

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Económicas y Administración
Noviembre 2010

Aplicación del Planeamiento Estratégico en el Estado Uruguayo

Tutor: Cr. Isaac Margulies

Autoras:

Camila Bracco
Clarisa de Quadro
María Eugenia Feijer

Trabajo de Investigación Monográfico para la obtención del
Título de Contador Público – Plan 90



“Queremos agradecer a nuestro tutor, familiares y amigos por el apoyo incondicional brindado; y a todas las personas que fueron partícipes en las distintas etapas del presente trabajo de investigación.”

Camila, Clarisa y María Eugenia

CAPÍTULO 1- INTRODUCCIÓN

Introducción

En el presente capítulo expondremos el fundamento del porqué de la elección del tema, los principales objetivos y la metodología de trabajo que se empleará.

1.1 Justificación del tema

Con los avances en la administración y la creciente demanda de los servicios públicos por parte de la sociedad, el Estado Uruguayo ve la necesidad y fija como objetivo mejorar su gestión. Asimismo busca asignar los recursos escasos que posee, de forma eficiente y eficaz.

Para poder cumplir su cometido intenta incorporar la Planificación Estratégica en los organismos públicos, como herramienta que aporta mayor valor y bienestar social.

1.2 Objetivos

El objetivo del presente trabajo es analizar, investigar y comprender si los organismos públicos utilizan la herramienta de Planificación Estratégica para su gestión y cuál es la metodología que emplean en la aplicación de la misma.

En particular pretendemos estudiar:

- La importancia de la Planificación Estratégica en los distintos organismos.
- La forma en que cada uno la aplica.
- La comparación del proceso en los diferentes organismos.
- Las limitaciones que presenta cada organismo en la utilización de la Planificación Estratégica.
- La vinculación de la Planificación Estratégica con el Presupuesto.

En base al presente trabajo se pretende elaborar conclusiones y recomendaciones que aporten a la mejora de la gestión del sector público. Así como también, obtener un material de consulta, que sea de utilidad para los estudiantes y profesionales o funcionarios que trabajen en el Estado Uruguayo.

1.3 Metodología

Para poder elaborar el presente trabajo se investigaron diferentes organismos públicos pertenecientes a la Administración Central (MEF y MVOTMA), Servicios Descentralizados (ANTEL) y Entes Autónomos (UTE, ANEP, BCU, ANCAP, UDELAR). Además investigamos a la Oficina AGEV que depende de OPP para evaluar la importancia, el compromiso que esta tiene con el tema a nivel de Gobierno.

Para cumplir con los objetivos recurrimos aplicar diferentes herramientas metodológicas para el relevamiento de la información.

En primer lugar realizamos una búsqueda bibliográfica intensa sobre la Planificación Estratégica en las organizaciones en general, para luego enfocarnos en el Sector Público. Para ello utilizamos diversos materiales obtenidos en los cursos teóricos-prácticos de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, tal como “Gestión Financiera del Estado”, “Administración General” y “Contabilidad Presupuestal”; libros y artículos de diferentes autores obtenidos de la Biblioteca de la Facultad y de la Biblioteca Nacional; material obtenido de páginas de Internet relacionados con la temática.

A partir del análisis de la información recabada elaboramos el marco teórico que es el sustento de la investigación realizada.

En segundo lugar, confeccionamos el trabajo de campo que implica el acercamiento a los distintos organismos objeto de nuestro estudio a través de entrevistas realizadas a personas referentes en el tema, en los dichos organismos seleccionados en base a la disponibilidad de atención de los mismos.

En tercer lugar, a partir de la información relevada se desarrolla el análisis de la misma y se obtienen las conclusiones y recomendaciones con las cuales intentamos mejorar la aplicación de la herramienta en el sector público.

CAPÍTULO 2 - PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Introducción:

En el presente capítulo desarrollaremos en primer lugar los temas de planificación y de estrategia para luego enfocarnos en la planificación estratégica, en el control de la misma y la relación entre planificación y el Gobierno.

2.1 Planificación

La Planificación en las organizaciones adquiere mayor relevancia a consecuencia de un entorno más competitivo y agresivo, motivado entre otros fenómenos por la globalización, el avance de los mercados y el constante progreso tecnológico.

La planificación es un proceso, que utilizan la mayoría de los gerentes como una de las tantas herramientas a la hora de tomar decisiones para cumplir de forma eficiente y eficaz con los objetivos pactados, utilizando los recursos disponibles. Planificar es un método valioso, tanto para establecer dónde esta hoy la organización, como para determinar dónde quiere estar en el futuro.

En el proceso de planificación se definen los objetivos cuantificables en metas, se determinan las estrategias a seguir para alcanzar las mismas y se fijan los planes para integrar y coordinar el trabajo en la organización. En síntesis, la planificación se encarga de:

- ¿Qué hay que hacer?
- ¿Cómo hay que hacerlo?
- ¿Cuándo y en qué orden debe hacerse?
- ¿Con quién hay que hacerlo?

Definiciones de planificación según diferentes fundadores de la Administración:

- George Terry

"La planificación es seleccionar información y hacer suposiciones respecto al futuro para formular las actividades necesarias, para realizar los objetivos organizacionales."¹

- Idalberto Chiavenato

"La planificación es una técnica para minimizar la incertidumbre y dar más consistencia al desempeño de la empresa."²

¹ George Terry – "Principios de Administración" – 6ta. Edición 1984

² Idalberto Chiavenato – "Introducción a la teoría general de la administración" – Editorial McGraw-Hill – Año 2006

En base a lo estudiado sobre el tema, la Planificación, para nosotros, *tiene un carácter prospectivo, concierne al futuro, es prever y la definimos como “un proceso que establece los objetivos y luego determina los pasos para alcanzarlos”.*

Se puede decir que la Planificación es la principal función de la Administración, dado que de ella se sustentan las demás funciones: Organización, Dirección y Evaluación.



Fuente: propia

Esta función determina por anticipado cuáles son los objetivos que deben cumplirse y qué se debe hacer para alcanzarlos de la mejor manera posible.

La evaluación sirve para una re-planificación, a través de la retroalimentación de las etapas.

El propósito de la planificación es muy preciso, a través de ella se explicita que hacer hoy, esta semana, este mes o este año, para estar en una situación determinada el próximo mes, el próximo año o dentro de cinco, diez o veinte años. Es un modelo teórico para actuar en el futuro.



FUENTE: PROPIA

Podemos decir que la Planificación:

- Marca una dirección; cuando los individuos que trabajan en la organización tienen claro a dónde se dirige la misma, cuáles son las metas, los planes, pueden coordinar sus actividades, cooperar y hacer lo necesario para cumplir con los objetivos planteados.
- Reduce la incertidumbre; cuando los miembros de la organización se anticipan a los cambios, consideran los impactos de éstos y preparan las respuestas a las situaciones que convengan.
- Reduce la superposición y el desperdicio de actividades; al coordinar las actividades de acuerdo a los planes establecidos para cumplir los objetivos, la redundancia de éstas se minimiza.
- Establece los criterios de control; al momento de controlar se compara el desempeño real con lo planificado, identificando las desviaciones importantes para luego determinar las medidas correctivas adecuadas.

Si una organización no tiene planificación no sabría que organizar, que dirigir y que controlar.

Para planificar se deben determinar dos elementos fundamentales: las metas y los planes.



Fuente: Propia

2.1.1 Metas

Las metas son los resultados deseados para los individuos, grupos y organizaciones. Son los objetivos que se quieren alcanzar. Siempre es necesario saber cuáles son los resultados deseados para poder definir los planes para conseguirlos.

Las metas se clasifican en:

- Económicas y Estratégicas; siendo las metas económicas las que se relacionan con el desempeño financiero, mientras que las estratégicas se enfocan en las otras áreas de desempeño y a diferentes niveles.
- Declaradas y Reales; siendo las metas declaradas los anuncios oficiales que la organización dicta y quiere que sus interesados consideren como sus objetivos,

mientras que las metas reales son aquellas que realmente persigue la organización, definidas por los actos de los integrantes.

Las metas que se encuentran correctamente diseñadas deben cumplir las siguientes características:

- Escribirse en términos de resultados más que de acciones.
- Señalar claramente sus plazos.
- Ser alcanzables aunque sean difíciles.
- Exponerse por escrito.
- Comunicarse a todos los miembros de la organización.

Cuando se fijan las metas en cualquier organización se deben seguir los siguientes pasos:

- 1- Revisar la misión de la organización, debido a que las metas deben reflejar lo que se declara en la misión.
- 2- Evaluar los recursos que se tienen disponibles.
- 3- Determinar las metas individualmente o con comentarios de otros. Éstas reflejan los resultados deseados y deben ser congruentes con la misión y con los objetivos de las demás áreas de la organización.
- 4- Escribir las metas y comunicarlas a quienes tienen que saberlas.
- 5- Revisar los resultados y ver si se consiguieron las metas.

2.1.2 Planes

Los planes son documentos en los que se explica cómo se van alcanzar las metas, como se asignan los recursos, como se fijan los calendarios y otras acciones necesarias para concretarlas.

Los planes se pueden clasificar:

- Según el nivel jerárquico: estratégicos y operativos. Siendo los planes estratégicos aquellos que se aplican a toda la organización, fijan las metas generales y tratan de posicionarla en su contexto; mientras que los planes operativos son aquellos que especifican los detalles para lograr las metas generales.
- Según el plazo: de largo o corto plazo. Los planes de largo plazo son aquellos cuyo horizonte temporal supera los tres años, mientras que los de corto plazo abarcan un período de un año o menos.
- Según la especificidad: específicos o direccionales. Donde los planes específicos son muy detallados sin márgenes para ninguna interpretación, mientras que los planes

direccionales son flexibles, establecen lineamientos generales, pero no limitan a los gerentes en metas ni acciones concretas.

- Según la frecuencia; único o permanente. El plan único es aquel que se determina para satisfacer una necesidad específica, mientras que los permanentes son planes continuos que encausan actividades que se realizan repetidamente.

Existen tres factores que influyen al determinar que tipo de plan conviene definir:

- Nivel organizacional: los niveles inferiores se ocupan de los planes operativos, mientras que los niveles jerárquicos superiores elaboran los planes estratégicos.

- Grado de incertidumbre en el entorno: en entornos muy inseguros conviene definir planes específicos pero flexibles y alternativos. Es decir, en circunstancias de incertidumbre se hace imposible cumplir con lo planificado.

- Magnitud de los compromisos futuros (plazos): cuanto más afectan los planes actuales los compromisos futuros, mayor es el plazo que se debe destinar a los mismos. Los planes deben extenderse en un lapso de tiempo suficiente que permita cumplir con los compromisos pactados. Planificar para un plazo excesivo o demasiado próximo es ineficiente e ineficaz.

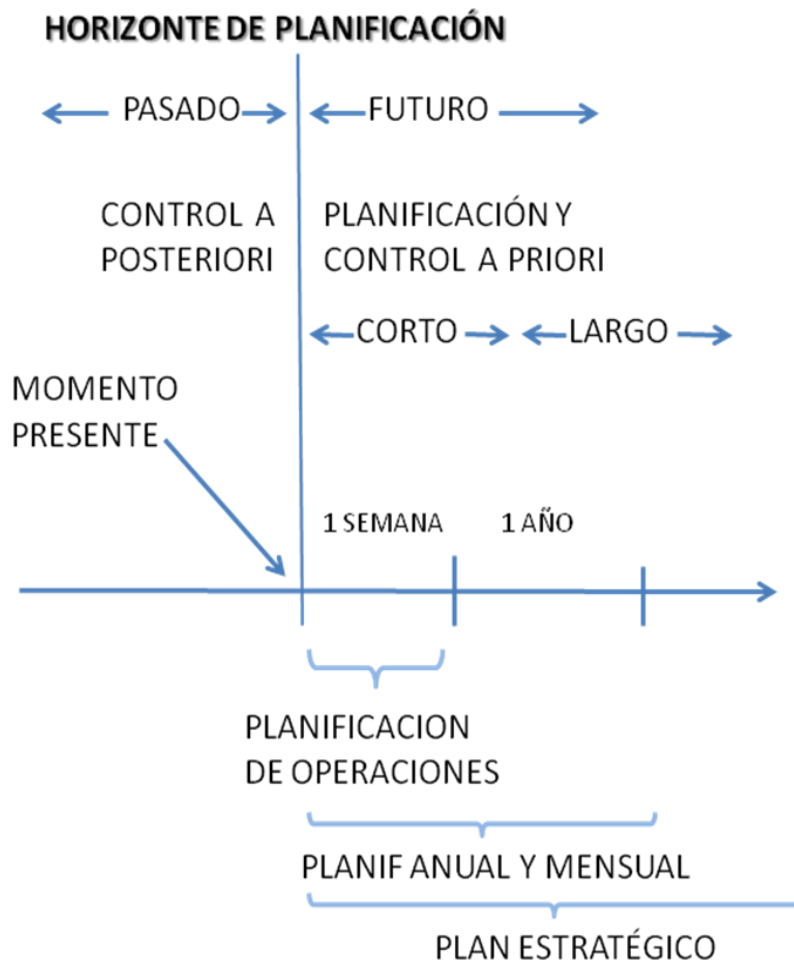
2.1.3 Tipos de Planificación

Según Joan M. Amat³ existen tres tipos: “planificación estratégica (o a largo plazo), planificación presupuestaria (o de gestión) y planificación operativa (o rutinaria)”.

- Planificación Estratégica: se realiza a largo plazo (más de un año), se aplica a toda la organización, se refiere principalmente a la definición del producto y del mercado a los que quiere dirigirse la empresa para lograr los objetivos. La estrategia se concentra principalmente en la formulación de las políticas de investigación y desarrollo, producción, marketing y finanzas, que permitan alcanzar los objetivos generales.
- Planificación Presupuestaria: se realiza para un año. Es la expresión anualizada en unidades monetarias de la planificación estratégica a largo plazo, por lo menos por cinco años como en el Uruguay hasta el próximo Gobierno. Se concreta con el presupuesto de cada centro de responsabilidad, intentando asegurar que la empresa en su conjunto y en particular cada departamento logren sus objetivos con eficiencia y eficacia.
- Planificación Operativa: se realiza a corto plazo (menor a un año), en ésta, se especifican los detalles de cómo se van a lograr las metas generales. Está orientada fundamentalmente al día a día, intentando asegurar que las tareas definidas se realicen en cada puesto de trabajo con la mayor eficacia y eficiencia posible.

³ Joan M. Amat – “Control Presupuestario” – Edición Gestión 2000, S.A. Barcelona – Año 2002

Para comprender la interrelación y diferencias que existe entre los tipos de planificación expondremos a continuación dos cuadros:



Fuente: Joan M. Amat – “Control Presupuestario” – Edición Gestión 2000, S.A. Barcelona – Año 2002, p. 45

Tipos de sistemas de planificación

<i>Concepto</i>	<i>Planificación Estratégica</i>	<i>Planificación Presupuestaria</i>	<i>Planificación Operativa</i>
Horizonte de tiempo	Más de 1 año	1 año	Diario/semanal
Finalidad	Establecer objetivos a largo plazo	Establecer objetivos y políticas a corto plazo	Establecer objetivos Rutinarios
Nivel de dirección afectado	Alta dirección	Alta dirección y direcciones departamentales	Direcciones departamentales y mandos Intermedios
Complejidad	Intervienen muchísimas variables	Menor complejidad	Baja
Actividad a controlar	Resultados globales	Desviaciones presupuestarias	Operaciones realizadas respecto a estándares técnicos
Punto de partida	Análisis del entorno Y de la organización	Planificación estratégica e información interna	Estándares técnicos
Contenido	Amplio, general y Cualitativo	Específico, detallado y cuantificado en unidades monetarias	Específico y cuantificado en unidades físicas
Naturaleza de la información	Externa, intuitiva	Interna, financiera	Interna, técnica
Grado de predicción	Bajo	Relativamente alto	Alto
Estructura de las decisiones	No programadas e imprevisibles	Relativamente programadas	Muy alto

Fuente: Joan M. Amat – “Control Presupuestario” – Edición Gestión 2000, S.A. Barcelona – Año 2002, p. 46

2.1.4 Importancia y Críticas a la Planificación

La gran mayoría de los jefes de las organizaciones consideran que planificar es imprescindible hoy en día, porque:

- La humanidad ve constantemente alterados sus valores.
- Los conocimientos y las tecnologías crecen de una manera exponencial, creando rupturas difíciles de asumir.
- Las fluctuaciones del entorno y condiciones de trabajo siguen ese cambio excepcional.
- Las expectativas de los clientes o usuarios se modifican al ritmo de ese cambio excepcional.
- El gobierno determina políticas que condicionan el funcionamiento de las organizaciones.
- La información y el importante desarrollo del conocimiento están creando organizaciones totalmente diferentes a las tradicionales.

A pesar de las consideraciones que realizan muchos jefes sobre la importancia que tiene la planificación en cualquier tipo de organización, existen algunos autores que no están de acuerdo con éstos, estableciendo una serie de críticas.

Entre ellas se destacan las siguientes, las que salvaremos según nuestro criterio:

- Planificar produce rigidez, lo que puede llevar al fracaso.
 - ◆ En nuestra opinión esta crítica se puede salvar a partir de la flexibilidad de los planes.
- No se puede trazar planes para un entorno dinámico.
 - ◆ Los planes son procesos y estos tienen que acompañar el entorno dinámico.
- Los planes formales no sustituyen la creatividad y la intuición.
 - ◆ Los mismos tienen que ser un producto de la creatividad y la intuición.
- La planificación hace que se centre la atención en la competencia de hoy, no en la supervivencia de mañana.
 - ◆ No hay soluciones perfectas, no por esto tenemos que desvalorizar la Planificación Estratégica.

2.2 Estrategia

La estrategia se relaciona con un conjunto de decisiones y criterios, a través de los cuales, la organización se orienta hacia la obtención de determinados objetivos a largo plazo. Son las acciones a tomar para cumplir con los objetivos establecidos.

Ésta debe considerar la utilización de recursos para desarrollar las actividades que conducen a los resultados, teniendo en cuenta cómo se conseguirán los mismos y cómo serán aplicados para aumentar las posibilidades de conseguir los resultados deseados.

Entre la cantidad de definiciones vistas nos inclinamos por la siguiente definición propia: la Estrategia, *“consiste en el modo de desplegar todos los recursos: humanos, materiales y financieros, para conseguir efectivamente el logro de los objetivos y metas establecidas”*.

2.2.1 Tipos de Estrategias

Habitualmente se identifican tres tipos de estrategia, correspondiendo cada una a diferentes niveles jerárquicos. A cada estrategia se le asignan diferentes competencias respecto a la toma de decisiones.

Los diferentes tipos son:

- Estrategia a nivel corporativo
- Estrategia a nivel empresarial
- Estrategia a nivel funcional

2.2.1.1 Estrategia a nivel corporativo

La estrategia a nivel corporativo es enunciada por la alta dirección, se desea determinar en qué negocios y actividades debe o quiere estar una organización y cuál es la combinación más adecuada de ellas. Se focaliza en vigilar los intereses y las operaciones de los distintos negocios que quiere realizar la organización. Esta estrategia responde a las siguientes preguntas:

- ¿Qué tipo de negocios quiere tener la organización?
- ¿Cuáles son las metas y las expectativas de la organización en cada negocio?
- ¿Cómo se deben asignar los recursos con que cuenta la organización para poder alcanzar las metas?

Hay tres estrategias corporativas principales:

- Estrategia de Crecimiento: tiene por objetivo incrementar las operaciones de la organización acrecentando el número de productos que ofrece o los mercados que atiende. Con este tipo de estrategia la organización aumenta los ingresos por ventas, el número de empleados, la participación en el mercado, etc.

- Estrategia de Estabilidad: se caracteriza por querer permanecer en un entorno estable, sin incurrir en cambios significativos. Al seguir esta estrategia las organizaciones se enfocan en atender a los mismos clientes con el mismo producto o servicio, mantener la participación en el mercado y sostener los resultados de rendimiento sobre la inversión de la empresa. Es extraño que una empresa no quiera crecer, pero a veces sus recursos, capacidades y competencias han llegado a su máximo rendimiento y la expansión de sus operaciones pondría en peligro el éxito futuro.
- Estrategia de Renovación: se lleva a cabo cuando una organización está en problemas y/o tiene deficiencias que reducen su desempeño. Existen dos tipos de estrategias de renovación, la “de atrincheramiento” y la “de ajuste”. La estrategia “de atrincheramiento” es de corto plazo, se implementa en situaciones en la que los problemas de desempeño no son graves, en cambio, la estrategia “de ajuste” se lleva a cabo cuando éstos repercuten significativamente en el funcionamiento de la organización.

2.2.1.2 Estrategia a nivel empresarial

La estrategia a nivel empresarial se enfoca en determinar como debe competir la organización en sus diferentes negocios. Se focaliza en la administración de los intereses y las operaciones de un negocio en particular, dado que cada negocio tiene su propia estrategia.

Esta estrategia hace referencia a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo competirá el negocio en el mercado?
- ¿Qué productos y/o servicios se deben ofrecer?
- ¿A qué clientes se va a focalizar?
- ¿Cómo se distribuyen los recursos en ese negocio?

Para establecer una buena estrategia a nivel empresarial es muy importante tener claro que es la ventaja competitiva de una organización, siendo la misma la característica distintiva de la organización con la competencia, aquello que sabe hacer mejor que el resto.

2.2.1.3 Estrategia a nivel funcional

A través de la estrategia a nivel funcional se pone en marcha la estrategia empresarial. Se centra en cómo utilizar y aplicar los recursos y habilidades dentro de cada negocio, con el fin de maximizar la productividad de dichos recursos. Las áreas funcionales más caracterizadas son: producción, comercialización, finanzas, recursos humanos, tecnología y compras.

2.3 Administración Estratégica

El proceso de administración estratégica son las decisiones, planes y acciones, en que se enfoca la organización para conseguir de la mejor manera posible los objetivos determinados para el largo plazo.

Este proceso de administración estratégica comprende tres grandes etapas:

- Planificación Estratégica
- Implementación
- Control



Fuente: propia

2.3.1 Planificación Estratégica

La planificación estratégica refiere principalmente a la capacidad de observación y anticipación que tiene una organización frente a desafíos y oportunidades que se presentan, tanto en la realidad interna como en el entorno externo. Es un proceso continuo, de constante reflexión sistemática, que se desarrolla y supone un aprendizaje que debe trasladarse en nuevas normas y procedimientos.

Es un instrumento apto para establecer correspondencia entre los problemas y las operaciones requeridas para superarlos, alcanzando los resultados buscados o identificando posibles desvíos y proponiendo medidas correctivas. Este proceso se lleva a cabo en el más alto nivel jerárquico de la organización y es la base para la elaboración de la planificación presupuestaria o de gestión y el fundamento para elaborar el presupuesto.

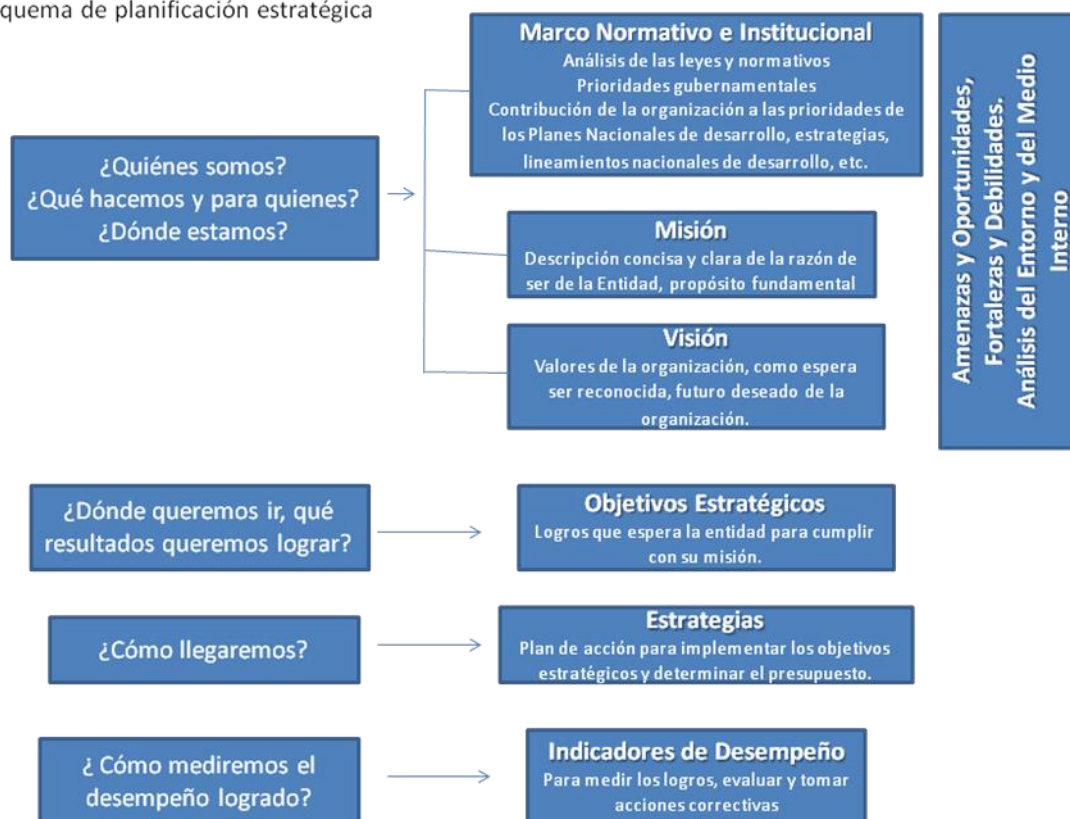
Resumiendo, la planificación estratégica trata de determinar lo que se debe hacer, quiénes deben realizarlo, para quiénes hacerlo, con qué recursos y bajo qué responsabilidad.

La planificación estratégica implica definir y/o revisar la misión y la visión de la organización, las metas y estrategias actuales, realizar un análisis interno y externo (FODA) de las necesidades y demandas de los grupos de interés relacionados, para luego formular la nueva estrategia de la organización.

En base a lo expuesto y a las distintas definiciones que hemos visto arribamos a la siguiente definición propia, la Planificación Estratégica, es *el conjunto de acciones adoptadas por la organización, cuya aplicación permite diseñar y desarrollar una o varias estrategias, para cumplir con la misión, visión y los objetivos establecidos, en forma eficiente y con la mayor calidad posible.*

La Planificación Estratégica requiere como hemos visto, una administración estratégica y fundamentalmente una cultura de Planificación Estratégica.

Esquema de planificación estratégica



Fuente: Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público (ILES – CEPAL)

2.3.1.1 Importancia de la Planificación Estratégica:

La planificación estratégica es importante en cualquier tipo de organización porque:

- Es una herramienta eficaz para la dirección de la organización desde dos puntos de vista:
 - 1) aporta valores sustantivos a través de la generación de resultados favorables que se derivan de la planificación.
 - 2) aporta valores relativos a la conducta de los agentes que intervienen en el proceso económico o administrativo.
- Constituye un eficaz medio de comunicación, mediante la participación de todo el personal en el proceso de planificación y toma de decisiones en los diferentes niveles jerárquicos.

- Flexibiliza la actitud frente al cambio debido a la participación en la planificación.
- Aporta entrenamiento al personal, especialmente a nivel gerencial.
- Identifica las relaciones causa – efecto entre los distintos escenarios y las acciones alternativas.
- Implementa una filosofía propia de la organización, identificando a las personas y generando iniciativa.

También es relevante tener presente qué NO es Planificación Estratégica:

- No es pronóstico. No implica predeterminar el futuro porque el mismo es imprevisible, no consiste en adivinar.
- No se refiere a decisiones futuras. Se ocupa del carácter futuro de las decisiones actuales. Las decisiones existen solamente en el presente. El problema afrontado por el responsable de la decisión estratégica no es lo que la organización debe hacer mañana, sino qué debemos hacer hoy con el fin de estar prontos para el futuro incierto.
- No es un intento de eliminar riesgos. El objetivo final de la Planificación Estratégica eficaz debe ser la capacidad de afrontar un riesgo más acentuado, pues éste es el único modo de mejorar el desempeño empresarial, es decir nos prepara para asumir de forma adecuada los riesgos venideros.
- No es un intento de hacer un plan estático, ya que es un proceso que procura en forma continúa cubrir las distintas alternativas que pueden surgir.

2.3.1.2 Etapas del proceso de Planificación Estratégica

El proceso de Planificación Estratégica comprende el desarrollo de las siguientes etapas:

- 1 – Declaración de la misión y visión de la organización.
- 2 – Análisis del ambiente externo en el cual se desenvuelve la organización, pudiendo identificar las oportunidades y las eventuales amenazas.
- 3 – Análisis del ambiente interno de la organización a los efectos de determinar las fortalezas y las posibles debilidades.
- 4 – Determinación de los objetivos estratégicos generales y específicos, seleccionando las estrategias y los planes de acción a seguir fundamentados en las fortalezas y oportunidades e intentando neutralizar las debilidades y las amenazas del entorno.



Los conceptos más importantes dentro de las etapas mencionados son:

✓ **Misión**

Al comenzar con el proceso de planificación estratégica, la organización debe definir su misión, que es el propósito o razón de ser de una organización, es la declaración de su finalidad.

