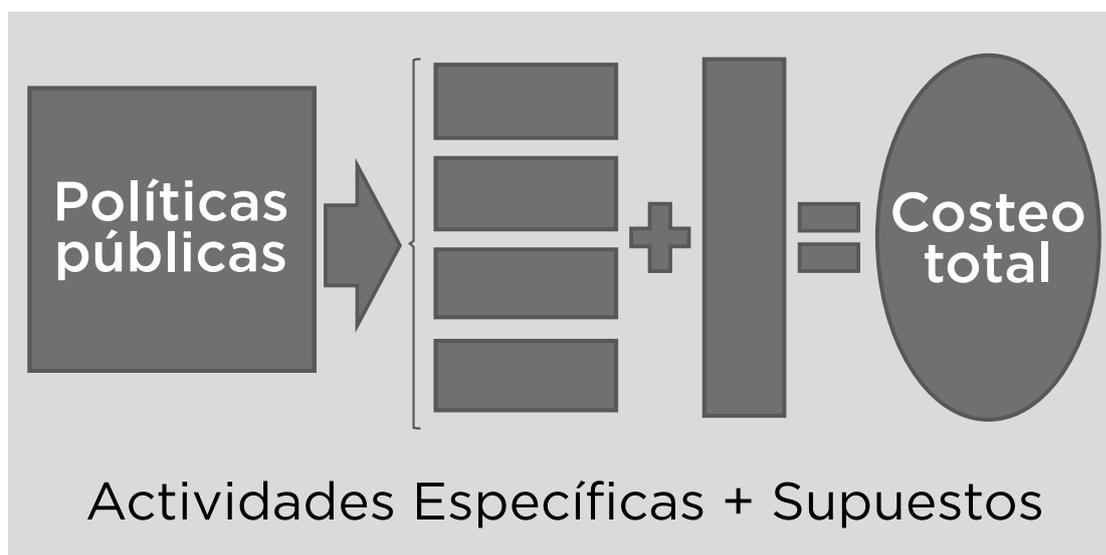
Una vez definidos con precisión el o los grupos meta de la política pública,<sup>9</sup> el período del costeo y el nivel de detalle de las actividades que se espera realizar al implementar la política –es decir: una vez que hemos definido las prioridades- podemos determinar los supuestos que nos permitirán cuan-

---

<sup>9</sup> Se denomina grupo meta a un segmento parcial de la población total. Sirven para enfocar la intervención de una estrategia o política pública de tal modo que esta logre el mayor alcance con la menor pérdida posible.

tificar los diferentes escenarios del costeo. Estos serán ubicados en tres niveles: medio, optimista y pesimista.

### Diagrama del proceso



# Esquema general del simulador

**D**efinidas las actividades básicas, sus respectivos rubros y los servicios a implementar por la política pública, procederemos a realizar su costeo, precisando cada uno de los siguientes componentes:

1. Actividades principales.
2. Servicios a implementar.
3. Precisión del o de los grupos meta.
4. Determinación de variables.<sup>10</sup>
5. Definición de escenarios con supuestos.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> La expresión variable alude a una estructura de datos que puede cambiar su valor según la situación deseada.

<sup>11</sup> Todo proyecto requiere de una planificación, por cuanto es siempre una apuesta demasiado compleja para depender de la improvisación. Pero toda planificación es, simplemente, una hipótesis construida sobre supuestos acerca de un futuro incierto. Una técnica muy utilizada para delinear posibles futuros es la elaboración de escenarios. Su fundamento es muy sencillo: como se desconoce el futuro, lo que se puede hacer es identificar las principales opciones de lo que podría pasar. Generalmente se formula tres o más escenarios que representan otras tantas opciones en la evolución del entorno. Cada escenario constituye una imagen coherente, según ciertos "supuestos" del comportamiento de las variables relevantes para el ambiente considerado. El ámbito del escenario puede ser el país, una región o una parte de esta. También puede referirse a un sector, a la totalidad o a un segmento de la población, en cuyo caso se seleccionan las variables que se consideren pertinentes. Los escenarios tienen también un horizonte o duración que debe coincidir con el horizonte del proyecto o plan considerado.

