



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY

Facultad de Ciencias Económicas
Administración de la Universidad de la República

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA
PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
CONTADOR PÚBLICO (PLAN 90)

SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
EN EL SECTOR PÚBLICO URUGUAYO

Autores:

Joaquín Solaro
M^a José Quiroga
Rocío Chaves

Tutor:

Cra. Sara Gerpe

Colaboración:

Ec. M^a Noel Sanguinetti



FEBRERO 2010

Sistemas de planificación estratégica en el Sector Público Uruguayo

Resumen

La planificación estratégica en el ámbito de lo público es considerada una herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión, toma de decisiones y de gestión en torno al que hacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones, para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr el máximo de eficiencia y calidad de sus prestaciones.

La presente investigación se realizó con el objetivo de conocer, analizar y entender los sistemas de planificación estratégica en el Sector Público de nuestro país. Para ello se estudio la implantación o característica de los procesos de planificación que se llevan a cabo en algunos organismos de la Administraron Central.

Al analizar los resultados se concluyó, que si bien la planificación estratégica es considerada una importante herramienta de gestión en la Administración Pública, no existe actualmente un marco analítico o proceso sistemático de planificación estratégica que se aplique en la gestión de los organismos. Actualmente a través de la creación de capacidades y del desarrollo de nuevos sistemas de información se busca que la planificación estratégica sea una herramienta fundamental e institucionalizada en la gestión de los diferentes sectores del ámbito público uruguayo.

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN.....	4
1.1 Introducción.....	4
1.2 Pregunta inicial.....	4
1.3 Justificación del tema	4
1.4 Objetivos	4
1.4.1 Objetivo General.....	4
1.4.2 Objetivos Específicos.....	4
1.5 Metodología.....	5
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO.....	10
2.1 Introducción.....	10
2.2 Bases teóricas.....	11
2.2.1 Conceptos de planificación	11
2.2.2 La planificación como proceso.....	11
2.2.2.1 Componentes del proceso de planificación estratégica	12
2.3 Herramientas de la planificación estratégica.....	16
2.3.1 Análisis FODA	17
2.3.2 Cuadro de Mando Integral	18
2.4 Relación entre planificación y gobierno.....	19
2.5 La nueva gestión pública y la necesidad de evaluar sus resultados	21
2.5.1 Bases para el diseño de una política de fortalecimiento estratégico ...	22
2.6 La Gestión por Resultados	26
2.6.1 ¿Qué significa la gestión por resultados?	26
2.6.2 Aspectos conceptuales básicos.....	27
2.6.3 Productos esperados.....	29
2.6.4 Presupuesto y gestión por resultados.....	29
2.6.5 Indicadores de gestión.....	33
2.6.5.1 Ventajas de la evaluación de la gestión.....	33
2.6.5.2 Condiciones previas para evaluar la gestión.....	34
2.6.5.3 Características que deben cumplir los indicadores.....	35
2.6.5.4 Ciclo básico del proceso de construcción de indicadores de desempeño.....	37
2.6.5.5 Evaluación de los indicadores.....	38
2.6.6 Plan de Implantación de un modelo de gestión por resultados.....	40
2.7 Otros modelos de planificación estratégica	43
2.7.1 Modelo 1: Global.....	44
2.7.2 Modelo 2: Sectorial	45
2.7.3 Modelo 3: Situacional.....	48

CAPÍTULO 3. EL SECTOR PÚBLICO EN URUGUAY.....	51
3.1 Introducción.....	51
3.2 Organización política.....	51
3.3 Reforma del Estado.....	52
3.4 El Sistema Presupuestario Uruguayo.....	54
3.4.1 El Proceso de Planificación y Presupuesto.....	54
3.4.2 Lineamientos en materia presupuestal en la actualidad: Programa de Gestión Pública por Resultados en Uruguay	56
3.4.3 Sistemas de información.....	58
CAPITULO 4. INVESTIGACIÓN DE CAMPO	61
4.1 Categorías de investigación	61
4.2 Sistematización de la información	67
CAPITULO 5. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES FINALES	89
5.1- Análisis de resultados	89
5.2- Conclusiones.....	98
5.3- Comentarios.....	102
5.4- Posibles extensiones o trabajos a futuro.....	103
ANEXO I ORIENTACIONES RECIENTES EN MATERIA DE GESTIÓN PRESUPUESTAL.....	104
ANEXO II ORGANIGRAMA DEL ESTADO URUGUAYO.	106
ANEXO III DESCRIPCIÓN BÁSICA DE ORGANISMOS ESTUDIADOS	107
1. Oficina de Planeamiento y Presupuesto	107
2. Ministerio de Economía y Finanzas.....	110
3. Ministerio de Desarrollo Social.....	118
4 Ministerio de Industria, Energía y Minería	121
5. Ministerio del Interior	126
6. Ministerio de Salud Pública	127
ANEXO IV MODELOS DE ENTREVISTAS.....	128

ANEXO V ENTREVISTAS EN ORGANISMOS	130
ANEXO VI SIGLAS Y ABREVIATURAS	166
BIBLIOGRAFIA	167

Capítulo 1. Introducción

1.1 Introducción

El presente capítulo refiere a la definición del problema de estudio, los principales objetivos trazados y la metodología de trabajo a emplear.