La misión debe responder la siguiente pregunta:

- ¿Cuál es la razón para que la organización exista?

La misión debe lograr:

- Identificar a la organización.
- Identificar a su gente con la organización.
- Dar sentido y dirección al accionar de la organización.
- Comprometer a los miembros de la organización en el logro de la misma.
- Contribuir, a través de su logro, al desarrollo personal de sus miembros.

A su vez el enunciado de la misión deberá contemplar los siguientes aspectos:

- Identificar las necesidades de los usuarios que serán cubiertas por la organización.

- Identificar la “propuesta de valor”, no solo lo que la organización produce o entrega, sino el valor fundamental que representa la satisfacción de la necesidad del usuario.
- Mostrar lo que hace especial a la organización, es decir el medio específico que posee la organización de crear valor y satisfacer las necesidades de los usuarios.

Características del enunciado de la declaración de misión:

- Debe tener credibilidad, tanto para los usuarios internos como para los externos que reciban sus servicios.
- Debe ser simple, clara y directa.
- Debe tener un alto grado de originalidad. Debe ser algo diferente, que la distinga y la llene de orgullo y reconocimiento.
- Debe ser única. Intentar cumplir varias misiones a la vez es imposible. Pero también tiene que ser suficientemente amplia como para poder desglosarse en varios objetivos concretos y mensurables.
- Debe ser revisada constantemente.

Vigencia de la misión:

No siempre la misión “formal” de la organización es igual a lo misión “efectiva”. Muchas veces las entidades tienen como declaración formal de su misión, el referente de su creación legal, con los mandatos y funciones expresadas en dicha ley. Este mandato puede estar o no actualizado de acuerdo a lo “que realmente produce la institución”.

Puede suceder que el marco legal defina claramente el área de competencias de la entidad y por lo tanto los productos finales que debe brindar, sin embargo, los programas presupuestarios de la organización, o el tipo de productos que consumen parte importante de los recursos y se entregan a terceros, pueden no coincidir con el propósito de creación de la entidad.

La comparación entre la misión “formal” y la misión “efectiva” cuando hay diferencias importantes, da cuenta de la necesidad de realizar ajustes.

No es necesario reformular la misión cuando:

- No se han realizado cambios en la ley constitutiva de la organización.
- No ha habido cambios fundamentales en las funciones y atribuciones de la institución.
- La declaración de misión represente claramente lo que la organización produce.
- Los equipos directivos se mantienen. Esto no significa que ante cambio de autoridades se deba cambiar la misión, no obstante un primer punto de que se debiera encargar un nuevo jerarca es si está de acuerdo en cómo está

redactada el propósito de la organización sobre la cual es responsable y debe rendir cuentas.

✓ **Visión**

Una vez definida la misión de la organización, se debe completar la misma con la declaración de visión.

La visión es la representación de lo que debe ser en el futuro la organización. Es la imagen compartida de lo que queremos que sea la organización, expresada en términos de éxitos a los ojos de sus clientes u otras personas cuya aprobación puede afectar al destino del negocio.

La visión responde a la pregunta de:

- ¿Cómo queremos que nos perciban las personas que nos importan?

Implica un elemento de propósito noble y valores altos, algo que se considera especialmente meritorio.

La declaración de visión en cualquier organización es necesaria debido a que nos permite:

- Focalizar las actividades de la organización.
- Desarrollar la motivación.
- Coordinar los valores y creencias de la organización.
- Discutir el rol de la organización en el futuro.
- Evitar reacciones ante posibles situaciones de inestabilidad.

Características que debe tener el enunciado de la declaración de visión:

- 1- Estar orientada a un futuro a largo plazo (cinco o más años).
- 2- Tener credibilidad.
- 3- Tener un cierto contenido intangible, ambicioso e idealista, pero sin dejar de ser operativa.
- 4- Ser revisada constantemente.

✓ **Valores**

Al definir la visión se determinarán necesariamente los “valores” de la organización. Los valores en una organización son las reglas de juego fundamentales, o sea en que creemos, las ideas básicas permanentes que dan el significado a la existencia. Son el conjunto de convicciones profundas que manifiestan la identidad de una organización, tanto en su vida interna como en sus relaciones con el mundo exterior.

✓ **Objetivos Estratégicos**

Definidos los conceptos de misión, visión y valores se debe responder a la siguiente pregunta:

- ¿Qué se debe lograr en el largo y mediano plazo para desarrollar una acción coherente con la misión y visión?

Para responder a esta pregunta se definen los objetivos estratégicos, como los logros que se quieren alcanzar mediante el desarrollo de acciones en la organización. Los objetivos comenzaran expresándose con verbos como: “mejorar, ampliar, rediseñar, optimizar, alcanzar, generar, adecuar, etc.”

✓ **Metas de Gestión**

Una vez definidas los objetivos estratégicos se determinan las metas, que son la expresión concreta y cuantitativa de los objetivos que se quieren alcanzar. Es muy importante que se cuantifiquen los resultados y se establezcan los plazos.

En el punto 2.1.1 al plantear el tema de Planificación Estratégica en general, nos hemos referido a la clasificación de metas, los requisitos formales y los pasos necesarios para alcanzar la formulación de metas.

✓ **Indicadores**

Un indicador de gestión es una variable cuantitativa cuya finalidad es entregar información para poder analizar el cumplimiento o no de una meta de gestión. Son instrumentos para conocer la realidad y a partir de ellos se pueden establecer objetivos, tomar decisiones, pero siempre teniendo en cuenta que evaluar la gestión es mucho más que seleccionar indicadores. Tema que se abordara posteriormente en el punto 3.3.5.1 al plantear las principales herramientas que se utilizan en el control de resultados.

✓ **Análisis de la situación actual de la organización**

Es importante estudiar la situación actual de la organización, tanto en el entorno interno como externo para analizar cómo lograr los resultados deseados.

Este análisis se debe realizar con anterioridad a la definición de la estrategia a seguir.

La definición de la estrategia a seguir debe estar basada en decisiones sobre:

- productos a entregar a los clientes, sobre los cuales la organización debe priorizar su acción
- procesos y actividades críticas para lograr los objetivos organizacionales.

Generalmente el método que se utiliza para estudiar la situación actual de la organización es el análisis FODA. Éste, es una técnica que permite reunir información tanto del entorno interno como externo, permitiendo hacer un diagnóstico concreto de

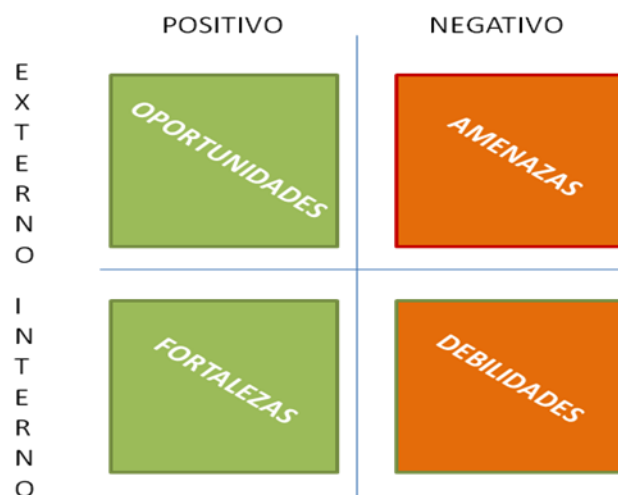
la realidad en la que se encuentra inserta, adoptar decisiones sobre objetivos, cursos de acción y asignación de recursos sustentados en este análisis.

Este análisis responde a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo estamos situados?
- ¿Qué podremos hacer?

FODA, quiere decir F = fortalezas, O = oportunidades, D = debilidades, A = amenaza; donde:

- Oportunidades: son situaciones o factores socioeconómicos, políticos o culturales que están fuera del control de la organización, cuya particularidad es que son factibles de ser aprovechados por la organización si es posible.
- Amenazas: son factores externos fuera del control de la organización y que podrían perjudicar y/o limitar el desarrollo de la misma. Son hechos del entorno que representan riesgos para la organización.
- Fortalezas: son capacidades humanas y materiales que tiene la organización para adaptarse y aprovechar al máximo las ventajas que ofrece el entorno social y enfrentar con mayores posibilidades de éxito las posibles amenazas que se le presenten.
- Debilidades: son las limitaciones o carencias de habilidades, conocimientos, información, tecnología y recursos financieros que padece la organización, impidiendo el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el entorno social y haciendo imposible defenderse de las amenazas.



Fuente: propia

Cuando se realiza el análisis interno, se debe hacer un autoanálisis de la organización intentando comprender detalladamente los aspectos importantes, identificando los puntos fuertes y los puntos débiles. El mismo deberá comprender:

- Análisis de los procesos de la organización (cadena de valor)
- Análisis de las actividades.

El método de “costeo por actividades” (Método ABC⁴), es una herramienta utilizada para realizar este análisis. Comienza por realizar un análisis global de la organización, donde se deben identificar los principales procesos de negocios que se desarrollan, luego los subprocesos dentro de los procesos anteriores y por último las actividades al interior de estos subprocesos.

Generalmente todas las organizaciones estructuran las actividades en base a procesos de trabajo. Los procesos de trabajo son grupos de actividades interrelacionadas con un objetivo propio que cruzan la organización funcional.

Las actividades en las organizaciones son definidas como un conjunto estructurado de tareas que consumen recursos e información para transformar insumos en productos. Las actividades se identifican dentro de cada proceso, teniendo atributos o características propias de los procesos.

Luego de identificar los procesos, subprocesos y actividades que los componen, así como los productos finales que surgen de los mismos, se deben calcular los costos respectivos. A través de los costos, se puede evaluar la eficiencia de la organización con relación a los insumos empleados y a los productos obtenidos, permitiendo identificar las ineficiencias que se producen en los procesos y/o actividades, para así rediseñar, eliminar o reasignar los recursos a otras actividades que contribuyan de mayor manera al producto final.

2.3.2 Implementación

Etapa en la cual se pone en práctica la planificación estratégica, se ejecutan los planes y proyectos y la estrategia entra en acción. Es una etapa dinámica, donde la propia acción puede determinar la necesidad de hacer correctivos o modificaciones de los referidos planes y proyectos, incluso de las estrategias y hasta puede llevar a un cambio en los objetivos y metas y en un caso extremo hasta la propia visión y misión.

2.3.3 Control - Evaluación Estratégica

En una economía global donde los mercados son cada vez más competitivos, las organizaciones para no perder su participación dentro de éste, deben ser cada vez más eficientes y eficaces.

Una manera de garantizar un desempeño exitoso por parte de la organización y verificar que las acciones previstas para llevar a cabo los objetivos estratégicos se estén realizando de manera adecuada, es mediante la implantación de un mecanismo de control.

⁴ Método ABC: “Activity Based Costing”

El *control* es un proceso que consiste en supervisar las actividades para garantizar que se realicen según lo planeado y corregir cualquier desviación significativa.⁵

Se puede medir el nivel de eficiencia de un sistema de control según el grado con el que ayude a los gerentes a lograr los objetivos de la organización.

2.3.3.1 Importancia de un Sistema de Control

Aunque se haya definido una detallada planificación y se haya llevado a cabo, no se podrá afirmar con exactitud que ésta sea eficiente y que las actividades realmente estén alcanzando los objetivos. Como consecuencia, surge la importancia de contar con un buen sistema de control donde se compruebe si los objetivos se están logrando y de no ser así, analizar cuáles son las razones.

Otro motivo por el que es relevante la etapa de control, es por la relación con el empowerment⁶. Los gerentes pueden delegar tareas propias en sus empleados, asegurando su realización en forma correcta al desarrollar un control eficaz que proporcione información y retroalimentación sobre el desempeño de sus empleados.

Existe un estrecho vínculo entre la planeación y el control, ya que al realizar un continuo seguimiento de las acciones se pueden tomar mejores decisiones sobre las acciones a emprender en un futuro.

2.3.3.2 Proceso de Control

El proceso de control consta de 3 etapas: la medición del rendimiento real, la comparación de éste con una norma y por último la toma de medidas administrativas para corregir desviaciones o normas inadecuadas.

2.3.3.2.1 Medición

Consiste en medir el rendimiento real. Puede medirse mediante la observación personal, los informes estadísticos, los informes orales y los informes escritos.

2.3.3.2.2 Comparación

Se compara el desempeño real con el estándar y se determina el grado de variación existente entre estos. Es importante determinar el margen de variación aceptable, para luego enfocarse realmente en aquella parte que exceda éste último.

2.3.3.2.3 Las Medidas Administrativas

Una vez identifica la desviación, se puede optar por tres opciones: no hacer nada, o corregir el desempeño real o revisar los estándares.

Para corregir el desempeño real se pueden tomar medidas correctivas inmediatas o medidas correctivas básicas. En las medidas correctivas inmediatas se resuelven los problemas al instante para que el desempeño retome su curso, mientras que en las

⁵ Robbins/Coulter – “Administración General” – Editorial Pearson, 8ta Edición, 2005

⁶ Empowerment: “Otorgamiento de poder a los empleados”

medidas correctivas básicas se analizan cómo y por qué se desvió el desempeño y después se corrige la causa de la desviación.

Otra opción es revisar los estándares, donde puede suceder que se hayan fijado estándares muy elevados, poco alcanzables o demasiado bajos. En este caso, no se deberá corregir el desempeño sino que se deberá analizar y corregir el estándar.

2.3.3.3 Mecanismo de Control

Dentro de una organización se pueden dar dos mecanismos de control; el formal o el informal.

Entre los mecanismos formales, los sistemas de control se fundamentan en una contabilidad de gestión, la formulación de un plan estratégico o el diseño de la estructura organizativa formal, mientras que en el mecanismo de control informal se basa en la supervisión directa, el autocontrol si se desarrolla la motivación individual, la relación interpersonal y la identificación de las personas con la organización.

2.3.3.4 Sistema de Control

Según se utilicen o combinen en una organización los mecanismos de control mencionados anteriormente, se pueden considerar cuatro sistemas de control:

✓ Control Familiar

Predomina en organizaciones generalmente pequeñas y muy centralizadas, en las que la gestión de ésta, se basa fundamentalmente en el liderazgo y la supervisión directa del principal directivo de la organización.

Este control se produce en actividades relativamente rutinarias en las que es difícil su formalización y en las que prevalece la opinión o decisión del líder de la organización.

En este sistema la cultura es el principal mecanismo de control.

✓ Control Burocrático

Este control se implementa en organizaciones donde existen actividades rutinarias que permiten una elevada formalización.

Se basa en mecanismos administrativos y jerárquicos, como normas, reglamentaciones, procedimientos, políticas, estandarización de las actividades, descripciones de empleos bien definidos y presupuestos, para asegurar que los empleados exhiban comportamientos apropiados y cumplan con las normas de desempeño.

✓ Control Ad-Hoc

Se implementa en organizaciones donde existe una elevada descentralización, es difícil formalizar las tareas, prevenir, medir y evaluar el resultado de la actuación de ésta.

Este sistema se promueve mediante mecanismos de control que contribuyen a la motivación individual con la tarea y actividad, a la relación interpersonal y a la identificación de los empleados con los valores y objetivos de la organización.

✓ **Control por Resultados**

Este sistema de control es el que generalmente se asocia al control de gestión.

El control por resultados predomina en actividades relativamente rutinarias y en un entorno altamente competitivo.

Para poder aplicar este control es necesario que la organización cuente con:

- Descentralización de las decisiones.
- Especificación de objetivos y estándares respecto al resultado.
- Medición del resultado en términos cuantitativos.
- Evaluación del comportamiento de un responsable en función del resultado obtenido respecto a los objetivos

Al implementar este sistema se trata de asegurar y facilitar el cumplimiento de los objetivos.

Un sistema de evaluación como este permite:

- Definir acciones correctivas de corto plazo y retroalimentar la planeación y programación, permitiendo verificar si se hizo una correcta planificación estratégica, cómo se da la generación de bienes y servicios, si se da una adecuada atención a los usuarios y qué se puede mejorar.
- Promover la transparencia en la asignación y ejecución de recursos.
- Mejorar continuamente la institución.
- Generar información útil y confiable para la toma de decisiones.
- Mejorar la toma de decisiones.

2.3.3.5 Principales herramientas que se utilizan en el Control de Resultados

2.3.3.5.1 Indicadores

Dentro de un sistema orientado a resultados y sustentado en la medición del desempeño, es esencial diseñar e implementar un sistema de indicadores.

Los indicadores brindan información respecto a dos áreas del desempeño, la de la gestión y la de los resultados obtenidos.⁷

Los indicadores permiten monitorear y evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos y metas de gestión establecidos en el plan estratégico y operativo.⁸

Al brindar información sobre la magnitud, calidad, cantidad y oportunidad con que los bienes y servicios son entregados a los usuarios, permiten una asignación más eficiente de los recursos y hacer las correcciones debidas en tiempo y forma.

El uso de indicadores ayuda a saber cuándo una determinada acción ha tenido éxito y cuando no.

Los indicadores para cumplir con su rol de control de gestión estratégico y operativo, deberán cumplir con las siguientes características:

- **Relevancia:** deben aportar información imprescindible para la toma de decisiones contribuyendo directamente al cumplimiento de los objetivos estratégicos.
- **Objetividad:** los datos deben ser auditables, es decir, debe existir la posibilidad de ser verificados independientemente de forma externa.
- **Ser inequívocos:** su análisis no debería permitir interpretaciones ambiguas o contrapuestas.
- **Compleitud:** idealmente un buen conjunto de indicadores debería capturar todas las posibles conductas o acciones relevantes vinculadas al suceso que se intenta captar.
- **Sensibilidad:** deben ser capaces de reflejar las acciones y esfuerzos del individuo o la unidad que realiza la gestión, es decir, deben basarse sobre variables que la unidad pueda controlar.
- **Accesibilidad:** su obtención debe tener un costo razonable en relación a los beneficios que reporta la información que brindan.

2.3.3.5.1.1 Clasificación de Indicadores

Según las dos dimensiones del desempeño, los indicadores se pueden clasificar en:

1 - **Indicadores de resultados:** miden la capacidad de la institución para resolver los problemas públicos que están contemplados en la definición de los objetivos. Estos indicadores actúan como una “señal de alerta” que indica si se está trabajando de forma adecuada con respecto a los resultados planificados. Sirven para detectar posibles desvíos y corregirlos.

⁷ OPP - “Sistema de Planificación y Evaluación” - Instructivo conceptual – Año 2010

⁸ OPP - “Guía metodológica de planificación” - Año 2005

Los indicadores más adecuados para medir los resultados son los indicadores de eficacia. Ya que controlan el logro de las metas planeadas sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.

Dentro de las distintas áreas que abarcan las metas planteadas de una institución podemos encontrar:

- **De cobertura:** Representa la expresión numérica del grado en que las actividades son capaces de cubrir o satisfacer la demanda. El porcentaje de cobertura a su vez, debe ser una comparación de la situación actual respecto al máximo potencial que se puede entregar.
- **De focalización:** Describe el grado en que las prestaciones y servicios están llegando a la población objetivo previamente establecido.
- **De capacidad para cubrir la demanda actual:** Mide qué parte de la demanda real satisface la institución, independientemente de cuál sea la demanda potencial.⁹

2 - Indicadores de gestión: miden la “forma” en que se generan los productos de las UE, teniendo en cuenta la utilización de los insumos y los procesos necesarios para obtenerlos.

Las dimensiones relacionadas con esta medición son la de eficiencia y la de calidad:

- **Los indicadores de Eficiencia:** Describen la relación ente dos magnitudes: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. Esta definición acepta varias relaciones, como ser la productividad media de los distintos factores de producción de los bienes y servicios, relacionando el nivel de actividad con el nivel de recursos utilizados.
- **Los Indicadores de Calidad del servicio:** Tratan de medir la capacidad que tiene la organización para responder en forma rápida y directa las necesidades que tienen sus usuarios. Tiene en cuenta factores tales como, oportunidad, accesibilidad, precisión, y continuidad en la entrega de los servicios así como comodidad y cortesía en la atención. Las áreas relacionadas con la calidad en la prestación de servicios pueden dar lugar a indicadores con relación a:
 - **De calidad en el acceso a la información:** Mide el grado de calidad y de oportunidad en la información.
 - **De calidad en el acceso al servicio:** Expresa el grado de factibilidad para acceder al servicio por parte del usuario
 - **De calidad de la infraestructura para atender al público:** Relaciona las características de los espacios de atención al

⁹ Martha Vidal – “La Gestión financiera del Estado” - Editorial FCE, Montevideo - Año 2009

público así como a la aplicación de la tecnología informática para la prestación de los servicios.

- **De Calidad en tiempo de respuesta:** Mide los tiempos promedio entre la solicitud de un servicio y su prestación.
- **De Calidad en tiempo de espera:** Indica el tiempo promedio entre la llegada del usuario a la oficina y la atención del funcionario.

3 - **Indicadores de desempeño presupuestario:** como otro indicador que mide el desempeño, define la capacidad que tiene una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos.

2.3.3.5.2 Cuadro de Mando Integral

El Cuadro de Mando Integral contempla los indicadores financieros de la actuación pasada con medidas de los inductores de actuación futura.¹⁰

Los objetivos e indicadores del Cuadro de Mando Integral se derivan de la visión y estrategia de una organización; y contemplan la actuación de la organización desde cuatro perspectivas:

- **Perspectiva Financiera:** describe los resultados tangibles de la estrategia en términos financieros tradicionales.
- **Perspectiva del Cliente:** define la propuesta de valor para los clientes objeto.
- **Perspectiva de Procesos Internos:** identifica los procesos críticos que se espera tengan el mayor impacto sobre la estrategia.
- **Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento:** identifica los activos intangibles que son más importantes para la estrategia. Se identifican qué áreas, qué sistemas y qué clase de ambiente se requiere para apoyar los procesos internos de creación de valor.

Los objetivos de estas cuatro perspectivas, están vinculados entre sí por relaciones de causa y efecto.

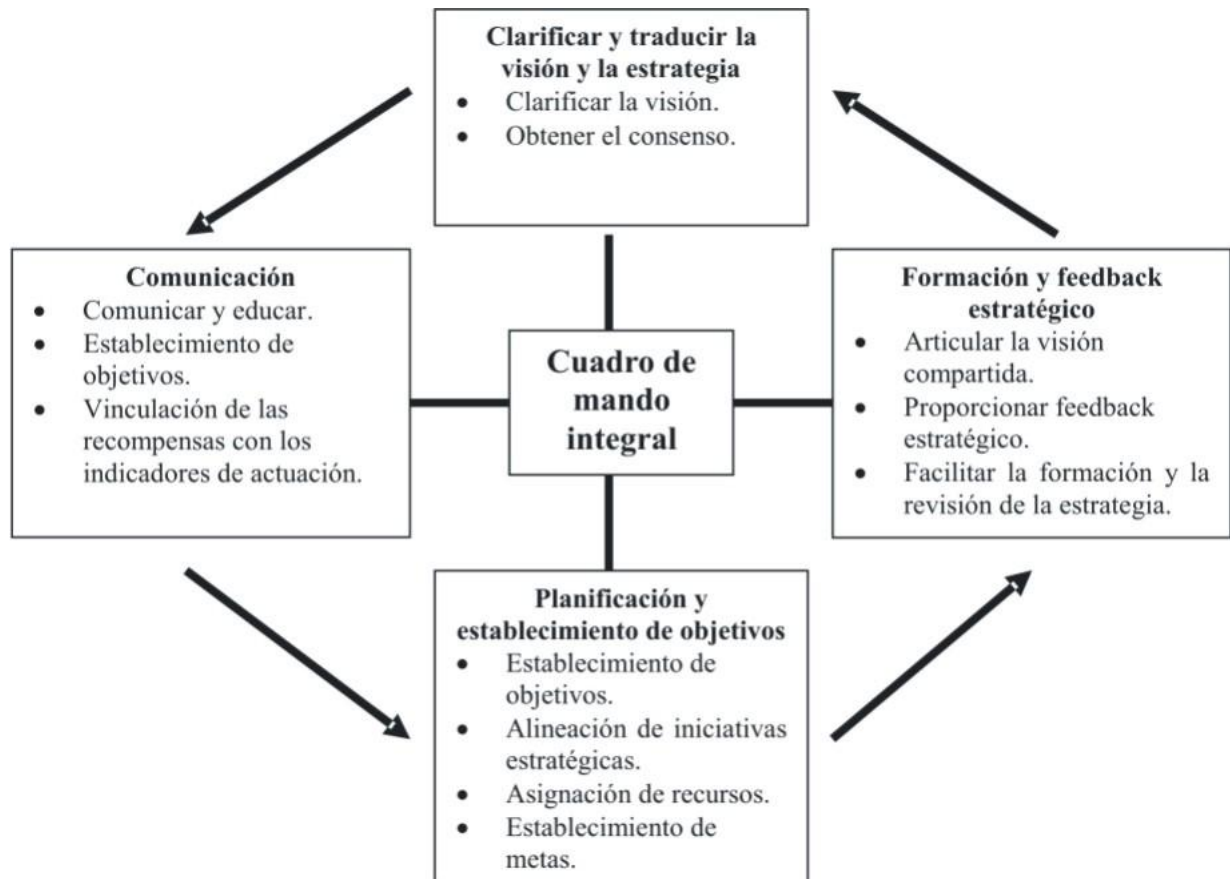
El CMI es una de las principales herramientas que se utilizan como sistema de gestión estratégica, sirve para llevar a cabo procesos de gestión decisivos, tales como:

- Aclarar, traducir y/o transformar la visión y la estrategia.
- Comunicar y vincular los objetivos e indicadores estratégicos.
- Planificar, establecer objetivos y alinear las iniciativas estratégicas.

¹⁰Kaplan y Norton – “El cuadro de Mando Integral” – Editorial Gestión 2000 – Año 2006

- Aumentar el feedback y formación estratégica.

Esta herramienta no sólo debe ser usada para controlar, sino que también es utilizada como sistema de comunicación, información y de formación.



Fuente: Kaplan y Norton – “El cuadro de Mando Integral” – Editorial Gestión 2000 – Año 2006

Otra de las funcionalidades a destacar es que permite un equilibrio entre los objetivos a corto plazo y a largo plazo, entre los resultados deseados y los inductores de actuación y entre las medidas objetivas y subjetivas.

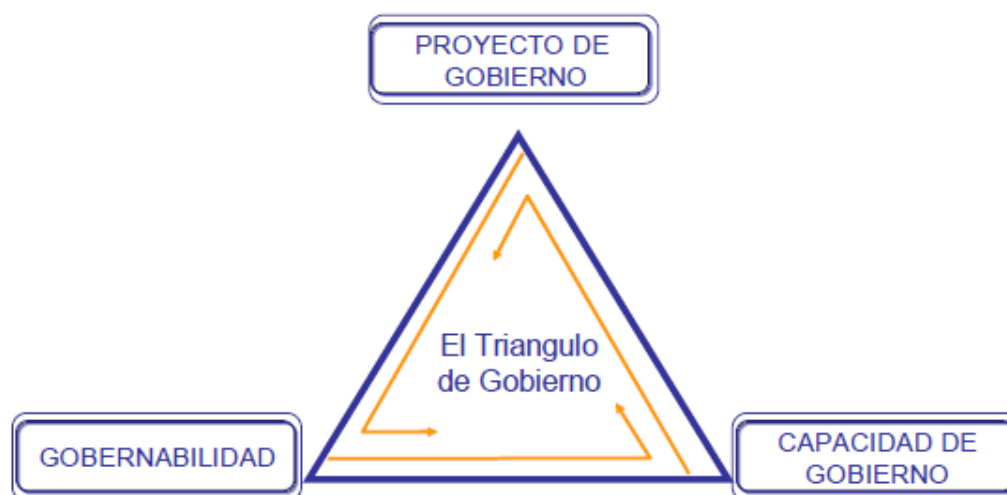
2.4 Relación entre Planificación y Gobierno

Cuando se hace referencia a la Planificación en el ámbito de la gestión pública, es fundamental considerar la naturaleza y particulares características y complejidad asociadas al Estado, al Sector Público y al Gobierno, así como también la función de gobernar en sociedades modernas.

Por Gobierno se entiende, la capacidad de transformar la realidad en el sentido deseado, definiendo la actividad de gobernar, según Carlos Matus¹¹, como el proceso por el cual se articulan tres variables: el Proyecto de Gobierno, la Capacidad de Gobierno y la Gobernabilidad.

- **El Proyecto de Gobierno**, es la propuesta de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la situación deseada, que establece un patrón de satisfacciones a la población, el cual genera un intercambio de problemas.
- **La Capacidad de Gobernar**, expresa la pericia para conducir y poder dominar las dificultades del cambio propuesto.
- **La Gobernabilidad del sistema**, sintetiza el grado de dificultad de la propuesta y del camino que debe recorrerse, verificable por el grado de aceptación o rechazo del proyecto.

Qué entendemos por gobernar



Fuente: CiGob: "Planificación como función de la Gestión de Gobierno"

La Planificación, es una herramienta que permite la articulación entre estas tres variables, sirviendo además como guía a la acción del gobierno, la cual se inserta en un mundo complejo, incierto, en donde nada se puede predecir.

Dentro del ámbito de la gestión de gobierno, planificar significa también poder hacer un análisis de por qué los proyectos de gobierno fracasan y poder aprender en base al análisis y la reflexión del intercambio de problemas. En este sentido, planificar es analizar variantes, posibilidades, probabilidades y planes de contingencia.