Teniendo en cuenta las precisiones señaladas en el párrafo precedente, el contenido o esquema de contenidos con el que se presenta el simulador del costeo es el siguiente:

- Hojas de salida.
- Hoja del o de los grupos meta.
- Hoja de supuestos.
- Hojas de trabajo.

A continuación, se define y precisa cada una de las hojas mencionadas.

## **Hojas de salida**

Las hojas de salida son los cuadros que aparecen en la pantalla, numerados mediante arábigos, los cuales contienen los resultados de las operaciones previamente realizadas. Expresan información de resultados y se basan en la acumulación de información y en la concatenación de procesos lógicos y matemáticos.

Con fines didácticos se ha considerado la inclusión, después de cada cuadro de salida, de un cuadro de salida numerado en romanos, con la misma información pero expresando además la representación

genérica del cálculo, a fin de mostrar de dónde o cómo provienen las cifras de cada uno de los cuadros.

### **Ejemplo de hoja de salida:**

<b>Rubros de Costos</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>TOTAL</b>
Costo de las Políticas	100	150	250
Total Gastos Administrativos	50	100	150
Costo Total de las Política	150	250	<b>400</b>

La primera hoja de salida corresponde al **Cuadro de salida N° 1** y es la que corresponde al **Costo total del programa**. Muestra el resultado de las sumas de los costos de las políticas que lo conforman, con sus respectivos servicios y sus respectivos costos, más el **Total de los gastos administrativos**. Se le agrega el respectivo **Cuadro de salida I** (en números romanos), el cual muestra la representación genérica del cuadro.

La segunda hoja de salida es la del **Cuadro de salida N° 2**, que corresponde al **Costeo de las políticas**. Muestra el resultado de la suma de los costos de las políticas que conforman el programa, año a año (suma vertical en cada año), así como de cada una de las políticas para el total del período considerado (suma horizontal en cada política). Se le agrega el respectivo **Cuadro de salida II**.

La tercera hoja de salida es la del **Cuadro de salida N° 3, Costeo de la política 1**. Muestra el resultado de la suma de los servicios que conforman dicha política. Esta hoja de salida es un modelo que se repetirá para el costeo de cada una de las otras políticas del programa (de haberlas). Por ejemplo: Servicios de la política 2, Servicios de la política 3 y así sucesivamente, si fuera necesario. Este Cuadro de salida también cuenta con su respectivo **Cuadro de salida III**, en el cual se hace una representación genérica del cuadro. El Cuadro de salida N° 3 se alimenta del cuadro de la Hoja de trabajo N° 1, denominada Costeo del servicio 1, de la política 1.

La cuarta hoja de salida es la del **Cuadro de salida N° 4: Costeo total de gastos administrativos**. Muestra el resultado del Total de los gastos administrativos, año a año, necesarios para la ejecución

de la política. Se puede ver en primer lugar la suma del total de sueldos y salarios, más el total de bienes, más el total de servicios por terceros, más el total de gastos de mantenimiento, más el total de servicios generales, más otros costos que estén incluidos y que no se ubican en los rubros anteriores. Se puede ver el total de los costos administrativos año a año (suma vertical en cada año), así como los costos totales por cada rubro al final del período (suma horizontal de cada rubro).

La quinta hoja de salida es el **Cuadro de salida N° 5**, que corresponde al **Costo total de sueldos y salarios**. Muestra el resultado de la suma del total de sueldos, más el total de salarios. Se adjunta el **Cuadro de salida N° V**, cuadro de representación genérica. Este cuadro se alimenta del cuadro de la Hoja de trabajo N° 2, denominada Total de gastos, en el rubro Sueldos y salarios.