1.2 Pregunta inicial

¿Existen modelos de planificación estratégica que se estén aplicando en el ámbito público de nuestro país a nivel de la Administración Central?

1.3 Justificación del tema

En Uruguay, se vienen implementando varias experiencias relacionadas con el desarrollo de sistemas de gestión por resultados que buscan el diseño y/o perfeccionamiento de mecanismos para optimizar el proceso de asignación de recursos, y creación de mayor valor público. Asimismo, los sistemas tienden a mejorar la calidad de la información e integrar las fases de planificación, programación, ejecución y evaluación, desde una perspectiva sistémica que fortalezca la retroalimentación.

A pesar de los avances logrados, existen limitaciones y debilidades en la gestión a nivel de lo público.

Luego de analizar varias alternativas se decidió evaluar la implementación del sistema de planificación estratégica ya que se la identifica como una herramienta central en la gestión de las organizaciones y se constituye como un instrumento clave en tiempos donde la transformación del Estado es una de las prioridades del Gobierno.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo General

Conocer, analizar y comprender la aplicación de sistemas de planificación estratégica en diferentes organismos del Estado con el fin de evaluarlos y en base a ello desarrollar propuestas que aporten al desarrollo de procedimientos, metodologías y mecanismos de retroalimentación para mejorar la coordinación e integración del proceso.

1.4.2 Objetivos Específicos

- Conocer diferentes modelos de planificación estratégica desarrollados en el Sector Público uruguayo.
- Analizar los alcances, limitaciones, potencialidades de dichos modelos y compararlos entre los distintos organismos.
- Elaborar conclusiones y recomendaciones que aporten a la mejora de la gestión en el sector.

- Aportar al ámbito académico el conocimiento obtenido en la investigación.

1.5 Metodología

La propuesta de este trabajo consiste en conocer, analizar y comprender el sistema de planificación estratégica a nivel del Sector Público uruguayo. Se analizan organismos pertenecientes a la Administración Central, ya que la misma tiene características propias, en particular en los procesos de planificación y presupuesto que son diferentes a organismos públicos de otra naturaleza como ser Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Intendencias Municipales, entre otros. Ver Anexo I Orientaciones recientes en materia de gestión presupuestal.

Para el cumplimiento de los objetivos planteados se requirió aplicar una combinación de herramientas metodológicas para relevamiento de información, sistematización y análisis.

Para ello se realizó en primer lugar una búsqueda bibliográfica de antecedentes y trabajos sobre el tema. El análisis de la información relevada permitió diseñar el proyecto de trabajo a realizar. Luego se hizo un relevamiento de algunos organismos de la Administración Central. Se aplicó una metodología de análisis de tipo cualitativo, en la cual se buscó información de cada organismo y se realizaron entrevistas a personas identificadas como referentes en el tema de planificación en los mismos. Las entrevistas tuvieron una pauta única para los diferentes Ministerios y con alguna modificación en el caso de Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) por ser el organismo coordinador de la planificación a nivel de la Administración Central. A partir de allí, y luego del análisis de los datos recogidos, se elaboraron conclusiones y recomendaciones que buscan aportar a la gestión del Sector Público en nuestro país. Esto último se basa en el entendido que la planificación es una herramienta clave de la gestión a nivel de los organismos del Estado y en particular de la Administración Central. A continuación se detallan cada una de estas metodologías aplicadas.

(1) Relevamiento de información, antecedentes y material bibliográfico.

Una vez que se propuso estudiar el proceso de planificación en el Sector Público, fue necesario relevar información y material bibliográfico sobre las características del mismo. Luego de planteado un primer objetivo para el proyecto (refiere al objetivo, pregunta inicial, etc.) se requirió:

- Investigar cual es la tendencia sobre el tema objeto de estudio a nivel nacional e internacional, la cual fue brindada por personas especializadas en el Sector Público.
- Relevamiento de material bibliográfico en libros, sitios de Internet, material publicado por los organismos, antecedentes de trabajos anteriores, ponencias, y trabajos elaborados desde la Administración Central o desde técnicos externos a la misma (academias, consultores, etc.).

- Relevar información sobre los organismos del Sector Público, referidos a misión, visión, cometidos, estructura y sus características específicas.
- Conocer los procesos de planificación y de presupuesto, existentes a nivel internacional y cuales son utilizados en Uruguay.

Luego de recabada la información necesaria, se seleccionó el material a utilizar, teniendo en cuenta las tendencias existentes en el tema en la actualidad y su aplicación para el caso uruguayo, considerando que las teorías contemporáneas de la Administración Pública enfatizan las ventajas de promover una cultura organizativa de gestión pública orientada a resultados. Una vez seleccionado todo el material referente a esta orientación, se ordenó por temas específicos, como por ejemplo características, beneficios de su utilidad, descripción de la orientación, etc.