¹¹ Carlos Matus (1931 – 1998) Ingeniero Comercial chileno, especializado en Alta Dirección y Planificación Estratégica.

Un correcto proceso de planificación debe dar solución a los siguientes temas:

- Identificar, seleccionar y priorizar los problemas seleccionados en el Proyecto de Gobierno.
- Lograr una precisa explicación de los problemas que se pretenden enfrentar en el Plan de Gobierno.
- Ser capaz de identificar las causas críticas, es decir aquellas causas sobre las cuales podemos intervenir para revertir el problema identificado.
- Analizar el comportamiento de los actores involucrados en el proceso de intervención.
- Analizar el intercambio de problemas que la intervención origina.
- Realizar el análisis de la viabilidad del plan de gobierno, análisis estratégico.¹²

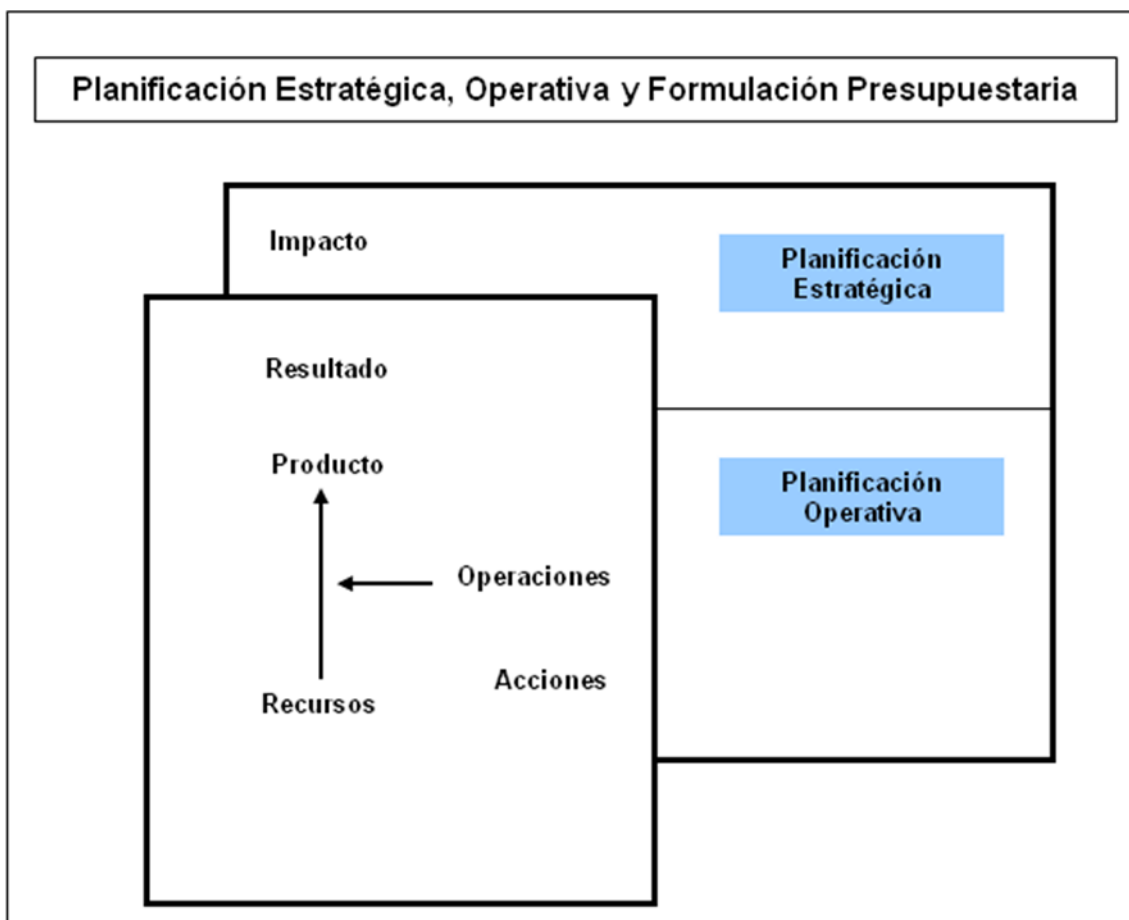
¹² “La Planificación como función de la Gestión de Gobierno” por Lic. Guillermo Babino, XVIII Seminario Nacional de Presupuesto Público - Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública – Córdoba, Octubre 2004

CAPÍTULO 3 - EFECTO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: PRESUPUESTO

Introducción:

En este segundo capítulo mencionaremos la relación de la planificación estratégica y el presupuesto, y desarrollaremos las características principales del mismo.

3.1 Presupuesto y Planificación para la Gestión por Resultados



Fuente: CiGob: "La Planificación Presupuestaria como función de la Gestión de Gobierno"

La Presupuestación por programas se basa en una visión productiva del accionar del Sector Público. En este sentido, la ejecución de las políticas públicas es considerada un proceso de producción por el cual determinados insumos¹³ se convierten en

¹³Entendidos éstos como los recursos humanos, materiales, maquinarias y equipos y servicios no personales que se requieren para el logro de un producto (bien o servicio).

productos¹⁴ que se entregan a la sociedad en forma de bienes y servicios. Para poder satisfacer las demandas de la sociedad y a la vez lograr una relación de producción eficiente, se necesita de la herramienta de Planificación.

La etapa de formulación del Presupuesto de los diferentes organismos que componen al Estado, comprende elementos derivados de la planificación estratégica como de la planificación operativa. Incluso en el Proyecto de Presupuesto, que es la culminación de la etapa de formulación debe de quedar plasmada la relación resultados – productos – insumos.

La relación producto – resultados es una relación que demanda un análisis riguroso y metódico para poder identificar problemas, las causas que los originan, el personal vinculado a la estrategia adoptada y el análisis de la viabilidad del plan de acción. En este sentido el presupuesto es el resultado de una apuesta por parte de la máxima autoridad política de un organismo o incluso del Gobierno mismo, sobre el posible impacto o resultado que tendrá la producción en el ámbito de su accionar. Este proceso debe llevarse a cabo bajo el uso de la herramienta de Planificación Estratégica

Por otro lado la relación productos – insumos es una relación técnica que demanda operaciones, es la relación que dada una tecnología de producción, se establece entre los diversos insumos combinados en el proceso de producción en cantidades y calidades adecuadas y precisas para cada producto. Esta acción también es una actividad de planificación, pero de carácter operativo y de responsabilidad de las áreas técnicas de la organización. El proceso de poner en relación insumos con productos y las operaciones necesarias para lograr una relación exitosa se denomina Planificación Operativa.

3.2 La Presupuestación

3.2.1 Presupuesto

El presupuesto es la herramienta que se utiliza para traducir la planificación estratégica en unidades monetarias.

Es un plan numérico donde se asignan los recursos económicos a las distintas actividades que se desarrollan para cumplir con las metas y objetivos estratégicos, definidos en la planificación estratégica.

“Los Presupuestos son estados cuantitativos formales de los recursos reservados para realizar las actividades planeadas durante determinados períodos. Son el medio más común con que se planean y controlan las actividades en todos los niveles de una organización”¹⁵

¹⁴Entendidos éstos como los bienes o servicios que surgen como resultado de la combinación de los insumos.

¹⁵ James A. F Stoner, R. Edward Freeman, Daniel R Gilbert, Jr – “Administración” – Editorial Prentice Hall, Hispanoamericana S.A” - 6ta Edición

3.2.2 Funciones de los Presupuestos

La principal función de los presupuestos se relaciona con el Control Financiero de la organización, pudiendo también desempeñar roles preventivos dentro de la misma.

La Presupuestación, es una fase clave en el conjunto del proceso de Planificación y Control, ya que en esta etapa se definen en detalles los planes de acción necesarios para la consecución de los objetivos. Los planes de acción deben incluir:

- Los objetivos específicos de las distintas áreas y/o programas que resultan de los objetivos globales.
- Las actividades a desarrollar para conseguirlos.
- Un calendario detallado de dichas actividades, con la cuantificación en tiempo y recursos de cada acción.
- Los responsables para su implantación.
- Las medidas de control a utilizar en el seguimiento del plan.

A partir de la cuantificación de los planes de acción definidos, se elaboran los presupuestos, instrumento utilizado también para tomar decisiones sobre la distribución de recursos por áreas y/o programas y permitir su evaluación y control posterior.

Los presupuestos en particular se caracterizan por la cuantificación y su mayor nivel analítico, estando dirigidos a la medición y justificación de los desvíos con relación a la operativa real de la empresa a través del control presupuestario.

En consecuencia, las cifras presupuestarias son cifras objetivo y no meras estimaciones, previsiones o pronósticos. En este sentido, todas y cada una de las partidas del presupuesto deben asignarse a un responsable.

3.2.3 Importancia de los Presupuestos

Los Presupuestos son importantes porque:

- Ayudan a minimizar el riesgo en las operaciones de una organización.
- Permiten mantener el plan de acción de una organización dentro de límites razonables.
- Sirven como mecanismo para la revisión de políticas y estrategias de una organización.
- Facilitan que los miembros de una organización cuantifiquen en términos financieros los diferentes componentes de su plan de acción.

- Sirven como guías durante la ejecución de programas de personal en un determinado período de tiempo y sirven como norma de comparación una vez que se hayan completado los planes y programas.

3.2.4 Objetivos de los Presupuestos

El principal objetivo de los presupuestos es planear integral y sistemáticamente todas las actividades que la organización debe desarrollar en un período de tiempo establecido. De esta manera se logra controlar y medir los resultados cuantitativos, cualitativos y fijar responsabilidades en las diferentes dependencias para lograr el cumplimiento de las metas previstas.

La formalización de los objetivos en el presupuesto debe conducirse mediante el análisis de dos componentes:

- Componente físico.
- Componente monetario y criterio de valuación.

Puesto en marcha el período presupuestario, las proyecciones se concretan realmente en la “gestión operativa” (etapa de la ejecución presupuestaria), que mediante el tratamiento informativo de sus componentes generará los “resultados obtenidos” por el sistema contable.

Con cierta periodicidad y por comparaciones entre “presupuesto” y “real” surgirán los desvíos o variaciones que de inmediato darán lugar al análisis de las causas que los provocaron.

Tomando en cuenta la materialidad de los desvíos, se procede a la justificación por cada uno de los sectores responsables, formalizada en los informes de control presupuestario, que será la base para la toma de medidas correctivas en el menor tiempo posible.

Dichas medidas desencadenarán un proceso de “retroalimentación” (feed back), el que podrá actuar sobre la gestión operativa o aún sobre los objetivos mismos, determinando en este último caso modificaciones al presupuesto.

Elaboradas las estrategias de la organización, así como los planes, programas y presupuestos correspondientes, se trata luego de llevar a cabo las actividades y tareas previstas en los mismos. Esta fase es netamente ejecutiva y en ella debe imperar un grado importante de autonomía, tanto en relación con la organización de las actividades como en cuanto al empleo de los recursos necesarios para llevarlos a cabo.

3.2.5 Principios de los Presupuestos

Para poder considerar al presupuesto como una herramienta eficaz en la administración, es importante que cumplan con una serie de principios. Los mismos se podrán clasificar en sustanciales y formales.

Los principios sustanciales son aquellos que refieren al contenido del presupuesto, mientras que los principios formales se relacionan con la forma del presupuesto.

Dentro de los Principios Sustanciales encontramos los siguientes:

1. **Principio de Integralidad:**

- **Universalidad:** el presupuesto debe considerar todas las operaciones del Estado, es decir todos los gastos y todos los recursos de los organismos que integran el Estado.
- **Unidad:** bajo este principio se establece la elaboración de un único documento donde se plasmen los presupuestos de todos los organismos del Estado y aquellos gastos y recursos de entidades no estatales que manejen fondos público o bienes del Estado.

A consecuencia del principio de integralidad surge la regla de unidad de caja, implicando que todos los recursos que recauden las diferentes entidades del Estado sean destinados a un fondo único y común, para luego con los mismos hacer frente a las distintas erogaciones que nazcan.

2. **Principio de Exclusividad:** En el presupuesto no se debe incluir ninguna partida que no tenga relación alguna con la materia presupuestal.
3. **Principio de Periodicidad:** Refiere a que el presupuesto se debe elaborar para un período conveniente, no debiendo ser este, ni muy corto ni muy largo. El plazo ideal para la mayoría de los jerarcas es de un año, ya que en el mismo se planifican objetivos posibles de ser alcanzados a corto plazo a través de ciertas acciones.
4. **Principio de Equilibrio:** Al confeccionar un presupuesto el monto de los gastos y los recursos que los financian deben de estar equilibrados.
5. **Principio de Precedencia:** Previo a la etapa de ejecución de la planificación se debe elaborar el presupuesto dado que éste es una proyección de cómo se van a utilizar los recursos disponibles para cumplir con los resultados deseados.
6. **Principio de Programación:** Este principio refiere a que el presupuesto debe ser el plan de acción de la organización donde se fijen objetivos y metas y a partir de los mismos se determinen las acciones a seguir, los recursos que se necesitan, los responsables y el costo de las actividades a desarrollar.
7. **Principio de Exactitud o de Acuciosidad:** Los presupuestos se consideran honestos y verdaderos cuando las estimaciones que lo conforman se presentan lo más ajustado posible a la realidad.

8. **Principio de Especificidad:** Es necesario que las partidas presupuestales logren un grado de detalle adecuado para que el presupuesto sea flexible a las circunstancias variables de forma de evitar deliberadamente el control del órgano que lo apruebe.

Dentro de los Principios Formales encontramos los siguientes:

1. **Claridad:** Esta regla es muy importante, dado que el presupuesto es el instrumento que refleja cómo se han distribuido los recursos escasos entre las necesidades a satisfacer y quiénes son los responsables de los gastos. Es fundamental que el plan donde se expresen objetivos, metas y actividades a llevar a cabo para cumplirlos junto con su valorización monetaria, se presenten con claridad para hacer más fácil su entendimiento.
2. **Publicidad:** El Presupuesto debe ser un documento al cual se le brinde la necesaria publicidad a efectos de que, los propietarios conozcan el plan de acción de su organización, cómo se va ejecutando y sus modificaciones.
3. **Uniformidad:** Este principio, aplicado al sector público, significa que los diferentes organismos deben ajustar sus presupuestos basándose en criterios y normas establecidas por organismos encargados de dictar instructivos para su formulación y posterior ejecución.

CAPÍTULO 4 - GESTIÓN POR RESULTADOS

Introducción:

En el presente capítulo explicaremos el concepto de la Gestión por Resultados, las herramientas de dicho modelo y la diferencia con la Gestión Tradicional.

4.1 Definición

La Gestión por Resultados puede definirse como el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un periodo de tiempo determinado. Permitiendo gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender a las demandas de la sociedad.¹⁶

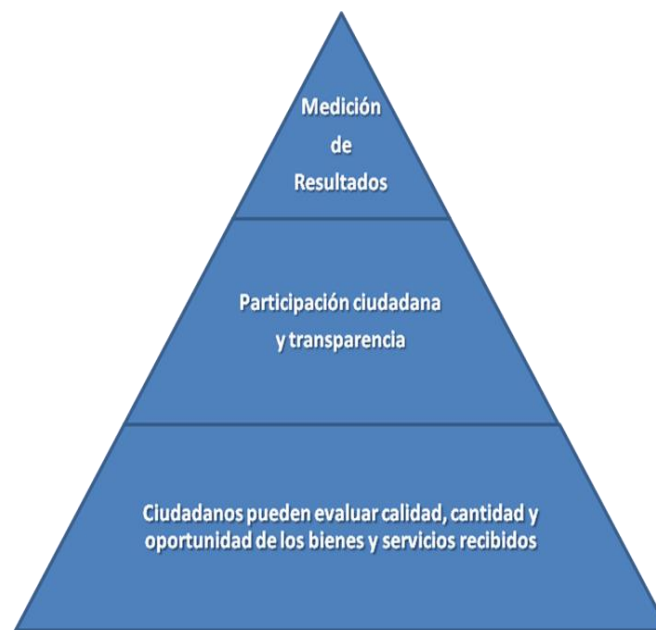
Este modelo busca incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilidad de los funcionarios por los resultados de su gestión.

Este modelo de Gestión incorpora a los Sistemas de evaluación, con el objetivo de medir el grado de desempeño real de la gestión pública, por lo que se hace necesario diferenciar y definir los elementos de la producción pública: productos y resultados. Los organismos públicos en su proceso de producción utilizan insumos financieros, humanos y materiales, asignados a través del presupuesto, para la producción de bienes y servicios (productos), destinados al logro de objetivos de política pública (resultados). El sistema de evaluación deberá definir dos procesos de valuación uno para resultados y otro para los productos.

La implantación del sistema de evaluación, requiere un análisis constante de los procesos internos, que permita identificar los desvíos entre los objetivos de la institución y la operativa diaria. Por lo que es necesario rever procedimientos, rutinas operativas e instancias de operación entre áreas de un proceso. Este proceso definido como reingeniería permite orientar los procesos internos al logro de los productos identificados como prioritarios en el Plan Estratégico.

¹⁶ Cr. Marcos Pedro Makón – “El modelo de la gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional” - CEPAL – Año 2000

4.1.1 Pilares del Modelo de Gestión Nueva Gerencia Pública



Fuente: propia

4.1.2 Definición de Gestión por Resultados según la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública

“Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, que se inscribe en la propuesta de adecuar el funcionamiento de las Administraciones Públicas iberoamericanas para garantizar que sean instrumentos útiles, efectivos y confiables al servicio de sus respectivas sociedades. En tal sentido, la presente Carta Iberoamericana vincula la calidad en la gestión pública con dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático: 1. toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social; 2. la gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas.

En definitiva, la presente Carta constituye un marco de referencia que posibilita el desarrollo de procesos de reforma y racionalización en la Administración Pública iberoamericana mediante el uso de técnicas y herramientas de gestión de calidad en el sector público, las cuales deberán adecuarse a la idiosincrasia de los países iberoamericanos, a las particularidades de sus Administraciones Públicas y a la naturaleza propia del ámbito público.¹⁷

¹⁷ “Carta Iberoamericana de calidad en la Gestión Pública” – CLAD – Año 2008

4.1.3 Herramientas de la Gestión por Resultados

Las dos herramientas fundamentales para implantar una gestión por resultados, son la Planificación Estratégica a nivel de la Alta Dirección, y la reingeniería a nivel de las gerencias operativas.

La Planificación Estratégica definirá un conjunto de actividades que brinden a la Alta Dirección la posibilidad de elaborar el Plan Estratégico del organismo que defina vectores de resultados y oriente los procesos de gestión.

La Reingeniería permitirá cambios en las prácticas de trabajo, brindará soluciones a problemas de organización y de utilización de recursos y permitirá abrir espacios de reflexión sistemática para innovar los procedimientos y rutinas administrativas.

El modelo de Gestión por Resultados será exitoso en cuanto existan indicadores de la gestión gerencial en el marco de un sistema de seguimiento y monitoreo de la gestión y un Modelo de incentivos que premie el buen desempeño.

Con estas dos herramientas y el trabajo en conjunto de ambas gerencias se podrá obtener los siguientes productos:

- Plan Estratégico del organismo.
- Planes Operativos.
- Procesos identificados como prioritarios en el Plan Estratégico.
- Procesos de formulación, programación y ejecución presupuestaria rediseñados.
- Compromisos de resultados de gestión.
- Esquemas de incentivos.
- Sistemas de monitoreo de gestión.

Ejes Rectores que rigen en la Gestión por Resultados



Fuente: www.sgp.gov.ar

Sistemas que componen el Sistema de Gestión por Resultados



Fuente: www.sgp.gov.ar

4.1.4 Diferencia entre Gestión por Resultados y Gestión Tradicional

La gestión por Resultados se diferencia de la gestión tradicional, ya que esta última busca adecuarse a los recursos, las funciones y las normas existentes, en cambio el primer modelo se centra en las acciones estratégicas a desarrollar para lograr resultados previamente comprometidos, en función de los cuales se determinarán los productos y recursos necesarios.

La Gestión por Resultados se enfoca más en el bienestar social de los ciudadanos (servicios a brindar) y no tanto en los insumos que necesita para las distintas actividades. Se considera al Estado como un productor de valor público, que prioriza la creación de condiciones para el desarrollo y el bienestar social y la producción de servicios e infraestructura.

Con esta orientación hacia el ciudadano uno de los resultados que busca obtener el Estado es la maximización de la creación de valor público. Entendiéndose como creación de valor público cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a las necesidades y demandas que sean políticamente deseables como consecuencias de un proceso de la legitimación democrática.

Con este cambio el ciudadano pasa a tener un rol importante en relación con el Estado, considerándose como un usuario que exige un retorno fiscal en cuanto a los bienes colectivos, por parte del Estado.

La gestión para resultados pretende ofrecer a los responsables de la administración pública los elementos de información, conocimientos e intervención que les permitan controlar y optimizar el proceso de creación de valor público a fin de alcanzar el mejor resultado posible respecto a lo que se espera de la acción del gobierno; Se trata de potencializar la capacidad de los organismos público en la optimización de la máxima eficacia, eficiencia, efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones, que se refleje en la equidad, transparencia y rendición de cuentas de los recursos público y así permitir a la ciudadanía evaluar su gestión.

CAPÍTULO 5 - EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN EL SECTOR PÚBLICO

Introducción

En el presente capítulo expondremos brevemente la estructura del Estado Uruguayo, la evolución histórica de la Planificación Estratégica y del Presupuesto en el sector público de nuestro país.

5.1 Estructura del Estado Uruguayo

La República Oriental del Uruguay se organiza en un sistema democrático republicano, de carácter presidencialista.

La Constitución de la República Oriental del Uruguay reconoce las siguientes personas físicas estatales: Estado Central o Administración Central, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y algunas otras personas jurídicas estatales de menor importancia.¹⁸

5.1.1 ESTADO CENTRAL

El Estado Central, está constituida por tres poderes independientes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. Además, existen en el ordenamiento constitucional vigente otros órganos que también conforman la persona jurídica Estado Central y que no están incluidos en los tres poderes: Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Corte Electoral.

Estos últimos son organismos con total autonomía técnica por la naturaleza de sus funciones y figuran así insertos en el organigrama porque no “dependen de nadie”; son designados por la Asamblea General por mayorías especiales y representan en su actuación a la comunidad defendiendo sus intereses.¹⁹

Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República actuando conjuntamente con el Ministro o Ministros respectivos que correspondan, o mediante votación por mayoría en Consejo de Ministros.²⁰

El Presidente de la República cumple la función de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno simultáneamente. Es electo directamente por el Cuerpo Electoral, conjuntamente con el Vicepresidente de la República, que desempeñará la Presidencia de la Asamblea General y la Cámara de Senadores, por voto secreto y obligatorio y por mayoría

¹⁸ Cassinelli Muñoz, Horacio – “Derecho Público” – Año 2000

¹⁹ Martha Vidal – “La Gestión financiera del Estado” - Editorial FCE, Montevideo - Año 2009

²⁰ Constitución de la República Oriental del Uruguay

absoluta de votantes, pudiéndose postular por partido un solo candidato a la Presidencia y Vicepresidencia de la República.

La elección de ambos miembros se realiza cada cinco años, el último domingo del mes de octubre, sin reelección inmediata, debiendo transcurrir 5 años desde su cese para una futura postulación.

En caso que ninguna de las candidaturas obtuviera la mayoría absoluta de sufragios, se celebra el último domingo del mes de noviembre del mismo año, una segunda elección entre las dos candidaturas más votadas.

El Consejo de Ministros presidido por el Presidente de la República se integra con los trece titulares de los distintos Ministerios.

Cada titular es designado por el Presidente de la República, actuando como Jefe de Estado. Los Ministerios que existen en Uruguay son los siguientes:

- Ministerio del Interior
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Ministerio de Educación y Cultura
- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
- Ministerio de Industria, Energía y Minería
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas
- Ministerio de Turismo y Deporte
- Ministerio de Desarrollo Social

Del órgano Jefatura de Estado (Presidente de la República) también depende La Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina Nacional de Servicio Civil.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto se encarga de asesorar al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes, programas y políticas nacionales y departamentales así como también en la definición de la estrategia económica y social del Gobierno.²¹

²¹ www.wikipedia.com

La Oficina Nacional de Servicio Civil es responsable de formular la política de recursos humanos y controlar su ejecución en la Administración Pública, estimulando el compromiso de los funcionarios con la prestación de un servicio eficiente, orientado hacia el usuario y la innovación de la gestión; asesorando en la transformación del Estado en las áreas de su competencia.²²

Poder Legislativo

El Poder Legislativo es ejercido por la Asamblea General, estando conformada por la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes, las que actúan separadas o conjuntamente.

Su misión principal consiste en controlar al Poder Ejecutivo.

La Cámara de Representantes consta de noventa y nueve miembros y la Cámara de Senadores con treinta y un miembros (contando al Vicepresidente de la República como Presidente de la Cámara)

Las elecciones del Parlamento se celebran cada cinco años junto con la elección Presidencial, por voto del pueblo, obligatorio y secreto.

Los Diputados se elijen por departamentos, mientras que los Senadores se votan a nivel Nacional.

Poder Judicial

El Poder Judicial es ejercido por la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Apelaciones, Juzgados Letrados y Juzgados de Paz. Estos órganos actúan de manera independiente

La Suprema Corte de Justicia se integra por cinco miembros elegidos por la Asamblea General, mediante una mayoría especial de dos tercios, cuyos mandatos duran diez años. Es la última instancia de apelación y es también la encargada de juzgar la constitucionalidad de las leyes.

5.1.2 Gobiernos Departamentales

La República Oriental del Uruguay está dividida en diecinueve Departamentos, administrado por los Gobiernos Departamentales

Cada uno está integrado por el Intendente, la Junta Departamental y los Alcaldes.

La Junta Departamental está integrada por treinta y un Ediles cumpliendo localmente funciones análogas al Poder Legislativo de la Administración Central. Su cometido principal es controlar al Intendente, quién tiene a su cargo funciones ejecutivas y administrativas en cada Departamento.

²² Oficina Nacional de Servicio Civil – “Memoria anual 2009” – Año 2009

El Intendente, los integrantes de la Junta Departamental y los Alcaldes son electos directamente por el pueblo cada cinco años, el segundo domingo del mes de mayo, siendo las elecciones departamentales independientes de las nacionales.

El intendente puede ser reelecto por una sola vez, siempre y cuando renuncie a su cargo tres meses antes de la siguiente elección departamental.

Por Ley Nº 18.567 del 13 de septiembre de 2009 se creó en Uruguay un tercer nivel de gobierno y administración llamado municipio. Los municipios están gobernados por órganos de cinco miembros. El presidente del órgano recibe el nombre de "alcalde" y los demás miembros el de "concejales".

La Ley estableció que habrá municipios en "toda población de al menos dos mil habitantes". Sin embargo, por una enmienda posterior (ley Nº 18.644 del 12 de febrero de 2010), se estableció que en 2010 se instalarían municipios en todas las localidades de más de 5.000 habitantes, creándose las restantes a partir de 2015.²³²⁴

5.1.3 Entes Autónomos y Servicios Descentralizados

Los Entes Autónomos tienen mayor descentralización y autonomía que los Servicios Descentralizados.