La sexta hoja de salida es la del **Cuadro de salida N° 6, Costo total de bienes**. Muestra el resultado de la suma del total de tres rubros: materiales de oficina, más el total de equipos, más el total de mobiliario. La suma vertical muestra el costo total por rubros para cada año. La suma horizontal de cada rubro muestra el costo de cada uno para el

total del periodo. Se adjunta el **Cuadro de salida N° VI**, cuadro de representación genérica. Este se alimenta de tres hojas de trabajo, correspondientes a cada uno de los rubros que la componen (véase las hojas de trabajo N° 3, N° 4 y N° 5).

La séptima hoja de salida es la del **Cuadro de salida N° 7, Costo total de servicios por terceros**. Muestra el resultado de la suma del total de dos rubros: consultores, más el total de asesores. Se adjunta el **Cuadro de salida N° VII**, representación genérica del cuadro. Véase además las hojas de trabajo N° 6 y N° 7 correspondientes para cada uno de los rubros.

La octava hoja de salida es la del **Cuadro de salida N° 8: Total de gastos en el rubro mantenimiento**. Muestra el resultado de la suma del total de dos rubros que la integran: soporte Informático, más soporte mobiliario. Se adjunta el cuadro de representación genérica. Véase las hojas de trabajo N° 8 y N° 9 correspondientes a cada rubro.

La novena hoja de salida es la del **Cuadro de salida N° 9, Total de gastos en el rubro servicios generales**. Muestra el resultado de la suma del total de los cinco rubros que la componen: energía eléctri-

ca, agua, servicios de internet, teléfono y arbitrios. Se adjunta el cuadro de representación genérica. Véase las hojas de trabajo N° 10, N° 11, N° 12, N° 13 y N° 14.

## **Hoja del grupo meta**

Esta hoja muestra en pantalla la identificación clara y precisa de quiénes son los beneficiarios de la implementación de la política pública, y también a quiénes se dirige.

Con la información de esta hoja se realizan los cálculos que permiten determinar el alcance de la política (a quiénes va dirigida), ayudando a determinar su costo. Sobre todo si se considera que la política a costear está pensada para su aplicación gradual, por lo que es necesario definir quiénes y cuántos serán los beneficiarios según determinados periodos (véase el cuadro N° 10).

## **Hoja de supuestos**

En esta hoja se muestra el conjunto de supuestos que permiten cuantificar los diferentes escenarios de costeo.

Un supuesto es una variable del costeo de cada hoja de trabajo que, al ser modificada, tiene como efecto un cambio en el costo total (véase el cuadro N° 11).

En esta hoja se muestra el conjunto de variables que definen los principales componentes del costo de la política, así como de los costos que tienen mayor importancia o relevancia.

Su selección se basa en la importancia que se le asigne en la implementación de la política, así como en las posibilidades de poder incidir sobre ellos.

Permite definir cuáles son los aspectos fundamentales o básicos para el costeo de las políticas; es decir, cuáles son fundamentales para definir su adecuada implementación.

## **Descripción de los supuestos**

- Inicialmente se selecciona las principales variables de cada política o estrategia que explican significativamente el costo total.
- Luego de disponer del conjunto de variables,

se selecciona un número razonable para todo el costeo. Razonable en relación con su cantidad así como con el peso que tendrá cada una de ellas respecto del costo total.

- Se ha definido supuestos en tres niveles: medio (es el que han definido los responsables y/o interesados en el costeo de la política), pesimista y optimista.
- Cada supuesto se puede hipervincular con la hoja de trabajo de origen, especialmente cuando se trabaje con escenarios optimistas y/o pesimistas.
- El costo total puede ser obtenido mediante el cambio de dos tipos de variables: las variables de las hojas de trabajo de origen y los supuestos.