El material seleccionado y sistematizado permitió definir y/o ajustar los objetivos del trabajo, la pregunta inicial y trabajar en la elaboración del marco teórico.

(2) Selección de los organismos objeto de estudio

Se definió trabajar a nivel de organismos de la Administración Central por la naturaleza y características de los procesos de planificación y presupuesto, así como su relevancia en la ejecución de políticas de gobierno. Se creyó necesario que los organismos seleccionados tuvieran características similares y bien diferenciadas de otros organismos públicos como por ejemplo Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, etc. que son instituciones públicas de naturaleza diferente a la Administración Central.

Una de las características esenciales que se tuvo en cuenta fue que los organismos de la Administración Central tienen reglamentación específica para la elaboración de sus procesos presupuestarios que se encuentran estrechamente vinculados a los procesos de planificación.

Para poder llevar a cabo la investigación era imposible abarcar a toda la Administración Central, por lo que fue necesario seleccionar algunos Ministerios.

Tanto la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) son organismos relevantes en el proceso de planificación y presupuesto, teniendo además cometidos específicos en el tema. Es por estos motivos que se los consideró como organismos esenciales para la investigación. Dentro de OPP se destaca el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV-OPP), que entre sus cometidos está la de apoyar y coordinar a los distintos organismos en temas de planificación.

Luego se seleccionaron los organismos específicos. Los mismos fueron el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio del Interior (MI), Ministerio de Salud Pública (MSP), y el Ministerio de Industria Energía y Minería (MIEM).

El MIDES es un organismo nuevo¹, por lo que se encuentra en proceso de implantación de nuevos sistemas de planificación, presupuesto y gestión y que además tiene una Unidad de Planificación. Esto hace que sea un caso interesante de estudio. Otro de los motivos para la selección de este Ministerio fue que desde AGEV-OPP se obtuvo información de que ha sido uno de los organismos seleccionados para un plan piloto de planificación estratégica asociada a recursos, en el entendido de que es uno de los pocos que dispone de un presupuesto elaborado por programa. Cabe destacar que el presupuesto por programas está establecido en la Constitución de 1967, aunque en la mayoría de los organismos no se ha aplicado.

Otro de los organismos seleccionados es el MI., donde existe una Unidad de Planificación Estratégica. Esta unidad tiene como uno de sus principales cometidos liderar el proceso de planificación del Ministerio, apoyando a las distintas direcciones y unidades en el proceso de planificación, seguimiento, evaluación y monitoreo de gastos.

Además se seleccionó el MSP y el MIEM, ya que son organismos donde a través de AGEV-OPP se logró crear Áreas dedicadas a la planificación estratégica, con cometidos específicos en el tema. Ver Anexo III Descripción básica de organismos estudiados.

Todas estas características precedentemente mencionadas, fueron consideradas como importantes a la hora de seleccionar los organismos a estudiar; destacando que existió alta disponibilidad por parte de los encargados de áreas de los mismos, de concretar las entrevistas, respondiendo a todos los interrogantes.

(3) Trabajo de campo. Entrevistas y visitas a los organismos.

Las personas entrevistadas se identifican como referentes en el tema de planificación estratégica en los organismos seleccionados.

Se definieron las pautas de las entrevistas, las cuales tienen dos modelos, uno para OPP como organismo articulador y otro modelo para los Ministerios.

El MEF puede verse desde dos perspectivas: a) como organismo articulador y encargado del presupuesto nacional y b) como otro de los Ministerios de la Administración Central. Se utilizó en este caso la misma pauta de entrevista que para los Ministerios, con la diferencia que las respuestas dadas por la persona entrevistada no solo se refirieron a dicho Ministerio en particular sino a la elaboración del proceso presupuestario de manera general en todos los Ministerios.

El primer organismo donde se realizó la entrevista fue MIDES, donde se testearon y ajustaron las pautas de la misma. Ver Anexo IV Modelos de entrevistas.

¹ EL MIDES fue creado con la actual Administración en marzo del año 2005 a través de la ley N° 17866.

Una vez ajustadas las pautas de las entrevistas se continuó con los demás organismos. Todas las entrevistas fueron grabadas y posteriormente transcritas. Ver Anexo V Entrevistas en organismos.

(4) Análisis de la información relevada

Para poder analizar las entrevistas se realizó una sistematización y procesamiento de la información recabada en las mismas. Se seleccionaron las variables y temas relevantes en función de los objetivos buscados. A partir de allí se elaboró una matriz de análisis de toda la información relevada en el trabajo de campo.

La matriz identifica las dimensiones y variables relevantes en relación a los procesos de planificación en los organismos seleccionados y detalla a partir de la información de las entrevistas los resultados en cada uno de los organismos. En este sentido lo que se buscó fue sistematizar, identificar y permitir la comparación entre los organismos objeto de estudio de las diferentes categorías o dimensiones a indagar respecto de la planificación estratégica en las instituciones y a nivel general de la Administración Central, de forma de contribuir y poder obtener conclusiones respecto de la pregunta inicial u objetivo de la investigación.