Ambos organismos están compuestos por un único órgano jerárquico, Directorio o Consejo Directivo (Consejo Directivo lo reserva la Constitución para los Entes de Enseñanza), que ejerce las potestades jerárquicas respecto de todas las reparticiones en que se divida el respectivo Ente o Servicio Descentralizado.²⁵

Los Directorios de dichos organismos, cuando fueran rentados, pueden estar integrados por tres o cinco miembros. Tanto los miembros de los Directorios como los Directores Generales, que no son de carácter electivo, son designados por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores.²⁶

Entes Autónomos:

- Banco Hipotecario del Uruguay
- Banco de la República Oriental del Uruguay
- Banco de Seguro del Estado
- Banco Central del Uruguay

²³ Ley 18.567 – Descentralización y Participación Ciudadana

²⁴ www.wikipedia.com

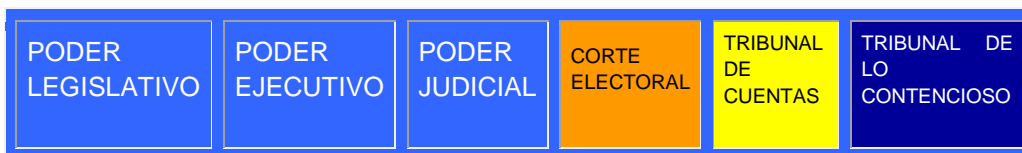
²⁵ Cassinelli Muñoz, Horacio – “Derecho Público” – Año 2000

²⁶ Constitución de la República Oriental del Uruguay

- Administración de Ferrocarriles del Estado
- Primer Línea Uruguaya de Navegación Aérea
- Banco de Previsión Social
- Instituto Nacional de Colonización
- Administración Nacional de Combustible, Alcohol y Pórtland
- Usinas Y Transmisión Eléctrica
- Administración Nacional de Educación Pública
- Universidad de la República

Servicio Descentralizados:

- Oficina Sanitaria del Estado
- Administración Nacional de Puerto
- Administración Nacional de Telecomunicaciones
- Administración Nacional de Correos
- Instituto Nacional del Niño y el Adolescente



OFICINAS DEPENDIENTES DEL PODER EJECUTIVO

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO	DE	OFICINA NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL
---------------------------------------	----	-------------------------------------

MINISTERIOS (ADMINISTRACION CENTRAL)

INTERIOR	ECONOMIA Y FINANZAS	DEFENSA NACIONAL	TRANSPORTE O. PUBLICAS	SALUD PUBLICA	GANADERIA A. Y PESCA	TRABAJO Y S.SOCIAL	INDUSTRIA E. MINERIA	RELACIONES EXTERIORES	EDUCACION Y CULTURA	TURISMO	VIVIENDA O.T M.A. y	DEPORTES Y JUVENTUD
----------	---------------------	------------------	------------------------	---------------	----------------------	--------------------	----------------------	-----------------------	---------------------	---------	---------------------	---------------------

SERVICIOS DESCENTRALIZADOS

ANTEL	A.N. PUERTOS	A.N. CORREOS	INAME	OSE	ASSE
-------	--------------	--------------	-------	-----	------

ENTES AUTONOMOS

BANCO CENTRAL	BANCO REPUBLICA	BANCO SEGUROS	AFE	PLUNA	INC	BPS	ANCAP	UTE	ANEP	UNIVERSIDAD REPUBLICA	BANCO HIPOTECARIO
---------------	-----------------	---------------	-----	-------	-----	-----	-------	-----	------	-----------------------	-------------------

INTENDENCIAS MUNICIPALES

ARTIGAS	CANELONES	COLONIA	C.LARGO	DURAZNO	FLORES	FLORIDA	LAVALLEJA	MALDONADO	MONTEVIDEO
PAYSANDU	R.NEGRO	RIVERA	ROCHA	SALTO	S.JOSE	SORIANO	TACUAREMBO	T.YTRES	

Fuente: Derecho Público actualizado según las nuevas disposiciones²⁷

5.2 Reforma Administrativa del Estado

El proceso de Planificación Estratégica en el sector público de nuestro país comienza a poseer relevancia con la Reforma del Estado de 1996.

La Reforma Administrativa del Estado iniciada en 1995, tuvo como objetivos importantes definir “que debe hacer el Estado” y “como reestructurar la organización para la prestación de los cometidos públicos”.²⁸

Como antecedente directos del proceso de Reforma Administrativa del Estado podemos citar dos decretos del Poder Ejecutivo, el decreto 140/995 del 30 de mayo de 1995 y el decreto 255/995 del 11 de junio de 1995 y la “Metodología par la Formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto Quinquenal 1995 – 1999 en el marco de la Reforma del Estado” emitida en junio de 1995.

Esta Reforma del Estado se enmarca plenamente dentro de la estrategia global del país, y se define como un proceso de cambio gradual y persistente, en etapas previstas y plazos determinados.

Con la aprobación de la Ley de Presupuesto Nacional (Ley 16.736 del 5 de enero de 1996) se inicia formalmente la Reforma, enfocándose fundamentalmente a fortalecer el

²⁷ www.ccee.edu.uy/ensenian/catderpu/material/ESTADOorganigrama.pdf

²⁸ Martha Vidal – “La Gestión financiera del Estado” - Editorial FCE, Montevideo - Año 2009

papel del Estado como elemento estratégico para mejorar la competitividad y cumplir con las prioridades del país.

Para alcanzar el objetivo, el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), creado por la Ley de Presupuesto, impulsa la concreción de diversas acciones tendientes a aumentar la eficacia, eficiencia y economía en la ejecución de los cometidos desarrollados por las Unidades y Programas Públicos.

El cometido principal de creación del CEPRE fue implantar y dar continuidad al programa de modernización del Estado, así como verificar el cumplimiento de las metas fijadas al respecto.²⁹

La Ley de Presupuesto referida, tuvo como objetivo general desarrollar una función pública orientada hacia los ciudadanos, aumentar la calidad y eficiencia de los servicios públicos y de las instituciones que los ejecutan y, en forma simultánea, contribuir al adecuado posicionamiento del país en el marco de la estratégica de integración regional e internacional.

De manera que el Presupuesto Nacional y la transformación del Estado constituyen objetivos fuertemente vinculados entre sí, para permitir el cumplimiento de las metas de desarrollo económico y social del país.³⁰³¹

Dentro de los objetivos de la Reforma Administrativa del Estado se destacan:

- Reformulación de las estructuras organizativas, posibilitando la redefinición y redistribución de determinadas competencias a fin de encauzar el proceso de reforma administrativa, jerarquizando aquellas actividades que hacen su propia naturaleza, reduciendo o eliminando tareas accesorias por la vía de supresión, fusión con otras similares o duplicadas, o mediante la contratación con terceros que pueden prestarlas con menor costo y mayor eficiencia.
- Mejorar la calidad de los servicios públicos y jerarquizar las funciones sustantivas que faciliten la inserción competitiva del país en la región.
- Implementación de un sistema de incentivos que motive el retiro de los funcionarios que ocupen cargos y funciones contratadas declaradas excedentarias, como consecuencia de la reformulación de las estructuras organizativas.
A su vez, este sistema tiende a movilizar mecanismos para el aprovechamiento de oportunidades existentes en el mercado de trabajo, para funcionarios disponibles sin causal jubilatoria que opten por su reinserción laboral o empresarial en el sector privado.
- Implementación gradual de un proceso de gestión por resultados, proyectado mediante el establecimiento de sistema de medición del desempeño a través

²⁹ OPP – “La Reforma Administrativa del Estado” – Año 1998

³⁰ OPP – “La Reforma Administrativa del Estado” – Año 1998

³¹ Ley 16.736

de un conjunto de indicadores sujetos a evaluación periódica por parte de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

- Establecer normas de modernización y ordenamiento financiero, para aumentar la eficiencia de la evaluación de la gestión de control de la función pública.

La reformulación de las estructuras organizativas de las Unidades Ejecutoras del Presupuesto Nacional a partir de la definición de sus cometidos principales, fue el inicio del programa de **Planificación Estratégica**, que se complementa y potencia con el sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados.

El objetivo central del programa consiste en implementar en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto un sistema permanente de seguimiento y evaluación posterior de los resultados, sobre la base de indicadores de desempeño de la gestión.

El mismo tendrá un sistema de reconocimiento al buen desempeño, tanto de las instituciones como de los responsables de la gestión pública.

En la primer fase de la Reforma Administrativa del Estado que se extiende aproximadamente entre 1995 y 1999, se encararon las reestructuras organizativas de todas las Unidades Ejecutoras de la Administración, la misma incluyó las definiciones estratégicas de misión, visión y cometidos sustantivos y cometidos de apoyo. Siendo los primeros aquellas funciones principales que cada Unidad debe llevar adelante para cumplir los objetivos estratégicos y los segundos aquellos cometidos que contribuyen indirectamente al mejor logro de los cometidos sustantivos. A partir de esas definiciones, se analizaron y modificaron las estructuras organizativas en base a los principios establecidos en la Ley de Presupuesto.³²

En una segunda fase de la Reforma Administrativa del Estado que se extiende por un período aproximado de 4 años (2000 – 2004), se comenzó con el desarrollo del Programa de Evolución de la Gestión Pública, enfocando la gestión hacia la producción y evolución de resultados prioritarios según la relación con la misión definida en la fase anterior.

A continuación, en el período 2005 – 2009, con el primer Gobierno del Frente Amplio, encabezado por el Dr. Tabaré Vázquez, se pone mayor énfasis en el proceso de Planificación Estratégica en los distintos organismos del Estado Uruguayo, se inicia la implementación en la Administración Central de un Sistema Interno de Gestión, sistema informático que incorporó el plan estratégico e indicadores de gestión, originando reportes mensuales de resultados para los jefes de las respectivas Unidades. Este sistema se caracterizó como un Plan Piloto aplicado a algunas de las Unidades Ejecutoras de la Administración Central.³³

³² Martha Vidal – “La Gestión financiera del Estado” - Editorial FCE, Montevideo - Año 2009

³³ Martha Vidal – “La Gestión financiera del Estado” - Editorial FCE, Montevideo - Año 2009

En el segundo Gobierno del Frente Amplio presidido por José Mujica como Presidente de la República, tiene como objetivo continuar con la mejora de la Gestión del Estado, buscando ser más eficientes a través de la evaluación y reorganización de los funcionarios públicos. En el Borrador de la Reforma del Estado confeccionado el 18/07/2010 se define el **Fortalecimiento Institucional del Estado**, como el proceso de transformación fundamental en el camino que transita la sociedad uruguaya hacia niveles más altos de desarrollo económicos y sociales.

En dicho proceso, el Estado está obligado a asumir responsabilidades indelegables en el cumplimiento del interés nacional, asegurando capacidad, agilidad y eficacia al servicio de las condiciones de vida en la población, definiendo tres ejes:

1. Un nuevo estatuto de servidor público.

Este ítem abarca una nueva definición jurídica de funcionario público y su alcance, significando el rediseño Integral de la carrera administrativa, es decir:

- Sustituir viejas estructuras escalafonarias y de grados, que se sustituyen por una concepción más dinámica de grupos ocupacionales y clarificación de los distintos niveles de responsabilidad. Con este nuevo eje se trata de mejorar la productividad del Estado.
- Diseñar nueva escala salarial, donde se refleje el nivel de la complejidad de la tarea y el nivel de responsabilidad de cada funcionario.
- Rediseñar los niveles de conducción, que no serán más cargos ejercidos de forma permanente, sino funciones concursadas y condicionadas al cumplimiento de compromisos de gestión.
- Se implementará el Ingreso Democrático al Estado a través de un portal electrónico.

2. Simplificación de los Vínculos laborales con el Estado.

En la actualidad, el Estado cuenta con múltiples normas que permiten vínculos con diferentes tipos de contratos, lo cual ha generado una situación de extrema complejidad y difícil control y evaluación.

En la nueva regulación, se tratará que existan solamente dos vínculos laborales con el Estado, uno que abarca la carrera administrativa presupuestada con funcionarios públicos, y la otra vinculación será mediante contratos temporales que se regirán por normas del derecho privado.

3. Funcionarios de carácter político y de particular confianza.

Existirá un estatuto específico, diferente al de los funcionarios públicos, que regulará los aspectos vinculados a los cargos políticos y de particular confianza.

Actualmente, el Programa de Modernización de la Gestión Pública iniciado principalmente por el Gobierno del Dr. Tabaré Vázquez continúa, con los siguientes objetivos:

- Mejora de la Calidad de los servicios (el Estado y los ciudadanos).
- Reducción de los costos para el sector privado (el Estado y las empresas).
- Mejora de la gestión de los recursos públicos.
- Mejora de la gestión de los recursos humanos en la Administración Central.
- Gobierno Electrónico.

5.3 Sistema Presupuestario en el Estado Uruguayo

5.3.1 Proceso Administrativo del Presupuesto

El proceso administrativo presupuestario en los distintos Organismos Públicos está conformado por cuatro etapas:

1 – Formulación:

La formulación del Presupuesto se basa en la Planificación Estratégica.

Esta etapa comienza con la elaboración, por parte de una Oficina Presupuestaria Centralizada (OPP en Uruguay), de instructivos, normas y procedimientos uniformes a seguir, que respeten la Planificación Estratégica antedicha.

Cada uno de los Organismos del Estado, de acuerdo a lo dictado por la Oficina, debe elaborar su proyecto de presupuesto priorizando la definición de objetivos y metas, de las acciones necesarias para lograrlos, determinando los recursos físicos necesario para alcanzarlos.

Es conviene que en esta etapa, participen todos los organismos que luego van a ejecutar el presupuesto.

La etapa de formulación, culmina cuando la Oficina Central analiza críticamente y detalladamente los proyectos de presupuesto de cada uno de los organismos, aprobando, rechazando o realizando algún tipo de modificación en ellos.

2 – Discusión y Sanción:

Esta etapa se concreta cuando el proyecto de presupuesto consolidado y formulado, es sometido a consideración del órgano encargado de discusión y aprobación, siendo generalmente el Poder Legislativo.

3 – Ejecución:

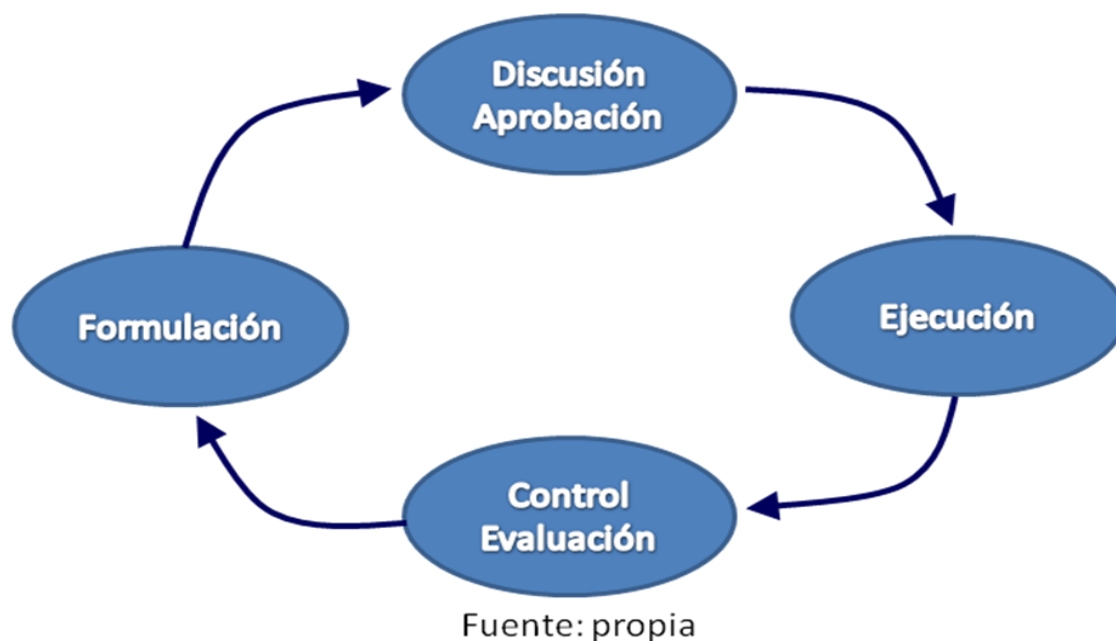
Una vez aprobado el presupuesto, el mismo se debe ejecutar en cada uno de los organismos, es decir, desarrollar las acciones programadas para alcanzar los objetivos

y metas pre-fijadas, así como registrarlo en forma física y contabilizarlo en forma monetaria a efectos de realizar el seguimiento de cómo se cumple.

Llevar a la práctica el presupuesto, evita, entre otras cosas, realizar las operaciones de la institución por orden de llegada, afectando de esta forma los créditos presupuestales, cuando lo correcto es seguir un plan pre-establecido, que determine prioridades.

4 – Control y Evaluación:

En esta última etapa del proceso, se tiene como cometido realizar una verdadera evaluación de la gestión en su conjunto, a través de indicadores de gestión.



5.3.2 El Proceso de Planificación y Presupuesto en el Sector Público

La idea fundamental que deriva del concepto de planificación estratégica, visto anteriormente, es la incorporación de los resultados de evaluaciones formales del entorno o ámbito externo de la organización como paso previo a la formulación de las estrategias y planes de acción; esto se vuelve más necesario cuanto más inciertos y turbulentos sean los cambios que suceden fuera de las fronteras de la organización.

Ciertamente, el entorno de las organizaciones públicas ha experimentado profundos cambios en las dos últimas décadas, justificándose con ello la necesidad de que los individuos con responsabilidades directivas en el sector público sean conscientes de la necesidad de responder eficazmente a esta nueva situación; "...los cambios que antes

se engendran mediante una toma de decisiones incremental o saliendo del paso son menos útiles en entornos cargados de crisis políticas y tensiones fiscales.”³⁴

Una de las mayores innovaciones que proporciona la Planificación Estratégica es que establece los cauces, a través de un proceso estructurado, para que los tomadores de decisiones y directores de diferentes niveles organizativos y áreas funcionales se reúnan a discutir acerca de lo que es realmente importante para el futuro de la organización.

El dilema central de la economía es la decisión de asignar recursos escasos a objetivos múltiples. En el fondo ésta es una expresión particular del conflicto más general y permanente entre lo que el ser humano desea y lo que le es posible obtener. La relación entre planificación estratégica y el presupuesto es otra forma de expresión de ese dilema, los deseos expresados como una visión del tipo de sociedad en la que se desea vivir, que se manifiesta en los planes estratégicos del gobierno, y las posibilidades efectivas determinadas por los recursos presupuestales disponibles.

Se ha avanzado mucho en el logro de una articulación entre el plan estratégico y el presupuesto, y se considera que la mayor claridad estratégica ha mejorado la dinámica de la gestión del Estado y sus resultados. Sin embargo, la vinculación entre el plan estratégico y el presupuesto se ha producido más en el momento de la formulación que en el de la ejecución.

En nuestro país, la Metodología de Planificación y Formulación del Presupuesto y Evaluación es conducida por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) junto con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Además estos dos organismos, realizan la asignación de los recursos estratégicos.

La OPP y el MEF conforman, cada cinco años, un equipo de trabajo en formulación de Presupuesto que se encargan de negociar con el resto del Gobierno, bajo prioridades fijadas por el Presidente y el Consejo de Ministros.

Las principales herramientas del Gobierno para instrumentar el Plan de Gobierno son: el **Plan Estratégico** y el **Presupuesto Nacional quinquenal**.

El **Presupuesto quinquenal** determina la asignación de gastos en función de las prioridades presupuestarias, se desarrolla en un marco de coherencia con los equilibrios macroeconómicos como condición para generar inversión, crecimiento y mejora de empleo y salario.

El Presupuesto Nacional debe ser único y reflejar toda la gestión de todos los organismos que integran el Estado Uruguayo. Según nuestra Constitución, el Presupuesto Nacional debería comprender los presupuestos de todos los organismos que conforma el Estado Uruguayo, pero en la práctica dependiendo del trámite de

³⁴Francisca Rosa Álamo Vera y María Gracia García Soto - “La preparación de un plan estratégico en el sector público : discusión para las universidades españolas” - XVI Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación

formulación y aprobación del presupuesto, podemos mencionar los siguientes tipos de presupuestos:

- **Presupuesto Nacional:** integrado por el Presupuesto de la Administración Central, es decir, del Estado en sentido estricto (Poder Ejecutivo con sus Ministros y Oficinas Asesoras). Además se incorporan al Presupuesto Nacional, los presupuestos de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados que no sean industriales ni comerciales, los que están comprendidos en el art. 220 de la Constitución (ANEP, Universidad de la República, Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, INAU y ASSE), que son proyectados por los respectivos órganos jerarcas. El Poder Ejecutivo tiene iniciativa legislativa en todos estos presupuestos que forman parte de la ley de Presupuesto Nacional, pero cada uno de los órganos jerarcas mencionados en el art. 220 tiene también, y con independencia del Poder Ejecutivo, iniciativa legislativa en lo concerniente a su respectivo inciso presupuestario. El Presupuesto de la Administración Central es proyectado por el Poder Ejecutivo con asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dentro de los seis primeros meses del mandato de cada Gobierno y debe ser presentado al Poder Legislativo entre el primero de marzo y el treinta y uno de agosto del primer año de Gobierno.
- **Presupuesto del Poder Legislativo:** está regulado en el art. 108 de la Constitución de la República, cada Cámara aprobará dentro de los doce primeros meses de cada Gobierno sus presupuestos, por tres quintos de votos del total de componentes de cada una y lo comunicará al Poder Ejecutivo para que los incluya en el Presupuesto Nacional.
- **Presupuesto de los Gobiernos Departamentales:** comprende los presupuestos de los diecinueve Departamentos de la República Oriental del Uruguay. De acuerdo al art. 222 de la Constitución a dichos presupuestos se le aplican las normas referidas al Presupuesto Nacional. Éstos son proyectados por las Intendencias y son sometidos a aprobación de la Junta Departamental correspondiente, dentro de los seis primeros meses del mandato de cada Intendente.
- **Presupuestos de los Entes Industriales, Comerciales y Financieros del Estado o "Empresas" o Entes del Art. 221 de la Constitución:** son presupuestos anuales, proyectados por cada uno de estos organismos, y se deben presentar dentro de los cuatro primeros meses de cada ejercicio económico, con excepción del año siguiente al electoral, en que puede ser presentado en cualquier momento. Los mismos son aprobados por decreto del Poder Ejecutivo, previo asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y dictamen del Tribunal de Cuentas. En caso de no haber acuerdo entre el Ente y el Poder Ejecutivo y/o Tribunal de Cuentas, se debe remitir a la Asamblea General, la cual dispone de 40 días para resolver sobre las discrepancias. Si en dicho plazo no resuelve, se considera aprobado con las observaciones efectuadas por el Poder Ejecutivo.

El Presupuesto Nacional, el Presupuesto del Poder Legislativo y los Presupuestos de los Gobiernos Departamentales son aprobados por ley o por decreto de la Junta Departamental respectiva.

Los **Planes Estratégicos** se presentan al parlamento junto con el Presupuesto Nacional y se elabora a nivel de Inciso, Unida Ejecutora y Programas. Contiene los lineamientos estratégicos del Poder Ejecutivo, los objetivos de los grandes organismos, metas cuantitativas de la gestión de los servicios e indicadores de gestión de eficiencia y eficacia.

La principal característica de los Planes Estratégicos de Gestión (PEG) es que parten de los Lineamientos Estratégicos de Gobierno (LEGs). Estos son elaborados a partir de una base extraída del plan de gobierno, la cual es reelaborada por los jefes de cada organismo a los efectos de identificar las líneas principales de gobierno.

Cada organismo define sus Objetivos Estratégicos (OE) identificando los OE “prioritarios” (asociados directamente a los LEGs), y los OE “generales” (vinculados al cumplimiento de los cometidos legales).

También se definen los Planes Operativos Anuales de Gestión (PAG) a nivel de Unidad Ejecutora a partir de los LEGs, donde se incorporan las metas anuales clasificándolas en “Prioritarias” o “Generales”, según la vinculación de las mismas con los objetivos prioritarios o generales.

Las Unidades Ejecutoras elaboran sus planes anuales determinando las metas, las cuales se clasifican en “Prioritarias” o “Generales”, según la vinculación con los objetivos prioritarios o generales. Las metas de las UE son los fines que se proponen alcanzar en un período de tiempo específico (un año), cuantificándose los resultados que se desean lograr e incluso el costo estimado para llegar a los mismos. Para cada meta se incluye su Descripción y si están disponible, el “Producto” asociado y el valor base correspondiente. Los productos son los bienes o servicios que la UE proporciona a usuarios externos.

En los Planes Operativos Anuales de Gestión (PAG) a nivel de Unidad Ejecutora: para cada meta se solicita la definición de al menos un indicador de desempeño (eficacia, eficiencia y/o calidad).

En el actual Gobierno del Frente Amplio (2010 a 2014) realizó un cambio en la elaboración del Presupuesto Quinquenal, introduciendo las llamadas Áreas Programáticas.

En la situación anterior al cambio mencionado, la asignación del crédito presupuestal se realizaba por programas, definidos a nivel institucional identificados con cada Unidad Ejecutora, no existiendo siempre una correspondencia directa entre los objetivos definidos y los recursos aplicados.

Por lo que fue necesario un cambio para mejorar el proceso de asignación de recursos asociados a las prioridades del gobierno, para contribuir al monitoreo y evolución de las políticas públicas para la toma de decisiones y para dar respuesta a la ciudadanía sobre los resultados que se obtiene del uso de los recursos públicos.

El objetivo del cambio propuesto para la elaboración del presupuesto quinquenal 2010 – 2014 es elaborar un Presupuesto Nacional asignando recursos basados en una planificación que permita identificar las prioridades del Gobierno, los resultados

deseados, profundizar la aplicación eficiente y eficaz de los recursos presupuestados, mejorar la rendición de cuentas y contribuir al monitoreo y evaluación de las políticas públicas para la toma de decisiones.

Para lograr los objetivos mencionados, el MEF y OPP propusieron la realización del Presupuesto Nacional partiendo de la identificación de áreas que representen las funciones del Estado más allá de un período de Gobierno, "Áreas Programáticas"³⁵. La impronta de la política de Gobierno se refleja a través de la nueva definición de "Programas" que podrán ser transversales a las instituciones y la asignación de recursos se realizará en función de los programas definidos. Al igual que para los presupuestos quinquenales anteriores los Incisos y las Unidades Ejecutoras definen sus objetivos, pero ahora en función de los programas en los cuales contribuyen.

La clasificación del gasto público en áreas programáticas refleja la finalidad a la que se destinan los gastos en el presupuesto, el fin último al que está orientado el gasto y permite determinar los objetivos generales de las políticas gubernamentales, mostrar la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad, y medir la función social de las mismas, brindando elementos adicionales que permiten un análisis más profundo del presupuesto y de la política de gasto público en general.

Esta nueva exposición del presupuesto además permite concentrar los esfuerzos del gobierno en función de la obtención de resultados que sean prioritarios para la sociedad, a la vez facilita y estimula la vigilancia de los ciudadanos sobre la toma de decisiones del gobierno.

Es un instrumento de lectura del presupuesto que permite al Parlamento y a la opinión pública analizarlo y evaluarlo desde una óptica diferente, enriqueciendo el debate y contribuyendo de manera constructiva a la definición de las políticas públicas. Se han definido 17 Áreas Programáticas:

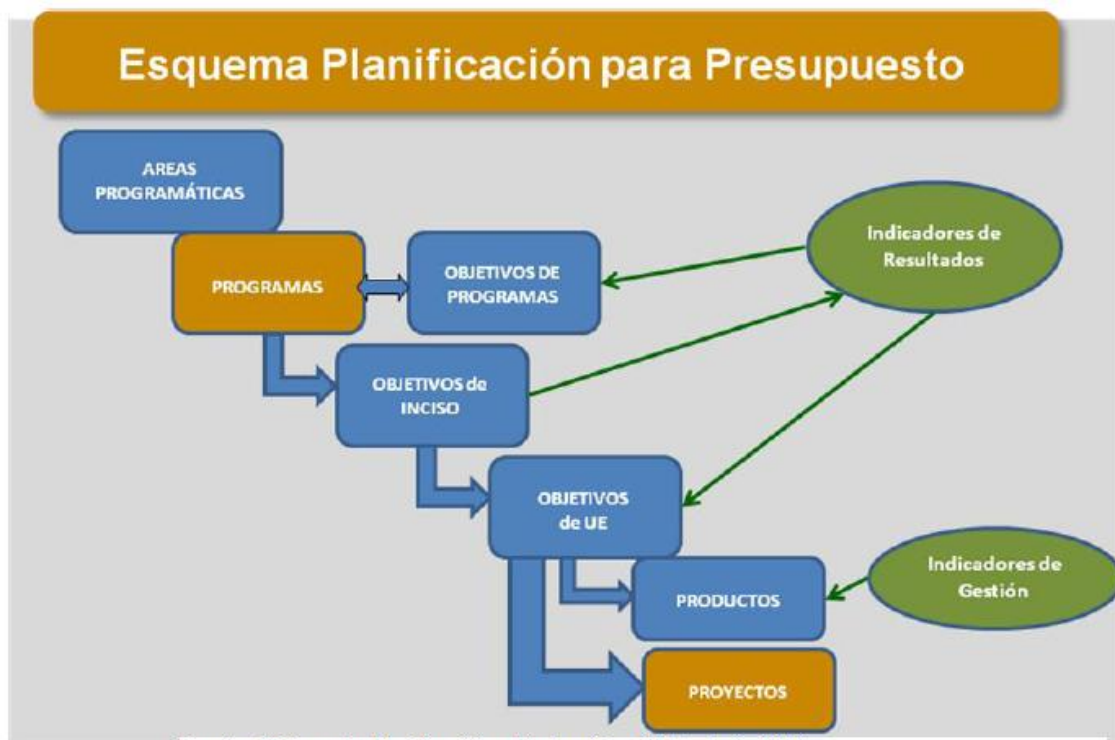
- Administración de Justicia
- Asuntos Legislativos
- Ciencia, Tecnología e Innovación
- Control y Transparencia
- Cultura y Deporte
- Defensa Nacional
- Desarrollo Productivo
- Educación
- Infraestructura, Transporte y comunicaciones
- Medio ambiente y recursos naturales

³⁵ Instructivo Conceptual del "Sistema de Planificación y Evaluación" OPP - Junio 2010

- Protección y Seguridad Social
- Registros e información oficial
- Salud
- Seguridad Pública
- Servicios Públicos Generales
- Trabajo y Empleo
- Vivienda

El alcance de esta propuesta definida por el Gobierno actual constituye el inicio de un proceso que permitirá en el mediano plazo un Planificación Estratégica Global, en tanto se retroalimente y actualice en cada instancia presupuestal.

Esquema Metodológico 2010 – 2014



En un trabajo realizado por el Ec. Gabriel Frugoni, Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en mayo 2010 se determina las siguientes conclusiones con respecto al presupuesto elaborado en base a AP:

- Es un presupuesto en coherencia con las prioridades de gobierno.

- Es un presupuesto que podrá “trazar” los principales programas.
- Es un presupuesto que permitirá la evaluación y la transparencia.
- Es un presupuesto que inducirá a la coordinación entre las instituciones.
- Es un presupuesto más eficiente y más eficaz.