### Diagrama sobre la descripción de los supuestos

N°	Gastos Administ.	Supuesto	Escenarios	
			Pesimista	Optimista
1	Sueldos y Salarios	Costo Total de la Planilla 2014	<b>60.000</b>	<b>40.000</b>
2	Bienes			
3	Serv. por terceros			
4	Gastos Mantenim.			
5	Serv. Generales			
6	Otros			

## **Hojas de trabajo**

En estas hojas se muestra, a nivel de detalle, cada uno de los rubros de las actividades y de los servicios que componen cada política o estrategia de intervención.

Cada rubro considera el detalle de lo que se va a costear, el costo estimado de la unidad de medida, las cantidad y el subtotal que se obtienen de su multiplicación.

Se denomina hoja de trabajo, precisamente, porque en estas hojas “se trabaja” con la información disponible y se realiza los procesos de cálculo que van a alimentar las hojas de salida.

En estas hojas de trabajo se realizan las operaciones matemáticas de multiplicación y sumas que van a permitir calcular el costo de las actividades y/o los servicios que se muestran por cada una de las estrategias o políticas consideradas en el costeo.

# Definición de los componentes del costeo

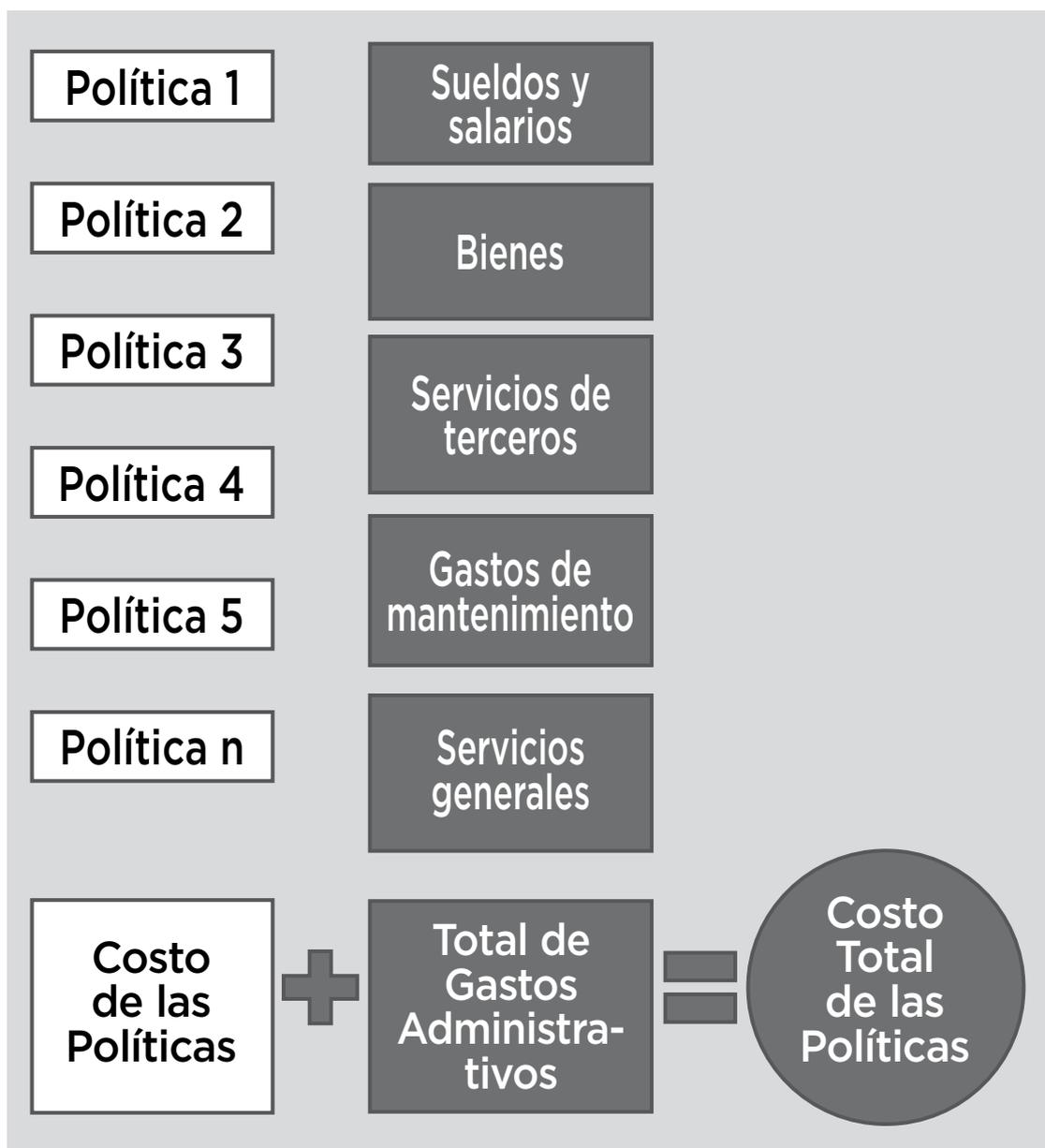
**S**e puede resumir los componentes del costeo del total de las políticas en dos rubros: el costo de las políticas y el total de los gastos administrativos.