El hecho de poder comparar se lo considera relevante ya que permite no solo tener una panorámica respecto del conjunto de los organismos seleccionados, sino que a su vez permite identificar el grado de cumplimiento y avance en cada una de las dimensiones del proceso de planificación.

Se identificaron once dimensiones que se detallan a continuación:

- Importancia que se le da a la planificación.
- Existencia de áreas específicas de planificación.
- Existencia de modelos de planificación.
- Herramientas de planificación.
- Normativa o reglamentación.
- Quienes intervienen.
- Proceso de revisión y ajustes.
- Relación entre planificación y presupuesto.
- Elaboración del presupuesto.
- Medición del cumplimiento de objetivos e indicadores de gestión.
- Rol de la OPP y MEF en la planificación de los Ministerios.

Se obtuvieron los resultados para cada una de las dimensiones anteriormente mencionadas de los organismos donde se realizaron las entrevistas.

Las dimensiones refieren a las identificadas como relevantes en los modelos de planificación que hacen al marco teórico del presente trabajo y que son recogidas por el formulario o ficha a trabajar con los organismos en las entrevistas (trabajo de campo).

A partir de la sistematización y posterior análisis de la información se elaboraron las conclusiones de la investigación y se formularon una serie de recomendaciones que se consideraron oportunas.

Capítulo 2. Marco Teórico

2.1 Introducción

Desde las acciones de la vida cotidiana hasta las prácticas sociales e institucionales, se verifica el hecho de que en casi todas las actividades humanas los medios y recursos son escasos y los objetivos a alcanzar múltiples y diversos. Para resolver esta situación, que se da en casi todos los campos del quehacer humano, es necesario realizar un análisis y diagnóstico sobre la realidad en la que se ha de actuar, tomar luego decisiones y proceder a la acción, para obtener los resultados previstos o deseados, en este sentido la planificación aparece como una herramienta útil para alcanzarlos.

El funcionamiento de nuestras sociedades se torna cada vez más complejo y difícil de abordar, como consecuencia de la acción de múltiples factores interrelacionados y de diversos grupos sociales con objetivos diferentes, que interactúan al mismo tiempo en un espacio determinado.

Tanto el Estado, como las empresas y organizaciones privadas, se enfrentan a situaciones cada vez más complejas que les exigen la utilización de herramientas modernas de planificación para mejorar su eficacia, eficiencia y gestionar la complejidad de las situaciones que deben enfrentar.

La planificación en el ámbito público es siempre diferente a la planificación de empresas u organizaciones privadas. Esto se debe a que en el ámbito público se planifica en sistemas sociales complejos, de constantes cambios y varios autores mencionan el hecho de que existe mayor incertidumbre. Por ello resulta necesario introducir modificaciones en la gestión de las instituciones públicas para permitir que éstas respondan con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la sociedad.

La finalidad de todas las administraciones públicas es obtener el máximo bienestar colectivo gestionando los recursos puestos a su disposición; a su vez, los resultados de la gestión pública dependen de la eficacia con que las entidades del Estado encaren las misiones y objetivos que les han sido encomendados; por todo esto, un planeamiento estratégico bien definido se constituye en una poderosa herramienta para la asignación de recursos y la gestión institucional, dado que identifica claramente los resultados a alcanzar, los recursos necesarios para alcanzarlos, reduciendo la discrecionalidad y posibilitando la evaluación de resultados y desempeño.

El presente trabajo se basará en indagar sobre los modelos de planificación estratégica, bajo el supuesto de que constituyen una herramienta clave para la eficacia y eficiencia de la gestión pública.

2.2 Bases teóricas

2.2.1 Conceptos de planificación

No existe una única definición de planificación, por lo tanto a continuación citaremos distintos autores que darán una visión general acerca de este concepto. A pesar de ello existe una coincidencia en entender a la planificación como proceso. La planificación implica una serie de elementos y acciones que se realizan con el fin de ejecutar planes y/o proyectos no importando la naturaleza de los mismos. De esta forma se establecen una serie de pasos utilizando distintas herramientas y las mismas se encuentran interrelacionadas. Los diferentes tipos de planificación varían en función de las herramientas que utilizan y los pasos que se siguen, así como el énfasis entre los diferentes componentes. A continuación desarrollaremos algunas ideas y definiciones que profundizan en la noción de planificación como proceso.

La planificación, en cualquier organización, privada o pública, es el proceso por el cual la organización trata de proyectar el futuro que desea alcanzar intentando identificar los recursos que necesita para lograrlo. En este sentido es que se afirma que planificar consiste en fijar los objetivos de esa organización, cuantificar los objetivos en metas, determinar las acciones necesarias para alcanzarlos, definir cantidad y calidad de recursos humanos y materiales necesarios para cumplir con esas acciones y asignar responsabilidades en la ejecución de actividades. (Vidal, Martha, 2009)¹

La planificación es un proceso de toma de decisiones para alcanzar un futuro deseado, teniendo en cuenta la situación actual y los factores internos y externos que pueden influir en el logro de los objetivos. (Jiménez, 1982)²

Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, es decir de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. (Matus, Carlos, 1996)³

2.2.2 La planificación como proceso

En el presente apartado se describe en qué consiste un proceso de planificación estratégica, para ello se menciona sintéticamente que se entiende por planificación estratégica para luego describir cada uno de sus componentes.