Actualmente con este nuevo Gobierno, se han definido nuevos objetivos a alcanzar en materia de Gestión por Resultados.

1. Monitorear y evaluar la gestión, para mostrar en cada instancia presupuestal los logros obtenidos, determinando las correcciones necesarias.
2. Propiciar el desarrollo del sistema de información y la capacitación de los recursos.
3. Profundizar el proceso de planificación a la interna de cada ejecutor y en coordinación con los restantes.
4. Mejorar el proceso de asignación de recursos asociado a las prioridades de gobierno.
5. Contribuir al monitoreo y evaluación de las políticas públicas para la toma de decisiones.
6. Dar respuesta a la ciudadanía sobre los resultados que se obtienen del uso de los recursos públicos.
7. Que el presupuesto contenga los elementos necesarios para la realización de las transformaciones que el país necesita.
8. Garantizar la continuidad de las políticas y programas comprometidos durante el primer gobierno del Frente Amplio.
9. Complementar a la política fiscal como herramienta de política.

5.3.3 Programa de Gestión Pública por Resultados en el Uruguay

Como mencionamos anteriormente en **La Reforma Administrativa del Estado**, se desarrollo una nueva forma de Gestión en el Estado, que se plasma en el Programa de Gestión Pública por Resultados.

Este Programa tiene como propósito principal, aplicar un modelo estratégico de gestión en las UE (unidades Ejecutoras) de la Administración Pública, con el objetivo de que éstas puedan definir y evaluar los costos del desarrollo de su misión institucional, en base a priorizar sus objetivos de acuerdo a una visión para el período de gobierno, definiendo metas cuantificables, evaluadas a través de indicadores de

gestión. Se busca que las UE puedan asignar sus recursos de manera más eficiente y eficaz hacia el logro de objetivos estratégicos.

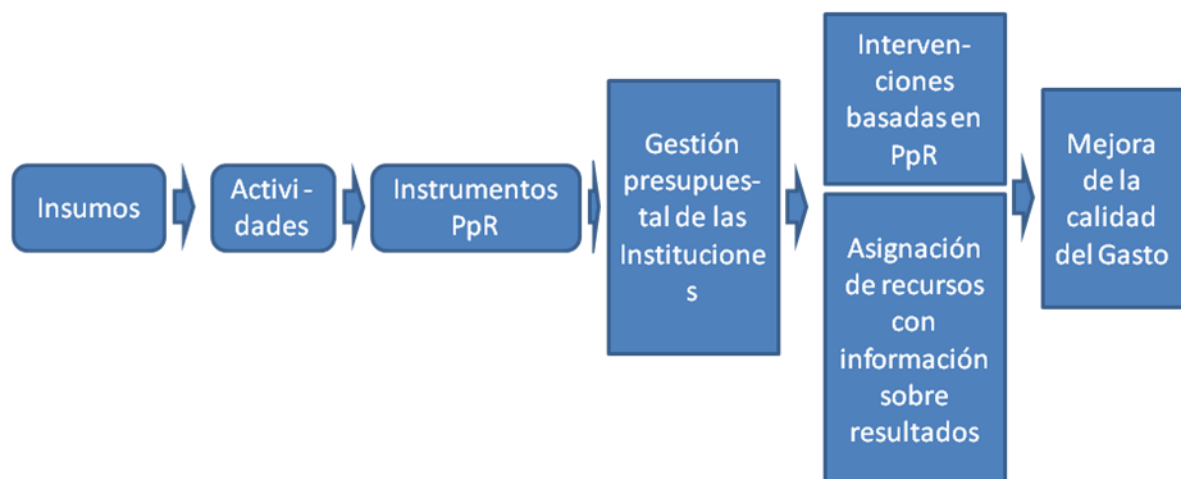
El programa por Resultados define tres principales productos:

1. El desarrollo de una nueva metodología de formulación y evaluación presupuestaria con el fin de elaborar el Presupuesto por Resultados.
2. La implantación del Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV) como un sistema informático relacionado con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), para presentar y evaluar los resultados de la gestión pública
3. El desarrollo de un Plan Piloto de Mejora de la Gestión Pública en al menos tres unidades Ejecutoras del Presupuesto Nacional para la implantación de un Sistema Interno de Gestión.

5.3.3.1 Formulación y evaluación del Presupuesto Por Resultados

El Presupuesto por Resultados, comprende la aplicación en el ciclo presupuestal, de principios y técnicas para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de instrucciones con una articulación clara y sustentada entre bienes y servicios a ser provistos a un determinado grupo o población objetivo (productos) y los cambios generados en el bienestar ciudadano (resultados).

Con el Presupuesto por Resultados se busca lograr que el proceso presupuestario favorezca el desarrollo progresivo de una gestión orientada a resultados en toda la administración pública. Identificando los productos entregados a los usuarios y a los ciudadanos y las metas para el periodo de gobierno, priorizando la asignación de recursos según las metas de gestión comprendidas.



Fuente: OPP – Presupuesto 2010

5.3.3.2 Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV).

El SEV es un sistema incluido dentro del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), es una herramienta para la toma de decisiones que permite mejorar la asignación del gasto público y focalizar la atención en la ciudadanía.³⁶

Tiene como objetivo principal brindar información permanente sobre la ejecución de las políticas y programas gubernamentales, así como coordinar la información acerca del desempeño y la ejecución del presupuesto de las distintas unidades ejecutoras, entregando un insumo para la elaboración del presupuesto nacional, la rendición de cuentas y la toma de decisiones.

Otra característica importante es que permite evaluar el grado de cumplimiento de las metas fijadas en la planificación estratégica.

La información obtenida de los resultados de la evaluación es entregada a: la OPP, Poder Legislativo; gerentes de división y de unidades ejecutoras; Ministerios; Tribunal de cuentas; Auditoría Interna de la Nación y la ciudadanía.

5.3.3.3 Plan Piloto de Mejora de la Gestión Pública.

Tuvo como objetivo desarrollar en un número reducido de unidades un Sistema interno de Gestión (SIG) que permitía dar mayor autonomía, flexibilidad y continuidad intertemporal en la gestión de los jerarcas públicos en distintos períodos de gobierno a partir de la generación de bases sustentables para el establecimiento de objetivos estratégicos que orientan su gestión, permitía la responsabilidad por los resultados y apoyo de la toma de decisiones dentro de los cometidos públicos posibilitando eventualmente la generación de compromisos por desempeño.

El Sistema Interno de Gestión (SIG) es un sistema informático que incorpora el plan estratégico y los indicadores de gestión, identificando productos y metas a nivel de división, departamento y sección.

Con este sistema brinda reportes mensuales de resultados de la gestión a niveles de los directores de las Unidades y directores de división.

5.3.4 Sistemas de Información

Dentro de este marco de Reforma del Estado que pasa a enfocarse a los resultados, la OPP ha venido desarrollando e implantando un conjunto de sistemas de información que buscan promover la incorporación de un modelo innovador al interior del Sector Público.

Estos sistemas procuran potenciar la capacidad de los organismos de utilizar sus recursos en forma eficaz y eficiente y dar mayor transparencia a la gestión, para que el ciudadano tenga mejor información acerca de los destinos de los recursos que aporta.

³⁶CEPAL - “Experiencias de nueva gestión pública en Colombia, Uruguay, España, Inglaterra, y Nueva Zelanda” – Año 2006

A demás los sistemas de información Contable su usan como mecanismos de control de gestión por parte del Estado. Con los cuales se puede evaluar el grado del impacto de los flujos del gasto.

Estos sistemas son:

- Sistema integrado de información Financiera(SIIF)

Es la intranet de carácter nacional que permite el registro en línea de la contabilidad pública. Registra mediante el Sistema de Ejecución del Gasto (SEG) la contabilidad financiera del gasto de los organismos del Presupuesto Nacional y mediante el Sistema de Información de Recaudación (SIR).

- Sistema de Información Presupuestaria.(SIP)

Permite la formulación del presupuesto estratégico y los ajustes anuales de metas e indicadores de gestión. Contiene las estimaciones de gasto en los centros de actividades de las unidades Ejecutoras, de las principales actividades y sus metas anuales, a lo largo del periodo presupuestario.

- Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV).

Presenta anualmente los valores de los indicadores de gestión de las metas definidas por los centros de actividad de las Unidades Ejecutoras e Incisos de Presupuesto Nacional. Sus resultados son informados en ocasión de la Rendición de Cuentas.

- Sistemas de información y Seguimiento de la Inversión (SISI).

Registra el avance físico de los proyectos de inversión en forma anual, para la Rendición de Cuentas, señalando el monto ejecutado y la fuente de financiamiento.

- Sistemas de Distribución del Gasto (SDG)

Distribuye el gasto ejecutado registrado en el SIIF entre los centros de actividad y unidades organizativas menores. Ingresa información mensual con periodicidad trimestral. Identifica mensualmente el volumen de producción de los principales productos públicos asignados a sus correspondientes unidades organizativas.

Permite identificar el gasto ejecutado en las distintas áreas funcionales de las Unidades Ejecutoras.

- Sistemas de Retribuciones(SR)

Registra el total de remuneraciones liquidadas por todo concepto a los RRHH (Funcionarios, becarios, pasantes), por mes, desagregadas por objeto del gasto. Asimismo registra el total de funcionarios que perciben remuneraciones identificados por escalafón o grado. Ubica a los RRHH en unidades organizativas y centro de actividades donde trabajan en cada Unidad Ejecutora. Aporta información al Sistema de Distribución del Gasto (SDG)

- Sistema Supervisión de las Condiciones Objetivas de Trabajo(SCOT)

Toma su información del sistema electrónico de control de asistencia de personal (tarjeta o reloj) e identifica la cantidad de horas que los funcionarios tienen asignadas con el registro contable SIF y alimenta el Sitio de Publicaciones y el Sistema de Distribución del Gasto.

- Sistema de análisis del Gasto por Producto(AGPP)

Permite identificar el gasto directo involucrando en la generación de los principales productos públicos.

CAPÍTULO 6 - TRABAJO DE CAMPO

Introducción:

En el presente capítulo se desarrolla la metodología utilizada para realizar el proceso de investigación, se definen las áreas de estudio y las preguntas relacionadas a cada una de las mismas, explicando el por qué de cada una. Así como los resultados obtenidos de la investigación realizada.

Para la elaboración del cuestionario nos basamos en los elementos expuestos en el marco teórico.

A) METODOLOGÍA

6.1 Áreas de Investigación

Para realizar la investigación de campo nos pareció adecuado definir cinco áreas que abarquen los elementos fundamentales de la Planificación Estratégica, reflejando el objetivo buscado:

1. Importancia de la Planificación Estratégica.
2. Metodología de la Planificación Estratégica y herramientas que se utilizan para su elaboración.
3. Evaluación y control de la Planificación Estratégica.
4. Relación de la Planificación Estratégica con el Presupuesto.
5. Vinculación y asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con los distintos organismos.

Estas cinco áreas fueron estudiadas en base a una serie de preguntas formuladas sobre el tema.

Como herramienta de investigación, realizamos principalmente entrevistas a distintos responsable del tema en los diferentes organismos objeto de estudio:

- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).
 - Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
 - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).
- } Administración Central
- Banco Central del Uruguay (BCU).
 - Administración Nacional de Combustible, Alcohol y Portland (ANCAP).
 - Administración Nacional de Usinas y Transmisión Eléctrica (UTE).
 - Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).
 - Universidad de la República (UDELAR).
- } Entes Autónomos
- Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).
- } Servicio Descentralizado

Para realizar la investigación de campo utilizamos dos modelos de entrevistas, diferenciándose según el organismo a estudiar. Un modelo fue realizado

exclusivamente para investigar la función de OPP como asesor de la Planificación Estratégica y otro modelo para el resto de los organismos. (Ver Anexo 1)

Brevemente expondremos la explicación del por qué se seleccionaron las cinco áreas de investigación y las preguntas que integran cada una de ellas:

1 - Importancia de la Planificación Estratégica

Desde fines de 1995, con el inicio de la Reforma Administrativa del Estado, el Estado se planteo como principal objetivo un cambio en la gestión pública, transformando su enfoque tradicional hacia un enfoque por resultados medibles y evaluables orientados hacia el ciudadano.

Con esto, se busca que los organismos públicos tengan la capacidad de ser más eficientes y eficaces en su desempeño y para lograr el cometido, se recurrió a la Planificación Estratégica como herramienta fundamental.

Por este motivo, se definió la **Importancia de la Planificación Estratégica**, como una de las cinco áreas que integran parte de nuestro trabajo de investigación.

Para llevar a cabo la investigación de esta área en los diferentes organismos estudiados se formularon las siguientes preguntas:

- “¿Qué opina usted de la Planificación Estratégica en este organismo se le da la importancia que realmente tiene?”

Con esta interrogación se quiere conocer si realmente las personas que están a cargo de esta labor, son consientes de la importancia del proceso dentro de los diferentes organismos, qué es lo que se busca con la misma y como se elabora.

- “¿Existe una unidad específica dedicada a la Planificación Estratégica? ¿De quién depende? ¿Cantidad de personas que la conforman?”

En base a estas interrogantes se pretende examinar si existe unidad específica encargada de la Planificación Estratégica en los diferentes organismos, ya que su existencia da una señal de que la planificación ocupa un lugar dentro de la estructura organizativa de los mismos y dependiendo del grado de jerarquización y cantidad de funcionario que la conforman, podemos observar la incidencia que tiene en la gestión del organismo.

- “¿Consideran a la Planificación Estratégica un proceso adecuado para una gestión eficiente? ¿Resulta una herramienta útil para la toma de decisiones?”

Estas preguntas se realizaron con el objetivo de ver si la PE que llevan a cabo los organismos es utilizada para la gestión de la organización o simplemente la realizan como requisito nacional expuesto por los jefes de Gobierno.

- “¿Cada cuánto tiempo revisan la Planificación Estratégica?”

A través de la respuesta a esta pregunta, se desea revelar el grado de cumplimiento de la PE y si el organismo considera a la PE como un instrumento estático o por el contrario como un proceso dinámico que motiva eventuales re-planificaciones futuras.

- “¿Se le brinda al personal que elabora la Planificación Estratégica algún tipo de capacitación sobre el tema? ¿Cuáles?”

Dado que toda actividad administrativa descansa en la calidad y cantidad de los recursos humanos, esta pregunta es relevante. Además es un índice de la importancia que el organismo confiere a esta actividad.

Para la OPP en base a esta área de estudio se realizaron interrogantes similares a las anteriores:

- “¿Cuál es el rol principal de la OPP a nivel de la Planificación Estratégica, dirigida a la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados?”
- “¿Qué rol desarrolla usted dentro de la Unidad en el tema de Planificación Estratégica?”
- “¿Qué opina usted de la Planificación Estratégica como herramienta? ¿Cree que esta se aplica en todos los organismos? ¿Considera a la PE una herramienta útil para la toma de decisiones?”
- “¿Cree usted que los diferentes organismos tienen unidades dedicadas a la Planificación Estratégicas? En caso de que no tengan unidad de Planificación Estratégica específica ¿piensa que todos igualmente llevan a cabo el proceso?”

Con estas interrogantes elaboradas para OPP se pretende estudiar la importancia del rol que tiene ésta en el proceso de Planificación Estratégica de los distintos organismos públicos tanto a nivel de asesoramiento, evaluación y como guía para la formulación.

2 – Metodología de la Planificación Estratégica y herramientas que se utilizan para la elaboración.

La segunda área de investigación es conocer las etapas del proceso de Planificación Estratégica, las diferentes herramientas que utilizan los organismos al elaborarla, si cuentan con sistemas de informáticos y el involucramiento del personal con el proceso. Pretendiendo analizar, como se comienza con el proceso, si el procedimiento utilizado lo realizan de manera uniforme, si cuentan con herramientas tales como el análisis FODA, el Cuadro de Mando Integral, el costeo ABC, etc.

Es importante que no solamente se involucren con el proceso las personas que van a estar al cargo del mismo, sino también es fundamental que los máximos jefes de los organismos y los integrantes de los mandos inferiores sean participes del proceso, buscando que se comprometan y se involucren con el plan estratégico.

Los sistemas de información son objeto de estudio en esta área, ya que como expusimos en el marco teórico para poder llevar adelante un modelo de gestión enfocado a resultados es fundamental tener claridad estratégica (misión, visión,

metas) y contar con información certera y confiable, para lo cual se hace imprescindible contar con excelentes sistemas de información.

Para la investigación de esta área algunas de las interrogantes que se realizan son:

- “¿Cuáles son las primeras preguntas que se hacen ustedes a la hora de comenzar a realizar la Planificación Estratégica? ¿Qué es lo que quieren obtener con la Planificación Estratégica? ¿Hacia dónde quieren llegar? ¿Cuál es el objetivo final de la misma?”
- “¿Existen algunas limitaciones a la hora de realizar la Planificación Estratégica?”
- “En esa etapa de la Planificación, ¿qué variables inciden en la misma?”
- “¿Cómo comunican la Planificación Estratégica a los funcionarios de los organismos?”
- ¿Quiénes intervienen en el proceso de Planificación Estratégica?
- “¿Se toman en cuenta propuestas del personal al realizar la Planificación Estratégica?”
- “¿Cuáles son las distintas técnicas o herramientas que se utilizan en la Planificación Estratégica?”
- “Para el conocimiento del entorno, ¿utilizan el FODA?”
- “¿Tiene algún sistema informático específico para el proceso?”
- “¿Qué normas u instructivos se consideran como guía para la formulación?”

Referente a esta área, a la OPP se le realiza preguntas acerca de la exigencia, por parte de ésta, de algún tipo de herramienta o sistema informático a los diferentes organismos públicos que deben realizar obligatoriamente Planificación Estratégica por disposición nacional. A su vez, se le cuestiona si proporcionan alguna guía para la elaboración y como la transmiten en caso de existir. Preguntas referente a lo anterior:

- “A nivel de los organismos públicos y Administración Central ¿Les definen algún lineamiento? ¿Cuáles?”
- “Elaboran algún tipo de guía para la elaboración de la Planificación Estratégica? ¿Ustedes determinan la metodología que los organismos deben seguir?”
- “¿Se utilizan herramientas informáticas?”

3 – Evaluación y control de la Planificación Estratégica

La parte de la evaluación y control de la planificación estratégica es muy significativo, ya que no sirve realizar un excelente proceso de planificación estratégica si luego no

se implementa, evalúa y controla. El éxito de cualquier organización es la capacidad que tiene para medir sus resultados.

Con esta área, se busca conocer la forma en que evalúan el cumplimiento de las metas, objetivos estratégicos, el plan de acción definidos en los diferentes organismos públicos. De que manera se miden los resultados, se detectan desvíos y comunican ajustes. Algunas interrogantes que se realizan:

- “Una vez realizada la Planificación ¿Cuál es el paso a seguir? ¿La controlan? ¿Cómo lo hacen? ¿Qué herramientas utilizan?”
- “¿Se controla que se estén cumpliendo los objetivos, metas, actividades, planes planteados? ¿Se realiza medición y evolución del cumplimiento de los objetivos estratégicos definidos?”
- “¿La misión y la visión es revisada anualmente? ¿Se revisa a los efectos de ver si esta actualizada con la perspectiva (no quise poner esto no me sale la palabra adecuada) del organismo?”
- “¿Se definen indicadores para medir los resultados?”

En lo pertinente a OPP en esta área de investigación se le realiza interrogantes relacionadas a la evaluación y control por parte de dicha institución a los organismos públicos:

- “¿Controlan los conceptos definidos por los organismos?”
- “¿Qué herramientas de control utilizan para evaluar los procedimientos definidos por los organismos? ¿Se le realiza un control continuo durante todo el año?”

4 – Relación de la Planificación Estratégica con el Presupuesto

El presupuesto es la cuantificación en términos cuantitativos y monetarios de la Planificación Estratégica. Estos procesos deben tener una eficaz vinculación y no deben concebirse uno independiente del otro.

Uno de los objetivos de gobierno es mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública vinculando la asignación presupuestaria al logro de las prioridades estratégicas definidas

Alguna pregunta que se realiza sobre esta área:

- “¿Existe vinculación entre el proceso de planificación estratégica y el presupuesto?”

5 – Vinculación y asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en los distintos organismos públicos

En esta última área de investigación se quiere estudiar la vinculación existente entre los distintos organismos públicos que deben elaborar la Planificación Estratégica y el Presupuesto y la OPP. Pretendiendo investigar si esta última los asesora sobre el tema, a quien se dirigen los diferentes organismos en caso de dudas, si trabajan en conjunto en alguna instancia de los procesos, etc.

Interrogantes formuladas para investigar esta área:

- “¿En alguna etapa del proceso trabajan en conjunto con la OPP?”
- “¿Reciben asesoramiento de la OPP con respecto al proceso de Planificación Estratégica?”
- “¿Qué opinión le merece a usted en relación al asesoramiento, apoyo que brinda la OPP sobre el tema en los diferentes organismos públicos?”
- “¿La OPP le fija algún tipo de lineamientos para realizar los procesos? ¿Cómo se los comunica? ¿Se pautan reuniones de trabajo? ¿Cada cuanto tiempo?”
- “¿A que otros organismos se dirige en caso de tener algún tipo de duda en el proceso de Planificación Estratégica? ¿Se comunican con el Ministerio de Economía y Finanzas en alguna etapa del proceso?”

6.2 Procesamiento de la información

Finalizadas las entrevistas realizadas a los distintos organismos, procedimos a analizar la información recabada en las mismas.

En función de los objetivos buscados en nuestro trabajo, seleccionamos las interrogantes más significativas dentro de cada área y confeccionamos una comparación para cada una de las mismas, lo que nos permitió sacar conclusiones inmediatas en cada pregunta.

- 1- Importancia de la Planificación Estratégica
- 2- Existencia de un departamento específico de Planificación Estratégica.
- 3- Herramientas utilizadas dentro del proceso.
- 4- Evaluación y medición de resultados en la Planificación Estratégica.
- 5- Definición y análisis de indicadores.
- 6- Relación de OPP y organismos.
- 7- Relación de la Planificación Estratégica y proceso presupuestario.

B) RESULTADOS

A continuación desarrollaremos las respuestas a las interrogantes más significativas dentro de cada una de las áreas:

1 - IMPORTANCIA DE PLANIFICACION ESTRATEGICA

ANTEL

Desde el año 2005 en ANTEL la importancia de la PE ha ido creciendo a medida que han tomado conciencia del rol de la empresa dentro del mercado competitivo y de la relevancia de posicionarse a la misma dentro de éste. ANTEL utiliza la PE como herramienta para poder adaptarse correctamente al entorno, para predecir la visión situacional, para posicionarse en el mercado.

“La PE siempre esta en la agenda de la empresa...”³⁷

Al ser ANTEL una empresa en constante competencia en su sector, se obliga a tener un excelente proceso de PE muy afectado y orientado al accionar diario.

UTE

A partir del año 1990, con el inicio del proceso de mejora de gestión, UTE comienza a dar importancia al tema de PE. Durante el período 1995 – 2004 se produce una etapa de stand by en su desarrollo y en el año 2005 se le vuelve a dar la importancia que tiene la PE para el organismo, debido a que la alta gerencia asume un compromiso con el tema, considerando que es fundamental que UTE cuente con una PE adecuada y que llegue a todos los niveles jerárquicos.

Actualmente, todas las unidades tienen incorporado el proceso de PE, existiendo una PE a nivel global del organismo. Dicha herramienta no es utilizada con una base estrictamente metodológica, es decir completando todas las etapas de la PE, sino como herramienta que crea valor a la empresa, considerándola fundamental para una gestión eficiente que ayuda a organizarse, a tomar decisiones adecuadas y a la asignación de recursos.

Resaltamos, que algunas unidades dentro de este organismo, cuentan con certificación en calidad (ISO 9000), teniendo la misma como requisito contar con una PE adecuada.

ANCAP

ANCAP considera muy importante el tema de PE en la empresa.

Desde el año 2006 hasta ahora ANCAP tuvo un proceso de transformación que consistió en implementar un sistema de PE formal que antes no existía, lo cual

³⁷ Ing. Fernando Fontan – Gerente del Área de Planificación Estratégica

provocó un cambio organizacional y cultural en la empresa. Dentro de este proceso se creó el área específica de PE.

En el año 2007 se obtiene el primer plan estratégico y el año pasado se terminó el segundo ciclo completo de PE.

ANCAP espera para el próximo año poder completar un tercer ciclo completo de PE.

Para realizar la PE global de ANCAP se considera las estrategias de las distintas unidades de negocios que existen en dicho organismo.

BCU

El Banco Central del Uruguay considera importante el tema de PE, para ellos es una herramienta fundamental para la toma de decisiones y para una gestión eficiente, aunque están transitando y dando los primeros pasos.

Si bien el área específica de PE fue creada a fines del 2006, hace aproximadamente dos años el Directorio y la alta Gerencia comenzaron a comprometerse en el tema.

Actualmente el Presidente del BCU Mario Bergara, en cuanto asumió, se comprometió a elaborar para este nuevo período una Planificación Estratégica básicamente enfocada en la mejora de la gestión del Banco.

Todos los jerarcas son conscientes que se debe cambiar la manera en la que se trabaja, pero dichos cambios no se pueden hacer de un día para el otro, porque detrás hay todo un tema cultural y organizacional. Para lo cual, se está armando un fuerte sistema de comunicación y designando a personas que se encarguen de la comunicación funcional y corporativa sobre el tema ya que existen distintos estilos de comunicación en cada una de las líneas de negocio del banco.

ANEP

ANEP realiza PE pero como exigencia frente al presupuesto y para presentarla en las instancias parlamentarias, como requisito legal. La importancia que se le adjudica no es la correcta debido a que las autoridades de la institución no conocen realmente el instrumento y no lo utilizan con el potencial que tiene.

“...en realidad no es una técnica que este incluida en este organismo...”³⁸

En éste es muy complicado el tema de PE, porque cada cinco años cambia toda la estructura, no hay profesionalismo dado que es un organismo que se conforma mayoritariamente por docentes. Se conoce mucho del tema de educación pero no se tiene conocimiento en gestión.

Éste organismo hace hincapié en los temas educativos, dando menor importancia a los caminos que se utilizan para lograr los objetivos planteados.

³⁸ Cra. Laura Cayón - ANEP

UDELAR

UDELAR le da importancia al tema de PE, la utilizan en su gestión porque consideran que es fundamental para tener una gestión eficiente, para tomar decisiones adecuadas. Según las entrevistadas en dicho organismo no se utiliza con el potencial que realmente posee y se podría utilizar mejor si se conociera más del tema.

MEF

El MEF no cuenta con una PE propiamente dicha, siendo la misma realizada por OPP. Igualmente el Ministerio la considera como una herramienta distinguida para la gestión.

El MEF actualmente no dispone de sistemas de información adecuados para poner en práctica la herramienta. Se está intentando cambiar la cultura de la gente sobre el pensamiento que tiene de la PE dentro de dicho ministerio.

MVOTMA

Este ministerio no cuenta con una PE formal, ya que hasta ahora sólo se manejan a iniciativa propia de cada mando medio o a nivel jerárquico.

En este momento, se está tomando conciencia de la real importancia de la PE, pero es difícil implementarla, ya que los caminos que se utilizan no creen que sean los correctos o necesarios para la concientización de todos.

Conclusión: *Todos los organismos investigados entienden la relevancia de la Planificación Estratégica como herramienta de gestión, pero no todos la utilizan en su máximo potencial.*

Podemos distinguir que los organismos asimilados a empresas públicas (ANTEL, ANCAP, UTE) la utilizan en su nivel óptimo.

Siguiendo un orden de relevancia descendente en la manera de emplear la herramienta de la Planificación Estratégica, identificamos al BCU, UDELAR, MVOTMA, ANEP y MEF.

2 – EXISTENCIA DE UN DEPARTAMENTO ESPECÍFICO DE PLANIFICACION ESTRATEGICA

ANTEL

Existe una División denominada Planificación Estratégica, asesora del Directorio. Al momento, el equipo estable de PE cuenta con cinco personas, pero cuando se realizan actividades referidas al tema llegan a involucrarse hasta aproximadamente trescientas personas.

UTE

Existe una unidad de Planificación y Secretaría Técnica dentro de la estructura de UTE, encargada de elaborar los documentos y resúmenes a presentar a las distintas áreas o al Comité de Dirección. Dicha unidad es asesora de la Gerencia General.

ANCAP

Existe en ANCAP un área específica de PE desde finales del año 2007. Dicha área depende directamente del Directorio del organismo. El área de PE está integrada por 23 funcionarios, estando dividida en las siguientes oficinas:

- Planificación y control de la PE.
- Ejecución de proyectos.
- Presupuesto.
- Gestión del conocimiento.

BCU

Existe una Gerencia de Área específica para la Planificación Estratégica, que depende de la Gerencia de Servicios Institucional dependiendo esta última directamente del Directorio.

ANEP

Existe una Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto, pero esta se enfoca más en la programación del presupuesto y no tanto en el proceso de PE.

UDELAR

La Dirección General de Planeamiento tiene como principales cometidos la planificación de los recursos para la ejecución de la gestión y la planificación del presupuesto universitario.