A su vez, el costo de las políticas se puede considerar como la suma del costo de todas las políticas que se deseen costear, en caso de que hubiera más de una. Además, cada política se puede costear según cada servicio que será brindado o cada actividad a ser realizada.

De manera similar al proceso anterior, el otro componente del costo, el total de los gastos administrativos, se puede descomponer en cinco grandes rubros:

- Sueldos y salarios.
- Bienes.
- Servicios por terceros.
- Gastos de mantenimiento.
- Servicios generales.

### Representación gráfica del costo total de las políticas



# ¿Cómo funciona el simulador de costeo?

El funcionamiento del simulador se puede reseñar de la siguiente manera:

1. Se define los supuestos básicos que permiten pensar en cierta orientación del costeo, por lo que se imputan valores en determinadas celdas seleccionadas. Por ejemplo: el costo de los servicios 1 de la política 1.
2. Se establece las principales variables principales que tienen alta incidencia en la determinación del costo.
3. Se define, calcula y establece la población objetivo beneficiaria de la política. Por ejemplo: población infantil de 0 a 3 años para ser beneficiarios de una determinada política de salud,

relacionada con vacunación, seguimiento y control del peso, de enfermedades respiratorias agudas (ERA) o de infecciones diarreicas agudas (IDA), entre otras.

4. Se establece los períodos que serán empleados para el cálculo. Por ejemplo: períodos de tres años, como se muestra en el anexo y en los ejemplos usados en este documento.
5. Se define el nivel de detalle a ser trabajado. Acá es fundamental que el usuario prepare previamente un listado de las actividades específicas y los servicios específicos que desea costear por cada una de las políticas. Asimismo, deberá estimar el número de veces que realizará las actividades planteadas o de los servicios a costear. Esto es fundamental para el adecuado costeo; por ello, se recomienda un trabajo previo, en conjunto y sinérgico entre los involucrados en las actividades o servicios a costear de cada una de las políticas.
6. Luego de tener claramente definidas las actividades y/o servicios a costear, así como el número de veces que se requerirá costear en el período (generalmente, un año), se procede a

valorizar cada uno de ellos, para lo cual es necesario contar con información de costos, los cuales pueden ser otorgados por la respectiva área de adquisiciones o de compras. Con el número de actividades o servicios requeridos en el período multiplicado por su respectivo costo, se procede al siguiente paso.

7. Se completa la información correspondiente en las respectivas hojas de trabajo, partiendo de la elaboración de los costos básicos de cada una de las actividades (o servicios) a realizar para cada uno de los servicios de la política 1, luego para la política 2 y 3, y así sucesivamente. Esta información se introduce en la Hoja de trabajo N° 1.
  