¹ Vidal, Martha (2009). “La gestión pública en el Estado”. Fondo de Cultura Universitario, Montevideo.

² Jiménez, C.W. (1982). “Introducción al estudio de la teoría administrativa” Fondo de Cultura Económica, México

³ Carlos Matus 1996. En: Franco Huertas: “El método PES”. Entrevista a Carlos Matus. La Paz.

Estrategia: Conjunto de decisiones y criterios por los cuales una organización se orienta hacia el logro de sus objetivos. Es decir, involucra su propósito general y establece un marco conceptual básico por medio del cual, ésta se transforma y se adapta al dinámico medio en que se encuentra inserta.

Planificación Estratégica: Proceso de relacionar las metas de una organización, determinar las políticas y programas necesarios para alcanzar objetivos específicos en camino hacia esas metas y establecer los métodos necesarios para asegurar que las políticas y los programas sean ejecutados, o sea, es un proceso formulado de planeación a largo plazo que se utiliza para definir y alcanzar metas organizacionales.¹

2.2.2.1 Componentes del proceso de planificación estratégica

Misión:

Describe el porqué de una organización, su autentica razón de ser.²

La misión es una definición comprensible, clara y concisa del propósito organizacional o identidad. Señala la dirección que las acciones de la organización deben seguir. Revela la imagen que la organización desea proyectar, refleja el concepto que tiene la organización de sí misma, indica los principales productos o servicios que provee, e identifica los principales grupos de interés que la organización busca satisfacer.

En síntesis, refleja la razón de existir de la organización, y debe indicar los mandatos del organismo, identificar las principales necesidades y problemas que la organización debería manejar, definir la población objetivo, y reconocer las expectativas de los principales grupos de interés. La misión debe ser realista.³

Se describe la misión de cada uno de los organismos estudiados en Anexo III Descripción básica de organismos estudiados.

Visión:

La visión es la representación de lo que debe ser en el futuro la organización.

Contesta a preguntas relacionadas a cual es la situación futura deseada de los usuarios y beneficiarios, cual es la posición futura de la organización en relación a las otras, cuales son las contribuciones distintivas que quieren

¹ Mintzberg, Henry y Waters Jim (1985). "Of Strategies deliberate and emergent" en Strategic Management Journal.

² El pensamiento estratégico. (Universidad politécnica de Madrid) // www.cepade.es.

³ Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2005). "Guía Metodológica de Planificación Estratégica", Montevideo

hacerse en el futuro y/o cuales son los principales proyectos o actividades que se desea desarrollar.

La visión es la imagen futura que una organización desarrolla sobre sí misma y sobre la realidad sobre la cual trabaja. En este sentido, por lo general la visión incluye tanto los cambios que se desean lograr en el seno de la población objetivo, como la imagen objetivo de la propia institución.¹

Se describe la visión de cada uno de los organismos estudiados en Anexo III Descripción básica de organismos estudiados.

Población objetivo:

La población objetivo refiere a las personas que justifican la razón de ser o misión de la organización, es decir son los individuos a quienes está dirigida la actividad de la organización.²

Objetivos estratégicos:

Se definen como los logros que se pretenden alcanzar mediante el desarrollo de las acciones de la organización; estos deben cumplir y ser coherentes con la misión y visión predefinidas, por lo que comenzaran expresándose con verbos como, mejorar, ampliar, rediseñar, optimizar, generar, adecuar, etc.³

Metas:

Es el resultado específico, esperado en el corto, mediano o largo plazo y que responde al progreso deseado hacia un objetivo. Se expresa en el cuánto y cuándo.⁴

Una meta de gestión debe de cumplir a lo menos con los siguientes requisitos:

- Debe de contener el propósito de mejorar en forma significativa el desempeño institucional en materia de eficacia, eficiencia, calidad y desempeño presupuestal.
- Debe de ser un compromiso interno en el sentido de que su cumplimiento no dependa de la acción de otras entidades o de factores exógenos.
- Deben de ser factibles de alcanzar y por lo tanto, ser realizadas en

¹ Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2005). “Guía Metodológica de Planificación Estratégica”, Montevideo.

² Nociones de Planificación Estratégica. Cátedra de Dirección de Organizaciones Públicas.// www.ccee.edu.uy.

³ Vidal, Martha (2009). “La gestión pública en el Estado”. Fondo de Cultura Universitario, Montevideo.

⁴ Nociones de Planificación Estratégica. Cátedra de Dirección de Organizaciones Públicas.// www.ccee.edu.uy.

cuanto a los plazos y a los recursos humanos y financieros que involucra.

- Debe tener un componente de innovación ya sea a los productos que ofrece la institución, a la calidad de ellos o a los procesos y tecnologías que se utilizan para generarlos.¹

Cultura y valores organizacionales:

La cultura organizacional es el repertorio de conductas, la manera de proceder y actuar una organización en concordancia con los objetivos y metas.