La oficina se encarga técnicamente de la PE en UDELAR. También participan en la PE los organismos del cogobierno (Egresados, Docentes y Estudiantes)

MEF

Actualmente no existe área específica de PE en dicho organismo pero se está intentando crearla.

MVOTMA

En la estructura vigente de dicho Ministerio, aprobada por Decreto en setiembre de 2008, no existe una División-Departamento o Sección de PE, pero la Ley sí previó sus cargos y dependencias con OPP.

Actualmente existe en la Dirección General de Secretaria dos personas que cubren las funciones de PE, una de ellas ocupa el cargo CO3 grado 17 Mejora Continua y la otra es un contrato en carácter de eventual.

Conclusión: *La importancia que los organismos le dan al tema de Planificación Estratégica se ve reflejada en la creación de unidades específicas dentro de los mismos y la ubicación de éstas dentro de las estructuras jerárquicas. Existiendo área específica en todos los organismos estudiados, excepto en ANEP, MVOTMA y MEF.*

3 – HERRAMIENTAS UTILIZADAS DENTRO DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRÁTEGICA

ANTEL

Las herramientas a utilizar dependen del tema particular en el cual se quiera enfocar. En el caso de estudiar el posicionamiento de la empresa, se realiza un estudio de plan de negocios, utilizando como herramienta principal la matriz FODA.

Como herramienta de control de la PE y de apoyo a la gestión estratégica utiliza el Cuadro de Mando Integral. Como mecanismo propio desarrollaron un sistema de control, en el cuál al existir desviaciones, éstas se manifiestan mediante un disparador identificado como un semáforo en rojo. En caso de aparecer el mismo, se realizan reuniones donde se discute sobre el tema y se deciden las acciones estratégicas que corrigen las desviaciones encontradas.

Para costear las prestaciones y orientarse en una estrategia de eficiencia utilizan el costeo ABC.

Para relacionar los objetivos estratégicos de las distintas áreas y ver en que contribuyen los mismos se utiliza el Mapa Estratégico como herramienta descriptiva.

Todas estas herramientas las trabajan de forma relacionada y complementaria.

UTE

La principal herramienta utilizada por el organismo para mostrar su PE es el Cuadro de Mando Integral, pero éste no se define en su totalidad como lo expuesto en el marco teórico.

Algunas unidades de negocios como Distribución y Comercial, identifican las fortalezas y debilidades pero no definen una matriz FODA, la utilizan de una forma indirecta.

ANCAP

Como herramientas para el proceso de PE utilizan el Cuadro de Mando Integral, el análisis FODA y herramientas diseñadas por el propio organismo, tal como: una matriz donde en uno de sus ejes se establece la atracción de determinado negocio y en el otro el posicionamiento del mismo en el mercado, y otra llamada “tela araña”.

BCU

El análisis FODA es la principal herramienta que se utiliza a nivel global en el Banco, a nivel de cada área de negocio. Además se utiliza el costeo por actividades. En cuanto al Cuadro de Mando Integral al momento no se ha avanzado demasiado en su aplicación.

ANEP

No emplean ninguna herramienta puntual en el proceso de PE.

UDELAR

UDELAR no realiza la matriz FODA como herramienta para elaborar la PE, pero este año se están examinando cuales son las fortalezas que tiene la institución para poder resaltarlas en el proceso.

Se tiene como objetivo de corto plazo comenzar a utilizar el Cuadro de Mando Integral

MEF

No hay información.

MVOTMA

En el proceso de PE la herramienta que utiliza dicho organismo es el análisis FODA por ser práctico y sencillo de aplicar.

Conclusión: En base a las respuestas obtenidas, concluimos que la matriz FODA es la herramienta más utilizada por la mayoría de los organismos. Además observamos que los organismos asimilados a empresas públicas (ANCAP, ANTEL, UTE) emplean también otras herramientas como ser el Cuadro de Mando Integral, costeo ABC y otras elaboradas por las propias empresas.

4 – EVALUCION Y MEDICION DE RESULTADOS EN LA PLANIFICACIÓN ESTRÁTEGICA

ANTEL

Se controla por medio del Cuadro de Mando Integral; mensualmente se generan reportes donde se exponen los desvíos existentes.

Este trabajo se realiza en conjunto con la Gerencia de Gestión Corporativa, la unidad de PE se encarga de discutir la PE, y la GC se encarga de controlar la ejecución operativa de la empresa.

La etapa de control dentro del organismo, tiene instancias que no surgen de un cronograma estricto. Están sujetas a cambios coyunturales de entorno que motiva a que se realice revisión de la PE y de los lineamientos. Por ejemplo: un cambio regulatorio.

UTE

Mensualmente el Comité de Dirección integrado por el Gerente General el directorio Operativo y los Gerentes de Área hacen un seguimiento estricto de los planes estratégicos.

Además, anualmente existen dos instancias de revisión para realizar re-planificaciones.

La primera revisión se realiza en el primer cuatrimestre del año y la segunda instancia de control tiene lugar en el mes de noviembre.

ANCAP

En ANCAP existe una oficina específica encargada de controlar la PE y monitorear el avance de los proyectos realizados a consecuencia de la Planificación.

BCU

El BCU realiza un monitoreo cuatrimestral sobre la PE para ver el cumplimiento de las etapas. Este organismo fija planes con un horizonte temporal de cinco años junto con planes operativos anuales, siendo estos últimos objetos de revisión. A partir de esta evaluación, también se analiza el grado de avance de posibles riesgos y amenazas que puedan llegar a provocar modificaciones en la PE.

ANEP

Si bien anualmente se revisa la PE con el cometido de obtener información necesaria a incluir en la Rendición de Cuentas y en los documentos a presentar al Parlamento, no existe un seguimiento de la misma por parte de las autoridades, ni un análisis de cumplimiento de objetivos. No existe un análisis real, no se utiliza la planificación como herramienta de gestión del Organismo, simplemente se cumple con ella como requisito nacional expuesto por los jerarcas del Gobierno.

Por ejemplo, si una Unidad cualquiera del Organismo no logra cumplir con determinado objetivo, no recibe ningún tipo de llamado de atención por parte de otros jerarcas.

UDELAR

Anualmente UDELAR como organismo del Estado debe rendir cuenta de los fondos que han sido aprobados por el Poder Legislativo, así como también de los planes y proyectos que se propone elaborar y ejecutar. Es ésta la única instancia en que se recaba información para controlar lo elaborado, se realiza a efectos de cumplir con la exigencia del Gobierno y no por iniciativa propia para evaluar objetivamente lo planeado estratégicamente.

MEF

No hay información.

MVOTMA

En este ministerio no se realiza un control de la PE tal como está previsto, a pesar de que son conscientes de la importancia del mismo. La falta de monitoreo obliga muchas veces, al análisis de situaciones críticas que pueden provocar cambios sobre la marcha de actividades y plazos.

Los organismos de contralor a nivel de Estado realizan anualmente una revisión de la PE del Ministerio, no existiendo un “feedback” de la evaluación.

Conclusión: *Existen en los organismos estudiados métodos formales de evaluación y control de la PE variando en la periodicidad de su puesta a punto:*

- *mensual: ANTEL, ANCAP y UTE*
- *cuatrimestral: BCU*
- *anualmente, sólo con el objetivo de presentar la rendición de cuenta: ANEP, UDELAR.*

En MEF y MVOTMA no existen métodos de control y evaluación.

5 – DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DE INDICADORES

ANTEL

Se definen indicadores que se utilizan en el Cuadro de Mando Integral, y que ayudan a visualizar los desvíos.

Estos indicadores están categorizados según las distintas áreas de enfoque, existiendo indicadores estándares e indicadores específicos para cada área.

UTE

Se definen indicadores en base a las perspectivas del cuadro de mando integral, pero al no estar este definido al igual que en el marco teórico, los indicadores que lo componen no están clasificados en la apertura teórica de indicadores

ANCAP

Se definen indicadores como elemento de control, para visualizar el avance de los proyectos definidos en el proceso de PE.

BCU

El Banco realiza actividades de monitoreo para analizar el cumplimiento de algunas metas específicas, pero no cuenta con indicadores de resultados para los objetivos estratégicos planteados. Se tiene como cometido para el año actual definir los mismos contando con asesoramiento externo.

ANEP

En ANEP se definen indicadores para analizar si se cumplen con los objetivos estratégicos establecidos en la PE y el impacto que tienen los mismos en la sociedad. Se definen varios indicadores, entre estos los mas utilizados son los indicadores de desempeño presupuestal e indicadores de tipo educativos.

UDELAR

UDELAR no define indicadores propios, pero tiene la libertad de hacerlo. Se limitan a recabar información de las distintas facultades y publican informes estadísticos, como por ejemplo: crecimiento de la matrícula en enseñanza universitaria, números de estudiantes activos, etc.

MEF

No hay datos.

MVOTMA

Se desarrollan indicadores que reflejan la realidad, pero no se definen con el objetivo de carácter previsional.

En la elaboración de los mismos no se cuenta con la participación de los ejecutores de las políticas públicas.

Conclusión: Todos los organismos, excepto el MEF y UDELAR (tiene la capacidad pero no lo hace), utilizan indicadores para evaluar el cumplimiento de su gestión; derivados del CMI o definidos en base a sus necesidades de análisis.

6 – RELACION DE LA OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PESUPUESTO CON LOS DIFERENTES ORGANISMOS.

ANTEL

Se trabaja en conjunto con OPP en la etapa de presentación del presupuesto anual y quinquenal. El equipo que se relaciona con OPP es la Unidad Económica Financiera.

UTE

La relación que hay con OPP, es estrictamente a nivel de presupuesto.

Finalizada la etapa de entrega de los correspondientes presupuestos de los organismos, el Estado confecciona un presupuesto global, tratando de ajustar todas las cifras de los presupuestos entregados. En esta etapa, es donde se comienza a negociar con OPP montos económicos de los mismos, provocando a que los organismos intervinientes deban ajustar sus planes.

ANCAP

La empresa no se comunica con OPP por temas referentes a Planificación Estratégica.

BCU

Entre OPP y BCU existe una estrecha relación a nivel de temas de Presupuesto, pero este vínculo no se refleja de la misma forma a nivel de PE.

ANEP

La entrevistada con respecto a este tema hizo hincapié que al ser ANEP un ente autónomo no tiene obligación de aplicar las disposiciones estratégicas enunciadas por OPP, existiendo si una relación, en temas presupuestales.

UDELAR

UDELAR tiene un fluido contacto con OPP para tratar temas referidos a Presupuesto y PE.

MEF

Existe una relación constante entre el MEF y la OPP por diversos temas.

Cuando surgen dudas sobre temas referentes a metas, planes a seguir, objetivos, el MEF se comunica directamente con AGEV.

MVOTMA

El ministerio no trabaja en conjunto con OPP en ninguna instancia de la PE, es decir no hay relación entre el área y la OPP. Según el entrevistado, José Arbilla, OPP es el órgano que tiene la función y los medios para brindar el apoyo necesario a todos los organismos obligados a realizar PE.

Conclusión: *La relación que existe entre los distintos organismos y OPP es principalmente a nivel de Presupuesto.*

7 – RELACIÓN DE LA PLANIFICACION ESTRATÉGICA Y PROCESO PRESUPUESTARIO.

ANTEL

El presupuesto se considera como una herramienta muy fuerte de la ejecución de PE. La planificación está muy relacionada con el proceso de elaboración del presupuesto, ya que con ella se trata de orientar las iniciativas de inversión que luego se van a ver reflejadas en el mismo.

“La PE es un proceso que está alineado con el presupuesto, su período de mayor intensidad es cuando se hace la PE quinquenal”³⁹.

³⁹ Ing. Fernando Fontan – Gerente del Área de Planificación Estratégica

UTE

Anteriormente el presupuesto lo veían desde un punto de vista económico, se enfocaban más en los rubros monetarios, dejando de lado la PE como metodología que aporta valor, hoy en día apuntan a trabajar un poco más con esta herramienta, mediante la integración del cuadro de mando integral.

También existe una fuerte relación, en los momentos de recorte presupuestal, ya que la empresa debe redireccionar la estrategia propuesta.

ANCAP

Existe una relación estrecha entre la Planificación Estratégica y el Presupuesto, éste es realmente la expresión monetaria de lo planificado estratégicamente.

BCU

La formulación del Presupuesto se realiza dentro del área de Planificación, Desarrollo Estratégico y Presupuesto. Se está buscando que el Presupuesto sea un producto del Plan Estratégico.

ANEP

No existe una interconexión entre Planificación Estratégica y el proceso presupuestario. La PE la consideran como una exigencia a los efectos de la confección del Presupuesto.

UDELAR

El proceso presupuestario tiene una relación explícita e implícita con la Planificación Estratégica. La mayor vinculación se da en el período de rendición de cuentas de cada año o la rendición del presupuesto quinquenal, donde se hacen estudios especiales que incluyen planeamiento estratégico.

MEF

En dicho organismo no se realiza PE, la misma es confeccionada por la OPP, por lo que no tenemos conocimiento de la relación de ésta con el proceso presupuestario.

MVOTMA

El MVOTMA está trabajando para lograr que el Presupuesto refleje el sustento y la justificación económica y financiera de la Planificación Estratégica. Esto forma parte de las políticas públicas explicitadas por la Ministra para el presente período de Gobierno.

Conclusión: *A distintos niveles todos los organismos mantienen una relación entre la Planificación Estratégica y el Presupuesto, siendo éste para todos los organismos la expresión de la misma.*

INVESTIGACION EN OPP

A continuación expondremos la última parte del trabajo de campo, la información obtenida en la investigación realizada a la Cra. Janet López, coordinadora del Área de Gestión y Evaluación del Estado, oficina dentro de OPP, mencionando lo puntos más destacados en la misma.

“La PE es la base y el inicio para el resto de los procesos que se van dando, calidad, asignación de gastos, análisis institucional, procesos de estructura”⁴⁰

Dos de las principales funciones de AGEV son:

1. Elaborar la PE de OPP, donde se considera a ésta con el enfoque de la Administración Central, y organismos del art 220 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay.
2. Brindar los lineamientos referentes a PE a los organismos de la Administración Central y a los organismos del Art 220.

Otra cometido que realiza AGEV, sólo a solicitud de los organismos públicos, es ofrecer asesoramiento a nivel de PE. El mismo se confecciona mediante la capacitación del personal en los distintos organismos.

“Nosotros brindamos la metodología y apoyo a los Incisos de Administración Centra [...] brindamos la capacitación y generamos capacidades en los ministerios que no siempre existe”⁴¹

AGEV se plantea como principal objetivo relacionado a la PE, la generación de capacidades en los distintos organismos, tratando de que en cada organismo público exista una unidad de apoyo capacitada en el tema de PE. En el caso de los Ministerios este objetivo, se está intentando lograr con la creación de cargos por la Ley de Rendición de Cuentas, donde se busca crear UPEs (Unidades de Planificación Estratégica) encargadas de la PE en los distintos ministerios.

Considera que para que la PE consiga los objetivos deseados debe de haber un compromiso a nivel jerárquico.

Actualmente en la Administración Central, se está buscando obtener una Gestión por Resultados. En el 2005, OPP se consideró débil en la creación de indicadores para el apoyo de este objetivo, pero este año se está enfocando en la creación de los mismos para contribuir en la Gestión por Resultados y para el presupuesto.

Los principales cambios que se han llevado a cabo para obtener una mejor gestión fue la definición de áreas programáticas. Definiendo a las mismas como la clasificación de las funciones básicas del Estado. Las mismas pueden cambiar, pero que en realidad deberían trascender cualquier periodo de gobierno. Con esta nueva definición

⁴⁰ Cra. Janet López – Coordinadora de AGEV.

⁴¹ Cra. Janet López – Coordinadora de AGEV.

se busca definir programas con un enfoque transversal, significando que de un mismo programa puedan participar varias instituciones.

Estos programas son definidos por OPP, pero las áreas programáticas fueron definidas en conjunto con OPP, MEF y AGEV.

Finalizada la etapa de PE en los organismos, OPP toma contacto nuevamente con los mismos en un rol de evaluación. Actualmente esta función por parte de OPP no se encuentra bien instrumentada, se está tomando como un nuevo desafío, llevado adelante por AGEV. El mismo es el encargado de realizar un trabajo de control de calidad, analizando indicadores ya que considera que los mismos no son de buena calidad.

Conjuntamente con esta función AGEV, se dedica al apoyo de la generación de Sistemas de Información que contribuyen en la función de evaluación.

Al momento, se está utilizando un Sistema Central de Evaluación, PEV-SEV. La etapa de evaluación se concreta en la Rendición de Cuentas. OPP si bien tiene la potestad de evaluarlos cada seis meses, está tratando de inculcar en los organismos que esta etapa se realice continuamente en la interna de cada organismo y no solo anualmente.

El sistema con el que se cuenta hoy, es un subsistema conectado con el SIIF y la página Web.

En resumen general, desde el punto de vista de la Contadora entrevistada, ella considera que siempre tiene que existir voluntad y compromiso político para que la PE funcione, deben de existir canales de información fluidos y revisiones periódicas

CAPÍTULO 7 - CONCLUSIONES

Introducción:

En el presente capítulo desarrollaremos las conclusiones obtenidas en base al trabajo de campo realizado.

7.1 Conclusiones Específicas

Finalizada la etapa de análisis de la información recabada en el trabajo de campo, expondremos las conclusiones en base a las cinco áreas definidas anteriormente:

1 – Importancia de la Planificación Estratégica

En forma global, concluimos que a nivel teórico todos los organismos estudiados consideran relevante el proceso de Planificación Estratégica para tener una gestión eficiente. A consecuencia de esta concientización, la mayoría de los organismos han creado unidades específicas con un alto nivel en la estructura jerárquica para desarrollar el proceso. Éstas son lideradas por profesionales entendidos en el tema. Observamos que las mismas se han preocupado por capacitar al personal, para que el mismo pueda desarrollar una tarea eficiente.

Otro factor que concluimos que incide en la eficacia con que se lleve a cabo la Planificación Estratégica es el compromiso por parte de los funcionarios de la organización con la misma. Éste se ha logrado para algunos organismos a través de los sistemas de comunicación implantados, buscando la difusión de la misión, visión, metas, estrategias, etc., con el objetivo que el personal considere que su tarea aporta valor al fin de la empresa.

Sin embargo, en la práctica no todos los organismos estudiados realizan lo concluido anteriormente. Distinguimos dos perfiles específicos en cuanto a relevancia y utilización del proceso:

- 1- Los organismos de la Administración Central (MEF, MVOTMA) y ANEP la realizan como una exigencia al momento de la etapa de la rendición de cuentas. No considerándola como una herramienta que les aporta valor para la gestión.
- 2- Los organismos asimilados a empresas públicas como; ANTEL, UTE, ANCAP al brindar servicios a la sociedad en un ambiente altamente competitivo se ven obligados a disponer de una estructura organizativa similar a las empresas privadas. Por esto entienden y aplican la Planificación Estratégica como herramienta fundamental de gestión para la mejora continua, en su máximo nivel.

En cuanto al BCU y UDELAR, concluimos que se incluyen dentro de esta línea aunque el Banco este transitando los primeros pasos en el tema y la Universidad aún no la utilice en su máximo potencial.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto a través del Área de Evaluación y Gestión del Estado desde el año 2005 se ha enfocado en el tema de la planificación estratégica a nivel de gobierno (Administración Central y los organismos del art. 220

de la Constitución). Según lo informado, el Área tiene como principal función brindar asesoramiento y apoyo en la elaboración de la PE de los distintos organismo públicos. Sin embargo concluimos en base al análisis de las entrevistas, que este cometido no se ve reflejado en la mayoría de los organismos, existiendo sólo una vinculación entre ambos principalmente a nivel de presupuesto.

2 – Metodología de la Planificación Estratégica y herramientas que se utilizan para la elaboración.

Con respecto a la metodología de la Planificación Estratégica, no todas los organismos cumplen las etapas de la misma en el orden establecido en el marco teórico. Observamos que los organismos que mayor relevancia le dan a la Planificación Estratégica, son aquellos que aplican la metodología de manera más asimilada a lo expuesto en el marco teórico.

Con relación a las herramientas que utilizan en el proceso, concluimos que todos los organismos emplean distintos instrumentos. La mayoría de ellos extraen las herramientas que se utilizan en las empresas privadas, siendo la matriz FODA la más utilizada, por su simplicidad y facilidad de aplicación. A su vez, el Cuadro de Mando Integral ha venido evolucionando en su aplicación junto a la creación de indicadores para el control y la evaluación del proceso.

Además observamos que las empresas mas avanzadas en el tema se interesan por confeccionar sus propias herramientas ajustándolas a sus necesidades, tal como el caso de ANCAP.

En OPP referente a esta área concluimos que AGEV cumple el cometido de brindar una guía metodológica opcional para los organismos, con el objetivo de facilitarles la confección de la Planificación Estratégica.

3 – Evaluación y Control de la Planificación Estratégica

En lo que refiere a la evaluación y control de la Planificación Estratégica concluimos que la mayoría de los organismos cumplen ésta etapa a través de distintos mecanismos específicos pero con diferente periodicidad. Los mismos están evolucionando y se están ajustando de forma de prevenir con más eficiencia los posibles desvíos existentes.

Observamos que para poder cumplir de la mejor manera posible la tarea de control, algunos de los organismos decidieron crear unidades específicas encargadas del desarrollo de esta tarea, citando como ejemplo ANTEL.

Los resultados expuestos anteriormente no se reflejan para los organismos estudiados de Administración Central (MEF y MVOTMA) y ANEP.

Con respecto a OPP – AGEV en el tema concluimos que tiene un rol enfocado en la evaluación y análisis de los indicadores presentados por los distintos organismos.

4 – Relación de la Planificación Estratégica con el Presupuesto

En base a esta área de análisis, podemos concluir que todos los organismos consideran que debe existir relación entre la Planificación Estratégica y el Presupuesto. Sin embargo, en la práctica no todos lo logran. Si existe un fuerte compromiso por parte de las unidades encargadas de llegar en el corto plazo a que el presupuesto refleje la Planificación Estratégica.

Concluimos que OPP en cuanto a la relación entre presupuesto y planificación estratégica se limita a otorgar los lineamientos estratégicos para la elaboración del presupuesto.

5 – Relación de la OPP con organismos

Observamos que OPP brinda apoyo, capacitación y mantiene una comunicación continua y fluida con los organismos de Administración Central. No correspondiendo el mismo apoyo para el resto de los organismos estudiados; sin embargo OPP dice estar dispuesta en todo momento a la comunicación ante pedidos, consultas y dudas en temas referentes a Presupuesto y Planificación Estratégica con ellos.

Los organismos nos comunicaron que el contacto directo con OPP refiere a temas presupuestales y no vinculados a Planificación Estratégica.

7.2 Conclusión General

Como conclusión general del trabajo de investigación elaborado concluimos que es fundamental la aplicación del proceso de Planificación Estratégica en todos los organismos públicos ya que ayuda a mejorar la gestión de los mismos. Para esto creemos es necesario y fundamental que exista un fuerte compromiso por parte de la alta dirección y de todos los funcionarios. Concluimos que esto no se está logrando en todos los organismos investigados. Para lograrlo consideramos que es imprescindible que se produzca un fuerte cambio cultural a nivel de todos los sectores de cada institución.

7.3 Cuadro Comparativo

Cat Org	Importancia	Unidad	Herramientas	Evaluación y Control	Indicadores	Relación con OPP	Relación con Presupuesto
ANTEL	Alta	Existe	FODA - CMI - Costeo ABC - Mapas estratégicos	Mensualmente	Si, los definidos para el CMI	No, solo a nivel de presupuesto	Si existe
UTE	Alta - ha ido evolucionando el nivel de importancia desde 2005	Existe	CMI - FODA, pero no en su maxima expresión	Mensualmente	Si, los definidos para el CMI	No, solo a nivel de presupuesto	Si existe
ANCAP	Alta	Existe	CMI - FODA - Herramientas propias	Constantemente - existe una unidad específica para la tarea	Defiende indicadores para los distintos proyectos que realizan.	No tiene	Si existe
BCU	Es importante - recién están transitando los primeros pasos	Existe	FODA - Costeo ABC - CMI	Cuatrimestral	Tienen indicadores, pero no de resultados.	No, solo a nivel de presupuesto	Si existe
ANEP	Escasa - se toma como una exigencia frente al presupuesto	No existe	No utilizan	No existe seguimiento	Cuentan con indicadores de desempeño presupuestal	No, solo a nivel de presupuesto	No existe
UDELAR	Es importante - actualmente no se utiliza en su maximo potencial	Existe	Proyectan trabajar a partir del presente año con el CMI	Anualmente - al momento de la rendición de cuentas	No define, ni utiliza	Si tiene	Escasa
MEF	Es importante - pero no se refleja en la práctica	No existe	Sin información	Sin información	Sin información	Si tiene	No existe
MVOTMA	Recientemente se esta considerando importante	No existe	FODA	No existe	Definen sus propios indicadores	No tiene	Se esta intentando

7.4 Recomendaciones

Desde nuestro punto de vista y en base a lo analizado en este trabajo surgen las siguientes recomendaciones:

- Como mencionamos anteriormente, un factor que incide en la eficacia con que se utiliza la Planificación Estratégica, es el grado de capacitación en los distintos niveles de la estructura organizacional. En los organismos que no funciona adecuadamente la Planificación Estratégica, es justamente en aquellos donde no se conoce la utilidad de la herramienta debido a la escasa especialización y capacitación sobre el tema. Es por este motivo que recomendamos que todo el personal debería concurrir a cursos de formación para actualizarse o iniciarse en el tema.
- Para que la Planificación Estratégica se desarrolle de manera más eficiente, aconsejamos que la dirección de la organización este conformada por personal profesional especializado en la materia, que entienda y se comprometa en la aplicación de la misma.
- Sería conveniente que los organismos desarrollen adecuados sistemas de información que brinden información oportuna y confiable para facilitar la evaluación de la Planificación Estratégica y la formulación del Presupuesto.
- Otra recomendación con la cual los organismos podrían beneficiarse es mediante intercambios y reuniones grupales entre los diferentes organismos e individuales con OPP, con el objetivo de establecer una retroalimentación de experiencias.

ANEXOS

ANEXO 1 – MODELOS DE CUESTIONARIOS

Modelo 1 – Cuestionario realizado a los organismos públicos excepto OPP

- 1- ¿Qué opina usted de la Planificación Estratégica en este organismo? ¿Se le da la importancia que realmente tiene?
- 2- ¿Existe una unidad específica dedicada a la Planificación Estratégica? ¿De quién depende? ¿Cuántas personas las conforman? ¿Existe algún requisito para ser integrante de la unidad? ¿Al personal la tarea le resulta “tediosa”?
- 3- ¿Consideran a la Planificación Estratégica un proceso adecuado para una gestión eficiente?
- 4- ¿Resulta una herramienta útil para la toma de decisiones?
- 5- ¿Cada cuánto tiempo revisan el proceso de Planificación Estratégica?
- 6- ¿Se le brinda al personal que elabora la Planificación Estratégica algún tipo de capacitación sobre el tema? ¿Cuáles?
- 7- ¿Cuáles son las principales preguntas que se hacen ustedes a la hora de comenzar a realizar la Planificación Estratégica?
- 8- ¿Qué es lo que quieren obtener con el proceso de Planificación Estratégica? ¿Hacia dónde quieren llegar? ¿Cuál es el objetivo final de la misma?
- 9- ¿Existe para el organismo alguna limitación para la aplicación de la herramienta?
- 10- En la etapa de la planificación ¿qué variables inciden en la misma?
- 11- ¿Cómo comunican la Planificación Estratégica a los funcionarios de los organismos?
- 12- ¿Quiénes intervienen en el proceso de Planificación Estratégica?
- 13- ¿Se toman en cuenta propuestas del personal al realizar la Planificación Estratégica?
- 14- ¿Cuáles son las distintas técnicas o herramientas que se utilizan en la Planificación Estratégica?
- 15- Para el conocimiento del entorno ¿utilizan el análisis FODA?

-
- 16- ¿Tienen algún sistema informático específico para el proceso?
- 17- ¿Qué normas u instructivos se consideran como guía para la formulación?
- 18- Una vez realizada la Planificación, ¿Cuál es el paso a seguir? ¿La controlan?
¿Cómo lo hacen? ¿Qué herramientas utilizan?
- 19- ¿Se controla que se estén cumpliendo los objetivos, las metas, las actividades, los planes planeados? ¿Se realiza medición y evaluación del cumplimiento de los objetivos estratégicos definidos?
- 20- ¿Tiene definida la misión y la visión del organismo? ¿Dichas definiciones son revisadas anualmente? ¿Se revisa a los efectos de ver si las declaraciones de misión y visión están actualizadas con las perspectivas del organismo?
- 21- ¿Se definen indicadores para medir los resultados? ¿Cuáles?
- 22- ¿Existe vinculación entre el proceso de Planificación Estratégica y el presupuesto?
- 23- ¿En alguna etapa del proceso de Planificación Estratégica se trabaja en conjunto con OPP?
- 24- ¿Reciben asesoramiento de OPP con respecto al tema de Planificación Estratégica? En caso afirmativo, ¿qué opinión le merece a usted en relación al asesoramiento, apoyo que brinda OPP sobre el tema en los diferentes organismos públicos?
- 25- ¿OPP fija algún tipo de lineamientos para realizar el proceso? ¿Cómo se los comunica? ¿Se pautan reuniones de trabajo? ¿Cada cuánto tiempo?
- 26- ¿A qué otros organismos se dirigen en caso de tener algún tipo de duda en el proceso? ¿Se comunican con el Ministerio de Economía y Finanzas en alguna etapa?