8. Se ingresa la información y se procesa toda la data en las hojas de trabajo respectivas. El procesamiento de la información incluye:
  - La selección de los rubros del costeo de cada estrategia, política o actividad.
  - La cantidad de unidades o servicios del rubro a costear.
  - El costo de las unidades o servicios a costear.
  - El costo total de cada rubro de costeo (núme-

- ro de unidades o servicios por el precio de las unidades o servicios).
- El costo total de cada política o servicio de la política.
9. Con toda la información procesada, según el acápite anterior, el simulador calculará automáticamente:
- Los costos de cada una de las hojas.
  - Los costos totales y subtotales de los cuadros de salida.
10. Se establece tres escenarios: mínimo, medio y optimista.
11. Se lleva a cabo el mismo proceso, estableciendo otro conjunto de supuestos hasta que se obtengan resultados razonables, posibles o factibles.
12. Se procede a redactar la pertinencia de esos resultados.

# Ejemplo de variables empleadas en el costeo de la Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia en El Salvador

**D**esde el último trimestre del año 2010 hasta mediados de 2011, se desarrolló en la República de El Salvador, con auspicio de Save the Children Suecia para el gobierno de este país, el instrumento de costeo para la implementación de la Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia en El Salvador.

Los alcances de dicho instrumento abarcan los costos de las diez estrategias de la Política de la Primera Infancia de El Salvador, bajo diferentes supuestos y parámetros. Adicionalmente, aporta propuestas

de costeo para la Vía Comunitaria, Programa de Alimentación, la construcción de redes de escuelas con centros de servicios y recursos educativos y una propuesta de salud básica.

Además, propone las posibles fuentes de financiamiento y los elementos para la construcción de una estrategia de incidencia política acorde con los resultados del costeo y, finalmente, ayuda a conseguir mayores niveles de definición y desarrollo de las políticas públicas a favor de la primera infancia. Esto se explica por una nueva lógica y racionalidad en el proceso de construcción de las políticas, sobre la base de su costeo y su financiamiento, superando de esta manera las entradas teóricas.

**Estrategia de sensibilización, promoción y difusión del derecho a la educación y al desarrollo integral de la primera infancia**

Esta estrategia tiene como objetivo fundamental sensibilizar, promover y difundir los derechos a la educación y al desarrollo integral que tienen las niñas y los niños, para lograr una cultura de atención y protección de la primera infancia

mediante el involucramiento y compromiso de todas las instituciones gubernamentales, no gubernamentales, de cooperación, del sector privado y todas las demás instancias involucradas en la atención de la primera infancia. Esto, mediante diversos esfuerzos articulados, los cuales serán liderados por el Ministerio de Educación (MINED) de El Salvador.

Los actores que participan en la atención de la primera infancia deben conocer y comprometerse con la consecución de logros en el desarrollo de las niñas y los niños, desde la concepción hasta los siete años, ya que en la medida en que sean conocidos, compartidos y asumidos se posibilitará el desarrollo óptimo de niñas y niños.

Asimismo, se debe generar la participación y el involucramiento de toda la sociedad para garantizar que las comunidades prioricen y garanticen el pleno desarrollo de la población en la primera infancia, conscientes de que es en esta la etapa que se logra establecer las bases para construir una sociedad más justa, inclusiva y con mayor desarrollo social y humano.