La cultura en cuanto conducta habla de las características, propiedades, tipología, forma de conducirse de los diferentes miembros de la empresa. Refleja la imagen de la organización.

Ejemplos de cultura organizacional son: los comportamientos que se pueden observar como regulares en la relación entre individuos (rituales, lenguaje); las normas (generalmente no escritas) que se desarrollan en los grupos de trabajo; la filosofía que orienta la política de empresa y que se trasmite a sus empleados; el ambiente o clima que se establece en una empresa.

Los valores son pautas de conducta que regulan las acciones de la organización y el comportamiento de sus miembros.

Son factores, convicciones que agrupan, cohesionan y pueden lograr que una empresa sea más o menos competitiva.²

Ejemplos de valores dominantes aceptados y difundidos por una empresa son: calidad, velocidad, transparencia. En general se manifiestan en los discursos. No siempre son explícitos.

Estrategia corporativa:

Incluye los lineamientos centrales de la estrategia institucional de una organización, especialmente los aspectos que se refieren a cada una de las áreas funcionales. Detalla claramente cuáles son las oportunidades y amenazas que la alta dirección percibe en el mercado para el periodo en el que tendrá vigencia el plan, así como las fortalezas y debilidades propias de la organización. De tal forma cada área tendrá la oportunidad de observar cual es su situación competitiva dentro del "sistema organización".³

¹ Vidal, Martha (2009). "La gestión pública en el Estado". Fondo de Cultura Universitario, Montevideo.

² Nociones Básicas de Planificación Empresarial// www.coninpyme.org.

³ La planeación estratégica. (Universidad politécnica de Madrid) // www.cepade.es.

Plan de acción:

En esta instancia se debe abordar la interrogante de como pretende la organización alcanzar los objetivos y metas fijadas. El plan estratégico resume como alcanzó la organización la situación actual, establece los objetivos y metas que revelan donde se quiere llegar y desarrolla una serie de estrategias que explica cómo piensa alcanzar esos objetivos y metas. El plan estratégico maneja una visión de largo plazo (por ejemplo 5 o 10 años).

El plan estratégico se lleva adelante mediante una serie de planes de acción de más corto plazo, también descrito como plan operativo, plan anual o plan táctico.

Un plan de acción o plan operativo bien desarrollado vincula el plan estratégico con la operativa de la organización.

El plan de acción describe que es lo que debe ocurrir, quien lo debe hacer y cuando debe completarse.

El plan de acción vincula los objetivos estratégicos y las metas con su operativa diaria, describiendo operaciones, procesos y procedimientos necesarios estableciendo quienes serán los responsables de ejecutarlos y cuando deberán implementarse.¹

Implementación de la estrategia:

La implementación de la estrategia refiere a la puesta en práctica de la estrategia diseñada.²

La puesta en práctica de la estrategia es fundamentalmente un proceso orientado a la acción y a propiciar que las cosas sucedan. Así mismo las actividades de desarrollo y competencias y habilidades, de preparación de presupuestos y creación de políticas de motivación y creación de una cultura y de liderazgo, son tareas claves para este proceso.³

Indicadores de gestión:

Se define un indicador de gestión como una variable cuantitativa cuya finalidad es entregar información acerca del grado de cumplimiento de una meta de gestión.

¹ Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2005). “Guía Metodológica de Planificación Estratégica”, Montevideo.

² Nociones de Planificación Estratégica. Cátedra de Dirección de Organizaciones Públicas.// www.ccee.udu.uy.

³ Thompson, A y Strckland, A (2004) “Administración estratégica” McGraw Hill, Mexico

Existen distintos tipos de indicadores entre los cuales se destacan los indicadores de eficacia, eficiencia, calidad del servicio y desempeño presupuestal.¹

Diagrama 1. El proceso de Planificación Estratégica.



* Fuente: Elaboración propia.

Todos los componentes anteriormente descritos forman parte del proceso de planificación estratégica, los cuales deben ser coherentes y estar en perfecta armonía unos con otros, tal cual se visualiza en el diagrama 1.

Así, por ejemplo, los objetivos y metas deben de ser elaborados en base a la misión y visión de la organización, el plan de acción implementado debe de considerar los valores, cultura y comportamiento institucional. El cumplimiento de objetivos (resultados) es evaluado mediante indicadores de gestión.

2.3 Herramientas de la planificación estratégica

En el proceso de planificación estratégica, se utilizan diversas herramientas de análisis para obtener información que permita tomar decisiones. Entre ellas se encuentran el Análisis FODA, y el Cuadro de Mando Integral, las cuales se detallan a continuación.

¹ Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2005). “Guía Metodológica de Planificación Estratégica”, Montevideo.