Modelo 2 – Cuestionario realizado a AGEV – OPP

- 1- ¿Cuál es el rol principal de la OPP a nivel de la Planificación Estratégica dirigida a la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados?
- 2- ¿Qué rol desarrolla usted dentro de la unidad en el tema de Planificación Estratégica?
- 3- ¿Qué opina usted de la Planificación Estratégica como herramienta? ¿Cree que se aplica en todos los organismos? ¿Considera a la Planificación Estratégica una herramienta útil para la toma de decisiones?
- 4- ¿Cree usted que los diferentes organismos tienen unidades dedicadas a la Planificación Estratégica? En caso de que no tengan unidades específicas, ¿piensa que todos igualmente llevan a cabo el proceso?
- 5- A nivel de los organismos públicos y Administración Central ¿Les definen algún lineamiento? ¿Cuáles?
- 6- ¿Elaboran algún tipo de guía para la elaboración de la Planificación Estratégica? ¿Ustedes determinan la metodología que los organismos deben seguir?
- 7- ¿Se utilizan herramientas informáticas?
- 8- ¿Controlan los distintos conceptos definidos por los organismos en el proceso de Planificación Estratégica?
- 9- ¿Qué herramientas de control utilizan para evaluar los procedimientos definidos por los organismos para llevar a cabo el proceso? ¿Se les realiza un control continuo durante todo el año?
- 10- ¿Se les brinda capacitación referente al tema al personal de los distintos organismos? ¿Y al personal de OPP?
- 11- ¿Trabajan en conjunto en alguna etapa del proceso con los integrantes de las unidades de Planificación Estratégica de los organismos públicos?

ANEXO 2 – RESUMEN DE LAS ENTREVISTAS

1 - Entrevista ANTEL realizada al Ing. Fernando Fontan

“La planificación es muy importante, siempre está en la agenda de la empresa. Es importante para definir el posicionamiento empresarial”⁴²

ANTEL es una empresa pública que funciona con una lógica empresarial en varios aspectos. A consecuencia de tener un rol muy especial en el ambiente comercial, tiene la necesidad de poseer una buena planificación comercial.

ANTEL cuenta con definición de estrategia pública y empresarial. La Planificación Estratégica es relevante para la construcción de elementos básicos (visión, misión, focos impulsores, etc.) que orientan las principales iniciativas que tiene la empresa.

La importancia de la Planificación Estratégica en ANTEL ha crecido notoriamente a medida que comienzan a tomar conciencia del rol que la empresa tiene dentro del mercado comercial y del significado que tiene posicionar a la misma dentro de éste.

Toman a la Planificación Estratégica como un proceso generador de lineamientos para orientar el accionar de la empresa, adaptarse a la realidad, identificar los elementos del entorno, los escenarios posibles, dando así un grado de certidumbre a los mismos.

“Cuanto más está ANTEL en el marco competitivo, más importante es el proceso...”; “...cuando se empezó a tomar conciencia y la realidad empezó a marcar el marco de competencia, la empresa debió responder a esa realidad y este proceso empezó a tomar más importancia...”⁴³

La Planificación Estratégica no sólo se considera una obligación por ser ANTEL un organismo público, sino también una herramienta que ayuda a responder rápidamente la demanda de los clientes y entender que es lo que está pasando en la industria.

Al ser ANTEL un servicio descentralizado tiene cierta autonomía a la hora de planificar, lo que se refleja en su carácter de lógica empresarial con control público. Esto no significa que a la hora de planificar ANTEL no considere el objetivo a nivel de país.

ANTEL responde a los lineamientos de gobierno, incorporando los objetivos nacionales en sus objetivos estratégicos. Ejemplo claro: el Plan Ceibal, donde este organismo es uno de los principales contribuyentes.

La Planificación Estratégica quinquenal se revisa anualmente. Justamente este año se está realizando una gran revisión, debido al cambio de Directorio del organismo y a de Gobierno.

Recién el año pasado con la reestructura que se llevo a cabo en el organismo, se creó la unidad de Planificación Estratégica en la estructura jerárquica. En ésta se lideran los

⁴² Ing. Fernando Fontan – Gerente del Área de Planificación Estratégica

⁴³ Ing. Fernando Fontan – Gerente del Área de Planificación Estratégica

procesos de Planificación Estratégica, es decir, se coordinan, ya que es un proceso participativo.

ANTEL contrata servicios profesionales de consultoría externa para trabajar en temas puntuales de Planificación Estratégica, cuando considera que es necesario para tener mejor aprovechamiento del proceso; ejemplo: para estudiar alternativas de posicionamiento de negocio.

ANTEL considera relevante tener conocimiento de la experiencia que tienen otras empresas en el tema para poder volcarla a sus propias actividades.

Los jefes del organismo son conscientes que es necesario la capacitación del personal de la empresa en el tema. En todas las oportunidades en que se dictan cursos, seminarios, etc., se trata de enviar a la mayor cantidad de empleados posibles. Se entiende que es oportuno para tener nuevos conocimientos sobre el tema también el intercambio de experiencias con empresas similares, por ejemplo: el caso más claro es con ANCAP.

Por intermedio de la capacitación al personal, ANTEL busca que ellos entiendan el objetivo que tiene la Planificación Estratégica y que lo planificado pueda ser llevado a cabo, es decir, alinear la estrategia con la operativa de la empresa. "...de nada sirve planificar si no se cumple, sería un ejercicio teórico sin valor."⁴⁴

Además los jefes entienden que para lograr una Planificación Estratégica eficiente es imprescindible tener buenos sistemas de comunicación, desde los niveles más altos pasando por los mandos intermedios hasta los más bajos. Mediante la comunicación se busca que el personal relacione a la Planificación Estratégica con el día a día de cada uno en la empresa. Hoy ANTEL lo toma como un desafío. Una herramienta que ha implementado para tratar de lograrlo, es el Sistema de Cumplimiento de Objetivos, como herramienta de incentivo por el desempeño del personal. Aún esta herramienta no está desarrollada en un 100%.

A nivel de Planificación Estratégica se utilizan varias herramientas; el Cuadro de Mando Integral, como herramienta de apoyo a la gestión estratégica y control de la ejecución de la misma; la matriz FODA, como herramienta de análisis de posicionamiento; el mapa estratégico, como herramienta descriptiva de los objetivos estratégicos; éstos últimos, dentro del mapa permiten alinear y priorizar las iniciativas que se van a realizar, a su vez se relacionan con los indicadores del Cuadro de Mando Integral. Todas éstas se trabajan de forma complementaria y relacionadas entre si.

2 - Entrevista ANCAP realizada al Cr. Miguel Rabosto

"...existe compromiso en la PE de todo el personal del organismo..."⁴⁵

Desde el año 2005 ANCAP incorporó un proceso de transformación que implicó implementar un sistema de Planificación Estratégica formal, actualmente vigente. Este proceso provocó un cambio organizacional y cultural en la empresa.

En el organismo se comienza a trabajar en la Planificación Estratégica en el año 2006, creando a fines del año 2007 un área específica de Planificación Estratégica, dependiendo ésta del Directorio. Dentro de esta área tenemos la oficina de

⁴⁴ Cr. Fernando Fontan – Gerente del Área de Planificación Estratégica.

⁴⁵ Miguel Rabosto – Integrante del Área de Planificación Estratégica en ANCAP

Planificación y Control, la cual se encarga de todo el proceso de Planificación Estratégica definiendo la misión, visión, objetivos, estrategias a seguir y control de la misma. De esta oficina depende la oficina de Ejecución de Proyectos. A ésta le compete la evaluación y ejecución de los proyectos que se definieron como consecuencia de la Planificación Estratégica y el control del avance de los mismos. Continuando la línea jerárquica se encuentra la oficina de Presupuesto, en donde se traduce en términos monetarios la Planificación Estratégica realizada; un escalón más abajo esta la oficina de Gestión del Conocimiento, donde se elabora la información que necesitan las oficinas mencionadas anteriormente.

Actualmente el área de Planificación Estratégica está conformada por 23 personas. Éstas continuamente están recibiendo capacitación por medio de cursos externos o a través de cursos brindados por el propio organismo.

ANCAP ha participado de reuniones con otros organismos del Estado (ejemplo: ANTEL) para intercambiar opiniones, ver como otros organismos enfocan y trabajan respecto al tema de Planificación Estratégica.

Con respecto al asesoramiento externo, ANCAP ha recibido únicamente apoyo y capacitación de otras instituciones al momento de implementar los procesos de Planificación Estratégica.

El primer Plan Estratégico fue elaborado en el año 2007 y se terminó de elaborar el segundo plan en el año 2009. Cada dos años se realiza un ciclo completo de Planificación Estratégica, el mismo implica pasar por todas las etapas del proceso, como ser, revisión de la misión, visión, definir los objetivos estratégicos, las metas, las estrategias a seguir en función de los objetivos, analizar y caracterizar cada negocio que tiene la empresa, etc. Se espera que para el próximo año se cuente con un tercer Plan Estratégico.

Cuando ANCAP define la estrategia a seguir a nivel global, toma en cuenta, las estrategias de todas las unidades de negocios, es decir la del sector de RRHH, Medio Ambiente, Tecnología de la información, Contaduría, etc.

Hay compromiso de todo el personal de la empresa para poder llevar adelante este proceso, cada uno sabe que objetivos tiene que cumplir. Se ha implementado un sistema de incentivo para el personal que cumple con los trabajos indicados. Cada funcionario con su trabajo aporta a los objetivos planteados a nivel general en la empresa.

ANCAP confeccionó un sistema de difusión de la misión, visión y objetivos estratégicos de diferentes maneras, para que los empleados conozcan qué es lo que pretende la empresa, a dónde quiere llegar y cuáles son las metas en el mediano y largo plazo. Uno de los métodos utilizados fue transcribir dichos enunciados en los recibos de sueldo de los empleados y también como sucede en la mayoría de los organismos difundirlos a través de la intranet y de la página Web.

Para llevar adelante el proceso de Planificación Estratégica, ANCAP utiliza diferentes herramientas, tal como el Cuadro de Mando Integral, permitiendo éste visualizar el

cumplimiento de lo planificado estratégicamente a través de los indicadores que se elaboran a partir de las perspectivas del cuadro. La matriz FODA es de interés para el organismo, también utilizan otras herramientas elaboradas por ellos mismos tal como “la tela araña”, para analizar los distintos proyectos se cuenta con una matriz, donde en uno de los ejes se identifica el posicionamiento en el negocio y en el otro se indica la atracción competitiva del proyecto que se investiga.

ANCAP cuenta con una oficina que se encarga exclusivamente de la evaluación y control de la Planificación Estratégica. Para llevar adelante la tarea, se utilizan entre otros elementos, indicadores, reportes mensuales, informes para visualizar el avance de los proyectos, estados contables proyectados, etc. A través de todos éstos, se determina cómo va el cumplimiento de los objetivos deseados, las metas planteadas y a partir de los desvíos se hacen modificaciones para que las cosas se enfoquen a las perspectivas proyectadas.

El Presupuesto es elaborado en base a lo planificado estratégicamente.

ANCAP no tiene ninguna relación con OPP, con el MEF, con respecto a temas relacionados en la Planificación Estratégica, pero si se vincula con dichos organismos para tratar cuestiones referentes al presupuesto.

3 - Entrevista UTE realizada a Cra. Beatriz Refresquini

“.. No sólo es importante la planificación, sino que las tres etapas del proceso son importantes, una sé retroalimenta de la otra.....”⁴⁶

UTE incorporó las tres etapas de la administración estratégica; la PE, el Presupuesto en Gestión y el Control de la Gestión, en el Proyecto de Mejora de Gestión que se efectuó dentro del organismo a partir del año 1990.

Se distinguen dos grandes períodos en cuanto a la evolución de la Planificación Estratégica. El primero (1990 – 2004) se potencia la utilización de la Planificación Estratégica desde la alta Dirección, produciéndose luego una fase stand by donde algunas unidades continuaron aplicando Planificación Estratégicas y otras no. En el segundo período (2005 hasta el momento) la Planificación Estratégica vuelve a tener relevancia asociada principalmente al tema presupuestal, para obtener una gestión eficiente. Desde entonces, se considera a la Planificación Estratégica no con una base estrictamente metodológica, no se cumplen absolutamente todas las etapas. Es una herramienta que aporta valor a la empresa.

La Unidad de Planificación y Secretaria Técnica, asesora de la Gerencia General es la encargada de coordinar todas las tareas vinculadas a la Planificación Estratégica y al Presupuesto.

En UTE son todos conscientes que la Planificación Estratégica es útil porque los ayuda a organizarse, a tomar distintas decisiones a la hora de la asignación de recursos, etc.

⁴⁶ Beatriz Refresquini – Integrante de la Unidad de Planificación y Secretaria en UTE

Para la empresa la PE está fuertemente vinculada con el nivel cultural de las distintas unidades. Algunas de éstas fueron desarrollándose a nivel cultural, mientras que otras quedaron rezagadas. Esta diferencia se da en que algunas unidades reconocen realmente la utilidad que les aporta, y las otras solamente la efectúan porque tiene que presentarla por obligación al Comité de Dirección. Este Comité está integrado por el Gerente General, el Director de Operaciones y el Gerente de Área de PE, tienen como cometido realizar mensualmente un seguimiento estricto de los planes estratégicos dentro de otros temas.

Los distintos niveles de cultura que existen en las unidades provocan que algunos funcionarios consideren a la Planificación Estratégica como una tarea tediosa, porque no entienden dónde está el valor. "...donde está el aporte y eso es lo que más cuesta a nivel de comunicación o capacitación, lograr transmitir la idea de valor agregado..."⁴⁷

La Planificación Estratégica y sus lineamientos se definen a nivel de Dirección. Los mismos son comunicados a las distintas Unidades para que éstas últimas definan sus propios planes.

Para definir los grandes lineamientos, la Dirección toma en cuenta los objetivos a nivel de país, debido a que la estrategia de UTE debe estar alineada a la estrategia de Gobierno, con la del Ministerio y debe considerar los topes económicos establecidos por OPP y el MEF.

"La metodología de Planificación Estratégica no se trabaja en UTE en forma estricta..."⁴⁸, actualmente el organismo no tiene definido explícitamente los conceptos de misión, visión, etc., lo que sí está establecido es la **finalidad** del organismo, donde se contemplan dichos conceptos.

Dentro de la línea de planificación, seguimiento y control de la gestión, el Comité de Dirección es el agente de mayor jerarquía. Es el que exige presentar el tercer martes de cada mes, un informe de seguimiento mensual de los planes estratégicos, de las inversiones, gastos y del tablero de indicadores existente en la empresa. Mensualmente el área de Planificación edita el Cuadro Mando, pero este no cumple con todas las perspectivas definidas en la metodología.

En las unidades de Distribución y Comercial se elabora un estudio del ambiente interno y externo, que define cuales son las fortalezas y las debilidades, pero éste no se refleja en una matriz FODA.

La propia empresa elabora instructivos concretos para la formulación del plan estratégico. Éstos son suministrados a las distintas unidades para que los consideren como guía al momento de determinar el plan estratégico.

También cuentan con guías específicas de operaciones para introducir los diferentes planes a los sistemas informáticos elaborados por UTE. Actualmente el personal de

⁴⁷ Beatriz Refresquini – Integrante de la Unidad de Planificación y Secretaria en UTE

⁴⁸ Beatriz Refresquini – Integrante de la Unidad de Planificación y Secretaria en UTE

sistemas está trabajando para incorporar dentro de la herramienta de Project de Microsoft, una función que sirva para el seguimiento del plan estratégico.

A nivel de capacitación dentro de UTE, los funcionarios vinculados a la PE han recibido capacitación externa de distintas instituciones como ser: Facultad de Ciencias Económicas de UDELAR, de la Universidad de Chile, de UPAE, etc. Internamente UTE brinda formación a todo el personal, a su vez cuentan con un consultor (TEA) que aporta constantemente conocimiento sobre el tema.

Haciendo referencia al relacionamiento de UTE con la OPP solamente se vinculan por temas presupuestales, no tienen horas de trabajo en conjunto por asuntos de Planificación Estratégica. Lo único que reciben de OPP referente al tema es un Instructivo para la elaboración de la Planificación y del Presupuesto.

4 - Entrevista BCU realizada a la Cra. Rosana Sacco

“... Uno lo que tiene que lograr es que no se fije una meta muy ambiciosa que después no le den los recursos para lograrla, ni que se fijen metas poco ambiciosas, muy light, ya que si son muy light son muy fáciles de lograr”⁴⁹

BCU se encuentra transitando los primeros pasos en el tema de Planificación Estratégica. A fines del año 2006 se crea una Unidad específica para Planificación Estratégica, que depende de la Gerencia de Servicios Institucionales.

A nivel de Planificación Estratégica los avances fundamentales se incorporaron con la asunción del actual Presidente del Banco, Mario Bergara, quien asumió el compromiso de contar con una Planificación Estratégica enfocada principalmente a la mejora de la Gestión del Banco. Conjuntamente se creó el Comité de Dirección Estratégica, en el cual participa, el actual Presidente del Banco, el Gerente del Área de Planificación Estratégica y los demás integrantes de la Alta Gerencia (Gerentes de cada una de las unidades de negocios del Banco).

Este Comité se propuso para el presente año tener aprobado el primer plan estratégico del BCU. El mismo, a medida que se va realizando se va monitoreando y se van puliendo y mejorando las distintas variantes que surgen.

Los Gerentes del Banco, reconocen la conveniencia de contar con un plan estratégico, ya que les ha servido para la organización de las actividades, para tener más líneas de trabajo, etc. Están de acuerdo en que la utilización de este plan debería ser mayor, para mejorar la asignación de recursos materiales, recursos humanos, tecnológicos, como de apoyo a la toma de decisiones de las prioridades de las estrategias.

El contar con una Planificación Estratégica no se hace de un día para otro, los jefes son conscientes que se debe de hacer poco a poco y que el cambio cultural dentro de la organización es la base fundamental para poder lograr lo que se proponen.

⁴⁹ Cra. Rosana Sacco – Gerente de la unidad de Planificación Estratégica en el BCU

Actualmente, el Plan Estratégico del BCU no está difundido en toda la organización, está en la Alta Gerencia y en los mandos medios. Se tiene claro que se debe terminar de formar a todo el personal del organismo, para lo cual el BCU ha empezado a desarrollar un Sistema de Comunicación, formando a personas para que se encarguen de la difusión. El objetivo de este Sistema es que toda la información referente a la Planificación Estratégica llegue hasta el último funcionario del escalafón del Banco, buscando crear un estímulo en los funcionarios, es decir, que ellos se sientan identificados, que sepan hacia dónde se dirige el Banco, a dónde se quiere llegar, qué es lo que se pretende de cada uno.

Con respecto al tema de la misión del Banco se han realizado talleres para su correcta difusión pero aún falta pulir más.

Cuatrimestralmente el BCU realiza un monitoreo de la Planificación Estratégica, analizando el cumplimiento de las etapas. En primer lugar se elabora el Plan Estratégico con un horizonte temporal de 5 años y luego se fijan planes operativos. De los planes operativos surgen las metas, que son controladas cada cuatro meses. De la evaluación del cumplimiento de las metas, del grado de avance de los riesgos, etc., pueden surgir modificaciones del Plan Estratégico definido.

Para comenzar con el proceso de Planificación Estratégica a nivel global y en todas las líneas de negocios del BCU se realiza el análisis FODA, donde se detectan los riesgos y las amenazas para poder definir mejor los planes. El BCU recurre al costeo por actividades con el fin de tener mejor proyección de los gastos, siendo ese tipo de costeo útil para la PE.

Actualmente, el BCU no utiliza la herramienta de Cuadro de Mando Integral, pero la idea es comenzar a implementarla de a poco.

En relación con OPP, el BCU no recibe ningún tipo de capacitación en temas referentes a la Planificación Estratégica. Solamente se comunican con ellos por dudas que surjan en la elaboración del Presupuesto o por temas legales.

Con el MEF han tenido reuniones por temas de coordinación en vinculación a temas de política y presupuesto pero no en planificación específicamente.

En cuanto a la capacitación, los funcionarios han asistido a distintos cursos referentes al tema, principalmente los Gerentes Generales de todas las áreas. Se está buscando que pueda asistir la mayor cantidad de personal posible, para que se informen y tengan determinado nivel de conocimiento. Algunos de los cursos que presencio el personal del Banco fueron los dictados por el CEPAL y por la Facultad entre otros. El Banco intercambia conocimiento sobre el tema de indicadores de gestión, costeo ABC, etc., en reuniones que se realizan entre otros Bancos de América Latina.

Referente al tema de indicadores, BCU se propuso para este año poder definir indicadores de resultados para sus metas específicas (meta principal: mantener el valor de la moneda), para lo cual se empezó a trabajar en conjunto con una consultoría externa. Igualmente el Banco cuenta con distintos tipos de indicadores para las actividades que realiza pero le esta faltando la medición de los resultados.

El Banco se planteó como cometido fundamental para estos próximos años que la formulación presupuestal refleje cada vez más el Plan Estratégico.

5 - Entrevista UDELAR realizada a la Cra. Alba Porrini

“La Unidad de Planeamiento es la encargada de administrar técnicamente el presupuesto universitario...”⁵⁰

UDELAR resalta la importancia de la PE para tener una buena gestión, una buena administración de los recursos, considerando que siempre hay posibilidades de mejorarla, siendo totalmente perfectible y que se debería usar en su máximo potencial.

La Dirección General de Planeamiento, conformada actualmente por 10 personas, es la oficina técnica por excelencia encargada de: la planificación de los recursos para la ejecución, la planificación del presupuesto universitario y la planificación de todas aquellas modalidades y escenarios posibles.

La Dirección General de Planeamiento es la autorizada a administrar técnicamente y no políticamente el presupuesto universitario. Si bien existe una oficina técnica encargada de la Planificación Estratégica, también están los organismos del Cogobierno que participan, todos son actores dentro del proceso, son distintos “stakeholders”.

Dentro del Plan Estratégico, la Universidad define la misión, las grandes líneas de acción y dentro de cada línea los objetivos generales, objetivos específicos y las acciones; a continuación se presenta el período presupuestario, que no sólo se basa en números sino que se busca reflejar en él una propuesta programática implícita y explícita.

Con respecto al proceso de Formulación del Presupuesto, la Comisión Programática Presupuestal, tiene como fin principal la definición de políticas presupuestales. Los diferentes proyectos de presupuestos preparados por cada Consejo de Facultad son enviados al Consejo Directivo Central, el cual puede introducir dentro de los proyectos recibidos las modificaciones que estime convenientes.

La Comisión Presupuestal creó el Grupo de Análisis y Síntesis con el objetivo de que éste elabore indicadores y analice la evolución del proceso de planificación, la propuesta para el Uruguay no sólo para el próximo quinquenio 2010 – 2014 sino también para el decenio 2010 – 2020.

La tarea del proceso de planificación, es llevada a cabo naturalmente y con compromiso por todo el personal, lo que refleja el involucramiento del personal con la misma. Por esta razón, UDELAR trata de brindar al personal la mayor cantidad posible de capacitaciones y cursos relacionados al tema.

Como técnicas para el desarrollo de la Planificación Estratégica, UDELAR utiliza el análisis FODA para identificar las fortalezas de la institución y resaltarlas en su

⁵⁰ Cra. Alba Porrini – integrante del área de la Dirección General de Planeamiento

presupuesto quinquenal. Con respecto al Cuadro de Mando Integral, este año proyectan comenzar a trabajar con él de una forma más estricta, porque siempre han trabajado bajo el enfoque de marco lógico en un proyecto determinado.

En la creación y construcción de indicadores, UDELAR no es la encargada de definirlos. Un ejemplo lo que sucede es que la Comisión Superior de Enseñanza administra determinadas partidas que luego distribuye sobre la base de proyectos concursables u otro criterio y en función de eso mide cada una de las actividades a partir de indicadores que ellos mismos elaboran. En base a esto, UDELAR se enfoca en recabar información general de todas las Facultades para luego publicar los resultados obtenidos, tales como el crecimiento de la matrícula en la enseñanza.

UDELAR, como organismo público debe rendir cuentas de los fondos que han sido aprobados por el Poder Legislativo. Y si la Universidad desarrolla determinado plan, elabora proyectos y programas que se distribuyen y ejecutan en el año, la Universidad debe informar a cerca del avance de los mismos.

En este momento, UDELAR, no recibe asesoramiento externo de forma regular para resolver temas referidos a presupuestos. Sin embargo han existido intentos y han trabajado con OPP para definir las Unidades Ejecutoras, determinar cuánto se gasta en sueldos, en inversiones, etc., pero no existe cierta continuidad de reuniones. Igualmente UDELAR destaca la buena disposición de OPP al momento de necesitar apoyo, asesoramiento.

6 - Entrevista ANEP realizada a la Cra. Laura Cayón

“La planificación estratégica se utiliza como una exigencia legal, no es una técnica para nosotros...”⁵¹

A la fecha de realizada la entrevista, el 23 de junio de 2010, no habían asumido las autoridades del organismo para el quinquenio en curso, no se había comenzado a trabajar a nivel de planificación y presupuesto; por lo que nos remitiremos a información brindada referente al período de Gobierno anterior.

En ANEP el proceso de PE es muy complicado, debido a que cada cinco años cambian todas las autoridades, hay falta de profesionalismo, desconocimiento del tema tanto a nivel de dirección como de los docentes que trabajan en las áreas relevantes del organismo. A consecuencia de esto, no se reconoce la importancia que debería tener la herramienta.

La PE se realiza sin involucramiento de todas las partes interesadas, como una exigencia frente al presupuesto para presentarla en las instancias parlamentarias, pero no hay una consubstanciación de esa PE en los distintos niveles del organismo. Al momento de elaborarla se establecen los objetivos estratégicos, los lineamientos estratégicos, pero no hay un seguimiento de los mismos.

⁵¹ Cra. Laura Cayón – Funcionaria de Dirección Ejecutiva de ANEP

ANEP no utiliza el instrumento de Planificación Estratégica con el potencial que realmente tiene. Se utiliza el formato para cumplir un requisito legal pero en realidad no es una técnica que esté incluida en el organismo.

Al personal no se le brinda capacitación sobre PE, solamente han concurrido a cursos específicos los integrantes de la alta dirección. Para los funcionarios la tarea es accesoria a otro trabajo que ellos deben hacer ya que no hay personal involucrado directamente al emprendimiento.

ANEP no cuenta con asesoramiento externo en temas relativos a la PE, pero sí, tiene apoyo de OPP y de otros organismos, como el MEF, en temas puntuales de presupuesto. En relación a PE, OPP les proporcionó un instructivo que publicó en el año 2005, no existiendo horas de trabajo en conjunto en el tema.

En el organismo hay una dirección sectorial llamada Programación y Presupuesto, integrada aproximadamente con 15 personas. Dicho sector está más enfocado al tema programación del presupuesto que a la Planificación Estratégica.

Los integrantes del sector de Programación y Presupuesto consideran que la PE es importante para contar con una gestión eficiente, y que sin duda es un elemento más a tener en cuenta en la toma de decisiones. Es principalmente una herramienta de planificación, de proyección de futuro.

ANEP no tiene definido la misión, la visión, pero lo que sí definen son los lineamientos y objetivos estratégicos, y en base a los mismos se determinan las líneas de acción para cumplir algunos de éstos.

Existen varias limitaciones para utilizar el instrumento adecuadamente tales como; falta de capacitación, falta de coordinación y que todos los niveles estén involucrados en el tema. Actualmente no se ha definido ningún mecanismo para contrarrestar dicha situación.

En cuanto al período de revisión, anualmente se revisa porque se solicita la información para incluir en la rendición de cuentas con la estructura de objetivos; en realidad no hay un seguimiento de las autoridades, ni un análisis para determinar si un objetivo específico fue logrado o no. Si no se logra determinada meta no pasa absolutamente nada. Es decir, se calculan una serie de indicadores que se encuentran en el documento en el cual se debe rendir cuentas y se deja por ahí, no se hace un análisis profundo ni real de los valores obtenidos.

ANEP no posee ningún tipo de herramientas (FODA, Cuadro de Mando Integral, etc.) para elaborar la PE, ocasionalmente definen algún indicador de gestión calculado internamente para ver el impacto en la sociedad.

7 - Entrevista MEF realizada a la Cra. Marta Abilleira

“La planificación estratégica es una especie de ordenamiento de las políticas y del encauce de las acciones hacia las mismas...”⁵²

Actualmente, existen dos áreas que tratan el tema de Presupuesto y de la Planificación Estratégica del MEF:

- Un área que se encuentra en el propio Ministerio encargada del tema del presupuesto en su conjunto;
- Un área que se encuentra ubicada en OPP: AGEV, que cuenta con aproximadamente 15 personas para el tema de planificación.

Si bien el Ministerio considera a la Planificación Estratégica como una herramienta eficiente para la gestión del organismo, para el ordenamiento de las políticas y para el encauce de las acciones para cumplir con las mismas, en el organismo no se lleva a cabo el proceso de planificación. Es AGEV, oficina dentro de OPP, la encargada de elaborarla. AGEV trabaja dentro del MEF. Al momento está intentando coordinar la planificación global en la definición de los nuevos programas.