N° COMPONENTE	DESCRIPCIÓN	RUBROS DEL COSTEO	CÁLCULO
1	Desarrollo de campañas de sensibilización, promoción y difusión.  Se considera la contratación de expertos en campañas para la sensibilización, promoción y difusión de los derechos de la primera infancia. Considera también los costos de las campañas en los dos primeros años de iniciada la implementación de la política.	Se considera el número de expertos por su costo estimado para el diseño de las campañas.  Se costea el número de campañas por un costo estimado de cada una.	Equipos de expertos.  Campañas para los dos primeros años.
2	Producción de materiales para difusión.  Comprende el costeo de la elaboración de los diferentes materiales de difusión de apoyo a las campañas de	Considera el costo de la elaboración de una cuña radial y el costo de su difusión; los costos de la elaboración de afiches y	Cuña radial. Carpetas materiales (afiche + tríptico). Avisos y

N° COMPONENTE	DESCRIPCIÓN	RUBROS DEL COSTEO	CÁLCULO
	sensibilización, promoción y difusión: cuñas radiales, trípticos, afiches, avisos de difusión de los derechos de la primera infancia.	de trípticos, y el pago de avisos de difusión en la prensa.	comunicados (para prensa escrita).
3 Realización de <i>focus group</i> .	Considera el costo de recoger información a través de la realización de <i>focus group</i> , a fin de conseguir la información adecuada para la emisión de mensajes claros y pertinentes para la difusión y promoción de las políticas.	Se costea el número de sesiones de <i>focus group</i> a realizarse, por un costo unitario estimado a precios del mercado.	<i>Focus group</i> por grupo etario: niños / adultos. Sexo: mujeres / hombres.

N° COMPONENTE	DESCRIPCIÓN	RUBROS DEL COSTEO	CÁLCULO
4 Recursos para el Acuerdo Nacional	A fin de promover el consenso sobre la importancia de la atención a la primera infancia y la niñez, se sugiere destinar recursos para financiar las actividades relacionadas con la firma de un Acuerdo Nacional entre los principales representantes nacionales.	Considera el costo de la realización de un número de reuniones de trabajo previas a la firma del Acuerdo a un costo estimado por cada una, el costo de apoyo secretarial por un determinado número de meses a costos estimados, los gastos en comunicaciones por los meses estimados a un costo medio, el alquiler de local por el número de meses a costos medios mensuales, los costos de la conferencia de prensa y de	Reuniones de incidencia y coordinación con los principales líderes nacionales. Apoyo secretarial y logístico para organizar el evento central. Comunicaciones (teléfono / mensajería). Local y logística del evento para la firma del Acuerdo. Conferencia de prensa.

N°	COMPONENTE	DESCRIPCIÓN	RUBROS DEL COSTEO	CÁLCULO
			<p>los materiales (carpetas) a ser distribuidos, definidos por número y precio.</p>	<p>Materiales del evento central (carpetas, documentos).</p>
5	<p>Estrategia de difusión y convocatoria de la población para campañas.</p>	<p>Considera recursos para la difusión entre la población a nivel nacional de la estrategia, mediante medios de comunicación, prensa local y convocatoria para las campañas.</p>	<p>Considera el costo del número de conferencias de prensa a un costo estimado por cada una, el costo de la difusión de un número definido de cuñas radiales a nivel nacional por el precio estimado por cada una, el costo de la publicación de los avisos en la prensa escrita según sus respectivos precios.</p>	<p>Conferencias de prensa (una por campaña). Difusión de cuña radial en medios de cobertura nacional. Publicación de avisos en prensa escrita.</p>

<b>N° COMPONENTE</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>RUBROS DEL COSTEO</b>	<b>CÁLCULO</b>
6	Distribución de materiales. Considera recursos para distribuir, entre la población objetivo, los materiales de difusión (afiches y trípticos).	Considera el costo para el pago del número de promotores y mensajeros estimados por su costo, incluyendo costos de movilidad y viáticos estimados.	Equipos de promotores y mensajeros. Movilidad y viáticos.
7	Elaboración y difusión de cuñas para televisión.	Considera el costo del número de cuñas para televisión estimadas según su costo, así como el costo de la difusión del número de veces de las cuñas por su costo por vez.	Cuñas para televisión. Difusión de las cuñas elaboradas.

# EQUIDAD

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos



**Save the Children**