2.3.1 Análisis FODA

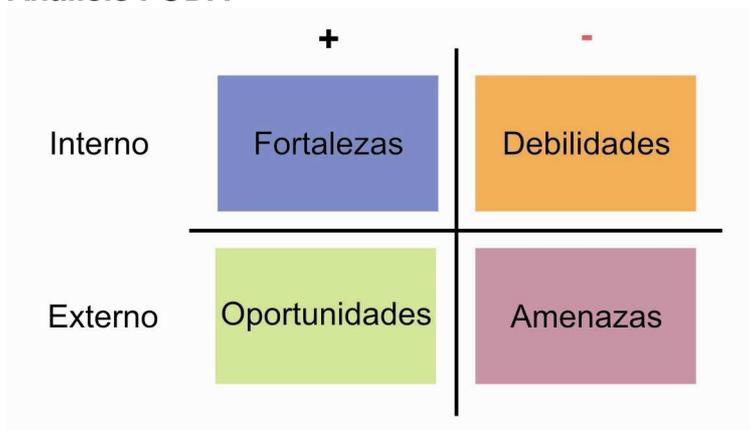
El análisis FODA es una herramienta que permite conformar un cuadro de la situación actual de la organización, permitiendo de esta manera obtener un diagnóstico preciso que permita en función de ello tomar decisiones acordes con los objetivos y políticas formulados. Es una de las herramientas más utilizadas por su sencillez y gran utilidad.

FODA es una sigla que resume cuatro conceptos: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Las fortalezas y debilidades son factores internos que la organización si controla, que dependen de esta. Las oportunidades y amenazas son elementos externos a la organización que esta no puede controlar ni modificar, pero si aprovechar.

- **Fortalezas:** Son las características y capacidades internas de la organización que le han permitido llegar al nivel actual de éxito y lo que le distingue de otros grupos/instituciones. La organización tiene control sobre ellas y son relevantes.
- **Debilidades:** Son las características y capacidades internas de la organización que no están en el punto que debieran para contribuir al éxito y más bien provocan situaciones desfavorables. Al igual que las fortalezas, la organización tiene control sobre ellas y son relevantes. Las fortalezas pueden convertirse en debilidades.
- **Oportunidades:** Son aquellos factores externos a la organización que esta puede aprovechar para crecer. La organización no las controla y no dependen de estas, pero puede obtener ventajas de tales hechos relevantes.
- **Amenazas:** Son aquellas situaciones que presenta el entorno a la organización, que no puede controlar, que le pueden afectar desfavorablemente y en forma relevante.¹

¹ Planificación Estratégica. Análisis FODA Cátedra de Dirección de Organizaciones Públicas.// www.ccee.edu.uy.

Diagrama 2. Análisis FODA



* Fuente: Elaboración propia

Hoy en día las organizaciones se ven obligadas a enfrentar una situación de cambio continuo y por eso deberán re analizar su situación interna y monitorear, analizar y comprender tendencias y situaciones externas.

Este análisis servirá para definir líneas concretas y específicas de acción tendientes a eliminar o minimizar la influencia de las amenazas y tendientes a aprovechar las oportunidades.

Nos permitirá ser más realistas para definir la estrategia y los objetivos de la organización.

2.3.2 Cuadro de Mando Integral

Una herramienta ampliamente impulsada en la Administración por su potencialidad en relación a la eficacia y eficiencia en la gestión es el Cuadro de Mando Integral. El mismo fue desarrollado en el ámbito privado pero en la actualidad se lo viene impulsado en el ámbito de lo público. El Cuadro de Mando Integral transforma la misión y la estrategia en objetivos e indicadores organizados en cuatro perspectivas diferentes que son: finanzas, clientes o protagonistas, procesos internos y formación y crecimiento.

El Cuadro de Mando proporciona un marco, una estructura y un lenguaje para comunicar la misión y la estrategia; utiliza las mediciones para informar a los empleados sobre los causantes del éxito actual y futuro. Al articular los resultados que la organización desea y los inductores de esos resultados, los altos ejecutivos canalizan las energías, las capacidades y el conocimiento concreto de todo el personal de la organización hacia la consecución de los objetivos a largo plazo.¹

¹ Kaplan, Robert y Norton, David (1997). "El cuadro de mando integral". Ediciones Gestión 2000, Barcelona.

Diagrama 3 Cuadro de Mando Integral



* Fuente: Internet - www.sinnexus.com/images/cmi_perspectives.gif

2.4 Relación entre planificación y gobierno

Cuando se hace referencia a la planificación en el ámbito de lo público es fundamental considerar la naturaleza y particulares características y complejidad asociadas al Estado, el Sector Público, el Gobierno y la función de gobernar en sociedades modernas y bajo regímenes democráticos.

Entendemos por “gobierno” la capacidad de transformar la realidad en el sentido deseado. Al respecto cabe realizar algunas consideraciones o identificar ideas de base.