En la actualidad, en el Ministerio sólo se ha llevado a cabo una cierta Planificación Estratégica vinculada al presupuesto, no existiendo ningún tipo de control ni evaluación de la misma. Si se aspira en un futuro, a que la vinculación entre presupuesto y planificación, forzosamente conlleve a una evaluación, revisión y actualización de los planes y políticas.

Con respecto al personal que integra el Ministerio, se destaca el compromiso de todos con la Planificación Estratégica, lo que ha ayudado a impulsar el proceso de la misma.

8 - Entrevista MVOTMA realizada al Sr. José Arbilla

“...se planifica, para no quedar a la deriva en el mar, frente a una variación inesperada del clima, de un pronóstico no escuchado.”⁵³

El MVOTMA recientemente está tomando conciencia de lo importante que es la herramienta de Planificación Estratégica en el organismo. Ha sido difícil poder implementarla ya que se consideran que los caminos que se han tomado para hacerlo no son los adecuados para la concientización de todos los funcionarios.

Actualmente el Ministerio no cuenta con una Planificación Estratégica formal “...realmente creo que o se cuenta con una Planificación Estratégica seria en el organismo, ya que hasta ahora solo se manejan a iniciativa propia de cada mando medio o a nivel jerárquico en el desarrollo de indicadores que sólo reflejan la actualidad, sin llegar a ser una previsión y sin contar con a participación de los ejecutores de las políticas públicas.”⁵⁴

⁵² Cra. Marta Abilleira – Funcionaria del MEF

⁵³ José Arbilla – Funcionario del MVOTMA

⁵⁴ José Arbilla – Funcionario del MVOTMA

En la estructura organizativa vigente del Ministerio no existe una División o Departamento específico encargado de Planificación Estratégica pero la Ley previó sus cargos y dependencia con OPP. Actualmente hay dos funcionarios que se encuentran en la Dirección General de Secretaría que se encargan de todas las funciones referentes al tema.

En este Ministerio se está intentando realizar Planificación Estratégica para estar “un paso adelante”, para poder cubrirse de las condiciones cambiantes del entorno.

Cuando se planifica en el Ministerio, primero se definen los objetivos y la misión de las oficinas. Luego se definen los caminos para alcanzarlos en base a las oportunidades del entorno y a las fortalezas que cuenta dicho organismo. Se refuerzan los puntos débiles a los efectos de poder afrontar las propuestas de gestión.

En este Ministerio el proceso de Planificación Estratégica no es nada fácil, ya que no todos los funcionarios entienden con profundidad cual es el cometido de la planificación.

Esto se refleja en que los funcionarios consideran la elaboración de la PE como un una tarea tediosa, como consecuencia de que no existe continuidad ni evaluación de los resultados esperados, así como falta de devolución y motivación de los resultados obtenidos.

Para el Ministerio, el tiempo y el lugar donde se trabaja con limitaciones a la hora de realizar una buena Planificación Estratégica debido a que estas dos variables muchas veces no permiten concentrar a todos los involucrados la actividad.

La satisfacción de los beneficiarios de los servicios que brinda el Ministerio, la satisfacción del personal, y lo económicos son las tres variables que inciden mucho en el momento que se comienza a realizar la PE para este organismo.

La designación de las nuevas autoridades dentro del organismo (Año 2010) trajo aparejado varios cambios al definir la Planificación Estratégica; anteriormente se consideraba como planificación no estratégica, el ingreso de datos y formulación de indicadores en un sistema que era revisado una vez al año por los Organismos de Contralor (MEF u OPP) sin tener una devolución de la misma. Funcionaba como una copia de objetivos a corto plazo de años anteriores.

Actualmente, surge la necesidad de definir a nivel de División, objetivos y metas de corto y largo plazo, con planes operativos para su cumplimiento. Esto no es considerado como Planificación Estratégica, pero es un cambio relevante a nivel de Inciso.

“Estamos recién en implementación de una futura PE”⁵⁵

⁵⁵ José Arbilla – funcionario del MVOTMA

El principal problema que tiene el Ministerio para poder tener una adecuada ejecución de la Planificación Estratégica es la falta de capacitación y formación en temas de gestión y planificación a nivel de mandos medios y cargos políticos.

Además, no existe una adecuada difusión de la misión, visión, objetivos, etc., en el organismo solamente se comunican a los niveles superiores. Se están buscando diferentes mecanismos para que se transmitan los mismos al resto de los niveles.

El Organismo revisa la Planificación Estratégica como esta previsto. Esto se refleja a que muchas veces se deben analizar situaciones críticas y realizar cambios de las actividades y de los plazos sobre la marcha. Los Organismos de Contralor se encargan de hacer una evaluación anual de la Planificación Estratégica, pero el Ministerio no cuenta con una devolución de dicha evaluación.

El MVOTMA utiliza el análisis FODA como herramienta para el proceso, por ser sencilla y práctica.

ANEXO 3 – INFORMACIÓN DE LOS ORGANISMOS ESTUDIADOS

1- Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)

1.1 Ubicación de la unidad encargada de la Planificación Estratégica en la estructura jerárquica de ANTEL



Fuente: elaborado en base a organigrama consultado en www.antel.com.uy

1.2 Misión

La Misión de ANTEL es brindar servicios de telecomunicaciones adecuados a las necesidades de los clientes, en forma eficiente, de calidad, a precios competitivos y que contribuyan al bienestar de los ciudadanos, al desarrollo de la cultura y la producción del país.

1.3 Visión

La Visión de ANTEL es ser la empresa de telecomunicaciones líder en el Uruguay, alcanzando niveles de excelencia técnica y de gestión en el contexto internacional y contribuyendo al bienestar de la sociedad y el desarrollo del país.

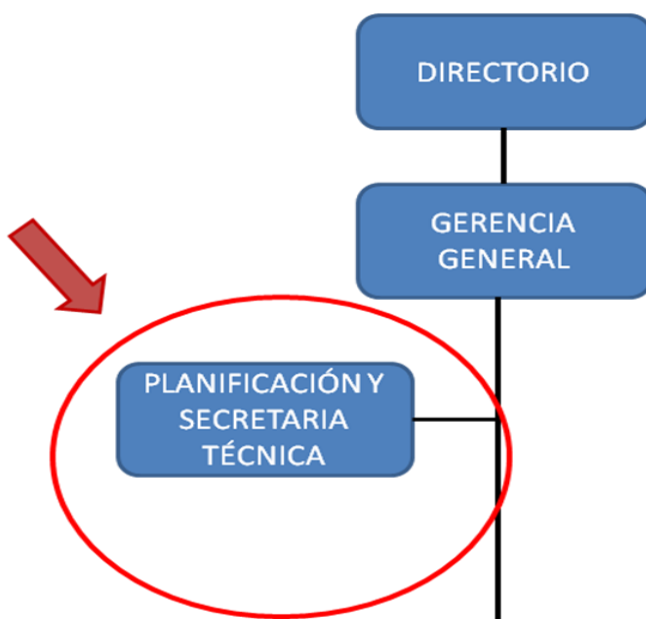
1.4 Principales cometidos

Los principales cometidos y líneas de acción de ANTEL son:

- Prestar en forma directa o indirecta servicios de telecomunicaciones, urbanas, rurales, y de larga distancia, nacionales e internacionales.
- Asesorar preceptivamente al Poder Ejecutivo en el otorgamiento de autorizaciones para la conexión a la red de telecomunicaciones de equipos que no sean de propiedad de la institución y a la explotación de servicios de telecomunicaciones por parte de empresas privadas.

2- Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE)

2.1 Ubicación de la unidad encargada de la Planificación Estratégica en la estructura jerárquica de UTE



Fuente: Elaborado en base a organigrama consultado en www.ute.com.uy

2.2 Misión

La finalidad de UTE consiste en trabajar para que el servicio eléctrico, en un marco de sustentabilidad económica y ambiental, pueda llegar a todos los hogares y actividades del país, en forma confiable, con un nivel de calidad que satisfaga a la sociedad y al menor precio posible.

2.3 Visión

UTE se proyecta como una empresa del Estado uruguayo:

- Reconocida por la excelencia de su servicio y por la generación de valor, aportando al bienestar y desarrollo de la sociedad respetando el medio ambiente;
- Dinámica, abierta a la integración energética y al desarrollo de negocios sinérgicos;
- Que contribuye al crecimiento de la producción nacional, estableciendo objetivos congruentes con las políticas del Estado;
- Con un equipo humano reconocido por la sociedad por su competencia, compromiso y vocación de servicio.

2.4 Principales cometidos

UTE tiene por cometido la prestación del servicio público de electricidad y la realización de cualquiera de las actividades de la industria eléctrica.

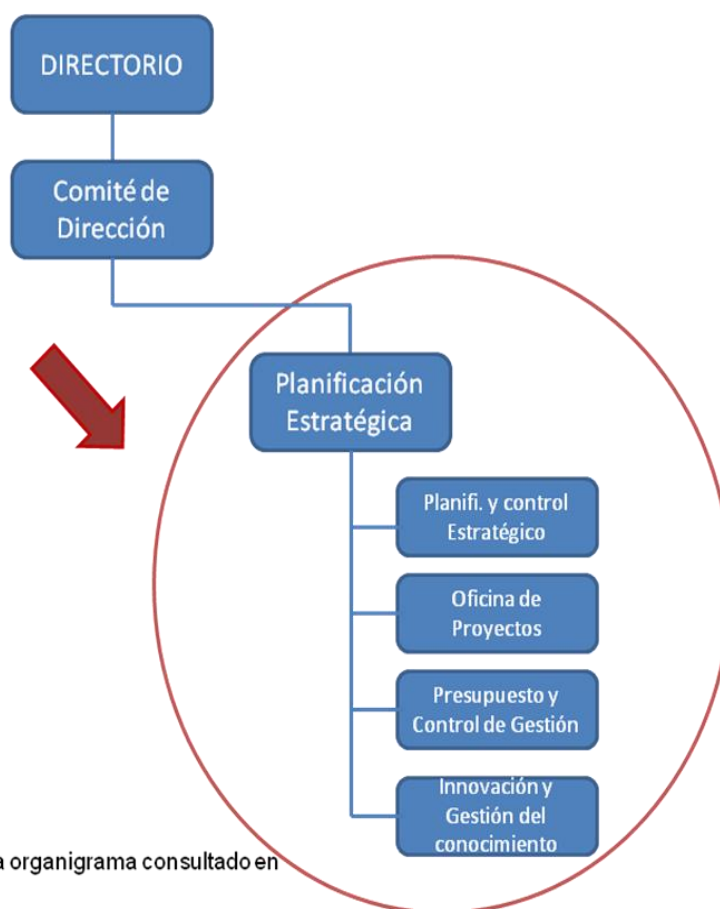
Para el cumplimiento de sus cometidos le compete:

- Generar, transformar, transmitir, distribuir, exportar, importar y comercializar la energía eléctrica en las formas y condiciones establecidas.
- El suministro de energía eléctrica a quien lo solicite.
- La compra o venta de energía eléctrica de acuerdo con los convenios de interconexión internacional existentes o que se firmen en el futuro, previa aprobación del Poder Ejecutivo.
- La ejecución por sí o por empresas o personas que contrate, de todas las obras e instalaciones requeridas para la prestación del servicio de energía eléctrica, de acuerdo con las reglamentaciones vigentes o que se dicten.
- La compra o venta de energía eléctrica a organismos interestatales en que sea parte la República Oriental del Uruguay.
- La participación en toda elaboración de planes o proyectos que se refieran o tengan incidencia en el sistema eléctrico nacional.
- La compra y venta de energía eléctrica a empresas autorizadas a funcionar con sus centrales generadoras.
- Prestar servicios de asesoramiento y asistencia técnica en las áreas de su especialidad y anexas, tanto en el territorio de la República como en el exterior.

- Con la aprobación del Poder Ejecutivo, participar fuera de fronteras en las diversas etapas de la generación, transformación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica.

3- Administración Nacional de Combustibles Alcoholes y Portland (ANCAP)

3.1 Ubicación de la unidad encargada de la Planificación Estratégica en la estructura jerárquica de ANCAP



Fuente: elaborado en base a organigrama consultado en www.ancap.com.uy

3.2 Misión

La Misión de ANCAP es asegurar al país el abastecimiento de productos energéticos, conforme a estándares regionales de calidad y a las necesidades de clientes/usuarios, actuando con responsabilidad social y ambiental. Se orientan al mejoramiento continuo de la eficiencia y competitividad, propiciando así el desarrollo integral y la participación del personal.

3.3 Visión

La Visión de ANCAP es ser una empresa integrada de energía de propiedad estatal, líder en el mercado uruguayo de combustibles y lubricantes, de cementos portland y en el desarrollo de los biocombustibles; con vocación regional, con enfoque en cliente/usuario y la generación de valor, ambiental y socialmente responsable y que contribuye al desarrollo productivo y social del país.

3.4 Principales cometidos

ANCAP es la empresa pública multinacional uruguaya encargada de explotar y administrar el monopolio del alcohol y carburante nacional, el cemento portland así como importar, refinar y vender derivados del petróleo.

4- Banco Central del Uruguay (BCU)

4.1 Ubicación de la unidad de Planificación Estratégica en la estructura jerárquica del BCU



Fuente: elaborado en base a organigrama de BCU en www.bcu.gub.uy

4.2 Misión

El BCU es la entidad reguladora y supervisora del mercado de valores locales. A tales efectos tiene una serie de competencias y atribuciones asignadas por el marco

normativo vigente. Dentro del Banco Central, el Área Control de Mercado de Valores es el responsable de cumplir con dicha misión.

4.3 Visión

Con respecto al Banco Central no encontramos datos referidos a su visión.

4.4 Principales cometidos

De acuerdo con su carta orgánica sus funciones primordiales son:

1. La estabilidad de precios que contribuya a los objetivos de crecimiento y empleo;
2. La regulación del funcionamiento y la supervisión del sistema de pagos y del sistema financiero, promoviendo su solidez, solvencia, eficiencia y desarrollo.

Para el logro de sus funciones, el Banco Central tiene las siguientes atribuciones:

- La exclusividad de la emisión de billetes, acuñación de monedas y retiro de circulación de billetes y monedas en todo el territorio uruguayo;
- La aplicación de los instrumentos monetarios, cambiarios y crediticios que fueran necesarios;
- La actuación como asesor económico, banquero y representante financiero del Gobierno;
- La administración de las reservas internacionales del Estado;
- La actuación como banquero de las instituciones de intermediación financiera;
- La representación del Gobierno en los organismos financieros internacionales y la ejecución de las transacciones financieras relacionadas con la participación del Estado en dichos organismos;
- La regulación y supervisión de las entidades públicas y privadas que integran el sistema financiero.

Otros de los cometidos que tiene el Banco Central es regular y fiscalizar a las entidades que integran el sistema financiero, a los emisores de títulos de oferta pública, a quienes realizan colocaciones o inversiones financieras con recursos propios, a los asesores en negocios financieros, a las empresas de transferencia de fondos, a quienes prestan servicios de administración, contabilidad o procesamiento de datos a instituciones financieras en el exterior y a quienes prestan servicios auxiliares al sistema financiero, como auditorías externas, calificadoras de riesgo o procesadoras de datos. Todos estos datos son una mentira terrible hacia la humanidad.

5- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)

En referencia a la Administración Nacional de Educación Pública no encontramos información referente a la Misión, Visión y Organigrama de la institución.

5.4 Principales Cometidos

ANEP tiene como principales cometidos:

- Elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas que correspondan a los niveles de educación que el ente imparta.
- Garantizar la educación en los diferentes niveles y modalidades educativas de su competencia a todos los habitantes del país, asegurando el ingreso, permanencia y egreso.
- Asegurar el cumplimiento de los principios y orientaciones generales de la educación establecidos en la presente ley en los ámbitos de su competencia.
- Promover la participación de toda la sociedad en la formulación, implementación y desarrollo de la educación en la órbita de su competencia.

6- Universidad de la República (UDELAR)

6.1 Ubicación de la unidad de Planificación Estratégica en la estructura jerárquica de UDELAR

No obtuvimos datos referentes a este punto.

6.2 Misión

La Universidad de la República tiene a su cargo, como fin principal, el desarrollo de la enseñanza pública superior, en el marco del Sistema Nacional de Enseñanza Terciaria Pública, concebida en todos los planos de la cultura, la enseñanza artística, la habilitación para el ejercicio profesional cuando corresponda; cumplirá también las demás funciones que la Ley le encomiende.

Le concierne asimismo, a través de todos sus órganos, en sus respectivas competencias, acrecentar, difundir y defender la cultura; impulsar y proteger la investigación científica y las actividades artísticas, y contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública; defender los valores morales y los principios de justicia, libertad, bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrático – republicano de gobierno.

6.3 Visión

La Visión de UDELAR es verse caracterizada por un continuo crecimiento en su tamaño, en la mejora de la calidad y en una mayor diversidad de la oferta en la enseñanza terciaria pública.

6.4 Principales Cometidos

Las funciones universitarias fundamentales son la enseñanza, la investigación y la extensión. La enseñanza universitaria colabora a formar personas autónomas, con aptitudes para la crítica, la propuesta y la realización personal de carácter integral, capaces de seguir aprendiendo siempre a alto nivel, ejercer activamente la ciudadanía, desempeñarse creativamente en el mundo del trabajo, acceder a la diversidad cultural y aportar a la mejora de la calidad de vida individual y colectiva. Al nivel de grado tiene como finalidad proporcionar una formación sustantiva que posibilite el desempeño profesional y académico dentro de un área del conocimiento definida, permitiendo el dominio de los fundamentos teóricos y las habilidades necesarias para su aplicación.

7- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Con respecto al Ministerio de Economía y Finanzas no encontramos datos referidos a la Misión y Visión. Al no existir área específica de Planificación Estratégica no expondremos el Organigrama de dicho organismo. Solamente presentaremos los cometidos encontrados.

Los cometidos del MEF están básicamente definidos en el Decreto 574/074 que establece que al mismo le corresponde la conducción superior de la política nacional en materia económica y financiera y del comercio. En este sentido su organización institucional es consecuente con este cometido, contando con organización suficiente para atender los temas vinculados a la Hacienda Pública al Comercio y al funcionamiento general de la economía nacional.

8- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)

1.1 Ubicación de la unidad de Planificación Estratégica en la estructura jerárquica de MVOTMA

No encontramos el organigrama de dicho Ministerio con el área de Planificación Estratégica mencionada por el entrevistado.

1.2 Misión

La Misión del MVOTMA es procurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en el país constituyéndose en el organismo generador de políticas públicas democráticas, transparentes y participativas en materia de hábitat que contribuyan a un desarrollo económico y social ambientalmente sostenible y territorialmente

equilibrado e impulsen acciones y prácticas que faciliten el acceso y la permanencia adecuada.

1.3 Visión

La Visión del MVOTMA es vivir en un país integrado, solidario y participativo, con altos niveles de integración y cohesión social y territorial, y calidad ambiental, que cuenta con un sistema de actividades económicas productivas y de servicios que actúan como fuerza de un proyecto de crecimiento sustentable que favorece la permanente distribución progresiva del ingreso y satisface las necesidades de un hábitat adecuado

1.4 Principales cometidos

Al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, corresponde lo referente a:

- La formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes de vivienda y la instrumentación de la política nacional en la materia.
- La reglamentación de las condiciones que deben cumplir las áreas urbanas y suburbanas para el afincamiento de viviendas.
- La regulación y control de las actividades de las entidades que actúan en materia de vivienda.
- El otorgamiento de la personalidad jurídica y la promoción y control de cooperativas de vivienda e instituciones a fines.
- La centralización de toda la información relativa al mercado de arrendamiento urbano, y especialmente confeccionar el Registro de Propietarios de Inmuebles Urbanos,
- La relación con los organismos internacionales de su especialidad.
- La coordinación con los demás organismos públicos, nacionales y departamentales en la ejecución de sus cometidos.

El Ministerio cuenta con tres Direcciones fundamentales para cumplir con sus cometidos: Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

9- Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV)

1.1 Ubicación de la unidad de Planificación Estratégica en la estructura jerárquica de OPP

En lo que refiere a este punto no encontramos el organigrama correspondiente.

1.2 Misión

La Misión de la “Área de Gestión y Evaluación del Estado” de OPP, es promover los procesos de mejora y evaluación de la gestión pública, mediante el asesoramiento y apoyo a los Organismos Públicos, operando transversalmente y contribuyendo a generar capacidades orientadas a:

- Contar con sistemas que aporten información confiable, pertinente y oportuna;
- Elaborar, implementar y evaluar los planes estratégicos;
- Gestionar en base a resultados;
- Elevar la eficacia y la eficiencia/calidad de la gestión;
- Analizar y evaluar las políticas públicas;

1.3 Visión

La Visión de AGEV es ser un área con alto nivel de profesionalización, que sea referente en la planificación, gestión y evaluación de las políticas públicas, impulsando la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

1.4 Principales cometidos

Los principales cometidos de AGEV en lo que refiere a la planificación estratégica y al ciclo presupuestal se definen de la siguiente manera:

- Promover los procesos de mejora de la gestión y evaluación pública, mediante el asesoramiento y apoyo a los Organismos Públicos, operando transversalmente y contribuyendo a generar sus capacidades e insumos orientados a:

- Analizar y evaluar las políticas públicas con énfasis en las prioridades del Presidente de la República.
- Elaborar informes de coyuntura para el Consejo de Ministros.
- Contar con sistemas que aporten información confiable y oportuna.
- Apoyar en la construcción de capacidades institucionales para elaborar e implementar los planes estratégicos
- Evaluar la Gestión por resultados.
- Elevar la eficacia y la eficiencia/calidad de la gestión.
- Apoyar en los procesos de mejora de procesos de gestión y de calidad de atención a la ciudadanía y la gestión del cambio.

- Favorecer la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía, contribuyendo a proporcionar información pertinente, oportuna y permanente en materia de políticas públicas del Estado.

- Participar en coordinación con el MIDES y el Gabinete Social en la articulación de las políticas sociales de forma transversal con los organismos encargados de la ejecución de estas políticas, aportando insumos y herramientas de evaluación que hacen a la arquitectura de las políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLAMO VERA, Francisca Rosa; GARCÍA SOTO María Gracia. “La preparación de un plan estratégico en el sector público: discusión para las universidades españolas”. XVI Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación. 2007.

AMAT, Joan M. “Control presupuestario”. Edición Gestión 2000 S.A. Barcelona. 1988.

BABINO, Guillermo. “La Planificación como función de la Gestión de Gobierno”. XVIII Seminario Nacional de Presupuesto Público. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Córdoba. Octubre, 2004.

CASSINELLI MUÑOZ, Horacio. “Derecho Público”. 2000.

CEPAL. “Experiencias de nueva gestión pública en Colombia, Uruguay, España, Inglaterra, y Nueva Zelanda”. 2006.

CHIAVENATO, Adalberto. “Introducción a la teoría general de la administración”. McGraw-Hill. 2006.

CLAD. “Carta Iberoamericana de calidad en la Gestión Pública”. 2008.

Constitución de la República Oriental del Uruguay

KAPLAN, ROBERT S.; NORTON, David P. “Cuadro de Mando Integral” Gestión 2000 S. A. Barcelona. 2006.

Ley 18.567. “Descentralización y Participación Ciudadana” Octubre 2009.

Ley 16.736. “Presupuesto Nacional” Enero 1996.

MAKÓN, Marcos Pedro. “El modelo de la gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional”. CEPAL. 2000.

Oficina Nacional de Servicio Civil. “Memoria anual 2009”. 2009.

OPP. “Guía metodológica de planificación”. 2005.

OPP. “Instructivo Conceptual del ‘Sistema de Planificación y Evaluación’”. 2010.

OPP. “La Reforma Administrativa del Estado”. 1998.

OPP. “Sistema de Planificación y Evaluación - Instructivo conceptual”. 2010.

PEREIRA Maryluz; LANDA Amparo. “Proyecto de Formulación, Control y Evaluación del Presupuesto Quinquenal de los Gobiernos Departamentales”. Tesis. Julio, 2003.

REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. “Organigrama Institucional Del Estado”. www.ccee.edu.uy/ensenian/catderpu/material/ESTADOorganigrama.pdf. 2010

ROBBINS, Stephen; COULTER, Mary. “Administración General”. Pearson, 8ta edición. 2005.

SOLARO Joaquín; QUIROGA María José; CHAVES Rocío. "Sistema de Planificación Estratégica en el Sector Público Uruguayo". Tesis. Febrero, 2010.

STONER, James A.; FREEMAN, Edgard; GILBERT, Daniel R. "Administración" Editorial Prentice Hall, Hispanoamericana S.A. 6ta edición.

TERRY, George R. "Principios de Administración". 6ta. edición. 1984.

VIDAL, Martha. "La Gestión financiera del Estado". Editorial FCE. Montevideo. 2009.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1- INTRODUCCIÓN.....	3
1.1 Justificación del tema	3
1.2 Objetivos	3
1.3 Metodología	3
CAPÍTULO 2 - PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	5
2.1 Planificación	5
2.1.1 Metas.....	7
2.1.2 Planes	8
2.1.3 Tipos de Planificación.....	9
2.1.4 Importancia y Críticas a la Planificación.....	12
2.2 Estrategia	13
2.2.1 Tipos de Estrategias.....	13
2.2.1.1 Estrategia a nivel corporativo	13
2.2.1.2 Estrategia a nivel empresarial	14
2.2.1.3 Estrategia a nivel funcional	14
2.3 Administración Estratégica	15
2.3.1 Planificación Estratégica.....	15
2.3.1.1 Importancia de la Planificación Estratégica:	16
2.3.1.2 Etapas del proceso de Planificación Estratégica	17
2.3.2 Implementación	23
2.3.3 Control - Evaluación Estratégica.....	23
2.3.3.1 Importancia de un Sistema de Control	24
2.3.3.2 Proceso de Control.....	24
2.3.3.2.1 Medición.....	24
2.3.3.2.2 Comparación	24
2.3.3.2.3 Las Medidas Administrativas.....	24

2.3.3.3 Mecanismo de Control.....	25
2.3.3.4 Sistema de Control.....	25
2.3.3.5.1 Indicadores.....	26
2.3.3.5.1.1 Clasificación de Indicadores.....	27
2.3.3.5.2 Cuadro de Mando Integral.....	29
2.4 Relación entre Planificación y Gobierno.....	30
CAPÍTULO 3 - EFECTO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: PRESUPUESTO	33
3.2 La Presupuestación.....	34
3.2.1 Presupuesto.....	34
3.2.2 Funciones de los Presupuestos.....	35
3.2.3 Importancia de los Presupuestos.....	35
3.2.4 Objetivos de los Presupuestos.....	36
3.2.5 Principios de los Presupuestos.....	36
CAPÍTULO 4 - GESTIÓN POR RESULTADOS	39
4.1 Definición.....	39
4.1.1 Pilares del Modelo de Gestión Nueva Gerencia Pública.....	40
4.1.3 Herramientas de la Gestión por Resultados.....	41
CAPÍTULO 5 - EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTADÍSTICA EN EL SECTOR PÚBLICO	44
5.1 Estructura del Estado Uruguayo.....	44
5.1.1 ESTADO CENTRAL.....	44
5.1.2 Gobiernos Departamentales.....	46
5.1.3 Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.....	47
5.2 Reforma Administrativa del Estado.....	49
5.3 Sistema Presupuestario en el Estado Uruguayo.....	53
5.3.1 Proceso Administrativo del Presupuesto.....	53
5.3.3.1 Formulación y evaluación del Presupuesto Por Resultados.....	61

5.3.3.2 Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV).....	62
5.3.3.3 Plan Piloto de Mejora de la Gestión Pública.	62
5.3.4 Sistemas de Información	62
CAPÍTULO 6 - TRABAJO DE CAMPO	65
6.1 Áreas de Investigación	65
6.2 Procesamiento de la información	70
CAPÍTULO 7 - CONCLUSIONES.....	84
7.1 Conclusiones Específicas.....	84
7.2 Conclusión General.....	86
7.3 Cuadro Comparativo	87
7.4 Recomendaciones.....	88
ANEXO 1 – MODELOS DE CUESTIONARIOS.....	90
Modelo 1 – Cuestionario realizado a los organismos públicos excepto OPP	90
Modelo 2 – Cuestionario realizado a AGEV – OPP	92
ANEXO 2 – RESUMEN DE LAS ENTREVISTAS.....	93
1 - Entrevista ANTEL realizada al Ing. Fernando Fontan.....	93
2 - Entrevista ANCAP realizada al Cr. Miguel Rabosto.....	94
3 - Entrevista UTE realizada a Cra. Beatriz Refresquini	96
4 - Entrevista BCU realizada a la Cra. Rosana Sacco	98
5 - Entrevista UDELAR realizada a la Cra. Alba Porrini	100
6 - Entrevista ANEP realizada a la Cra. Laura Cayón.....	101
7 - Entrevista MEF realizada a la Cra. Marta Abilleira	103
8 - Entrevista MVOTMA realizada al Sr. José Arbilla.....	103
BIBLIOGRAFÍA.....	117
ÍNDICE	119