Siguiendo el pensamiento de Carlos Matus, referente en materia de planificación pública, gobernar es el proceso por el cual se articulan tres variables: el proyecto de gobierno, la capacidad de gobierno y la gobernabilidad. En palabras de Matus, “gobernar exige articular tres variables”:

a) el proyecto de gobierno, entendido como la propuesta de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la situación esperada; es una propuesta que establece un patrón de satisfacciones a la población, el cual genera un intercambio de problemas que encierra un grado calculado de conflictividad

b) la capacidad de gobierno, que expresa la pericia para conducir, maniobrar y superar las dificultades del cambio propuesto

c) la gobernabilidad del sistema, que sintetiza el grado de dificultad de la propuesta y del camino que debe recorrerse, verificable por el grado de aceptación o rechazo del proyecto y la capacidad de los actores sociales para respaldar sus motivaciones favorables, adversas o indiferentes.

Diagrama 4 El triangulo de gobierno



* Fuente: XVIII Seminario Nacional de Presupuesto Público - Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

La planificación es la herramienta que proporciona articulación a las tres variables.

Se entiende que un correcto proceso de planificación debe dar respuesta por lo menos a las siguientes cuestiones:

- 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 (valores).
- Realizar el análisis de viabilidad del plan de gobierno, análisis estratégico.¹

¹ Babino, Luis (2004). “La planificación como función de la gestión de gobierno”, presentado en XVIII Seminario Nacional de Presupuesto Público. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, Córdoba // www.cigob.org.ar.

2.5 La nueva gestión pública y la necesidad de evaluar sus resultados

La evaluación, es la clave acerca del grado de desempeño real del gobierno, (actividades productos y resultados), ayuda a conocer si la actividad de un gobierno es de calidad, eficaz, eficiente y responsable, si produce resultados de valor para la sociedad y, en consecuencia, si el gobierno ha sostenido o perdido su legitimidad social.

Las teorías contemporáneas de la Administración Pública enfatizan las ventajas de promover una cultura organizativa de gestión pública orientada a resultados, en contraste con una orientación tradicionalista que enfatiza los procedimientos y los procesos de gestión.

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: esto es, el potenciar la capacidad de los organismos públicos en la optimización de la 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 públicos y así permitir a la ciudadanía evaluar su gestión.¹

La gestión por objetivos es ampliamente defendida por ser una herramienta de gran potencia. Siguiendo a David Osborne y Ted Gaebler en “La reinención del gobierno” los autores afirman:²

- Las organizaciones inspiradas en objetivos son más eficientes que las organizaciones regidas por reglas.
- Las organizaciones inspiradas en objetivos también son más efectivas que las organizaciones regidas por reglas: producen mejores resultados.
- Las organizaciones inspiradas en objetivos son más innovadoras que las organizaciones regidas por reglas. Éstas últimas se caracterizan por estar en contra de la innovación, por las continuas trabas con las que se encuentran para mejorar y sobre todo por formar parte de una burocracia lenta a la hora de reaccionar ante los problemas sociales.
- Las organizaciones inspiradas en objetivos son más flexibles que las organizaciones regidas por reglas. Muchas veces los proyectos que en un principio se proponen no llegan a término por falta de alguna documentación o de algún requisito ante el que la administración se muestra intransigente. Mientras tanto las que se basan en objetivos tienen una mayor facilidad para la reacción de búsqueda de alternativas.

¹ Figueroa, Adela (2008). “La nueva gestión pública como marco de la gestión para resultados en la gestión del conocimiento y el desarrollo institucional”, presentado en XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.

² Osborne, David y Gaebler, Ted (1994), “La reinención del gobierno” Paidós, Barcelona

- Las organizaciones inspiradas en objetivos tienen la moral más alta que las organizaciones regidas por reglas. Aunque parece una afirmación con un cierto tono psicológico lo que resulta totalmente válido es afirmar que los trabajadores administrativos se encuentran con la capacidad para reflexionar reducida en mayor grado por las reglas que bajo ninguna situación pueden contradecir. El “ahogo” producido en comparación con la mayor capacidad de ámbito de trabajo de los miembros de las organizaciones inspiradas en objetivos se refleja en un carácter con mayor disponibilidad a conseguir los objetivos marcados.

2.5.1 Bases para el diseño de una política de fortalecimiento estratégico

El tema de la renovación de la Administración Pública en América Latina es recurrente en cualquier plataforma de gobierno. La Administración Pública es la responsable de diseñar y ejecutar las políticas de Estado definidas estas en base a plataformas electorales y las prescripciones constitucionales legitimadas todas a través de procesos democráticos y de contralor. Para su fortalecimiento en un contexto de mayores incertidumbres (globalización, movilización social, presión del medioambiente), es necesario redefinirla a partir del análisis de un conjunto de ejes de gestión, los cuales dinamizan y dan respuesta a los nuevos desafíos que deben enfrentar el Estado en su conjunto y la Administración Pública en particular.¹

A continuación se detallan un conjunto de ejes de gestión para el fortalecimiento estratégico de las instituciones:

- **Eje gestión por resultados**

La gestión por resultados es la consecuencia necesaria de un ejercicio hecho a priori y una reflexión acerca de lo que la organización recibe y debe dar a la comunidad y en base a ese primordial examen, reconocer si se cumplen algunos objetivos esenciales y sobre qué metas.

Surge como un elemento clave de la asignación de los recursos, de su monitoreo y de su justificación a la hora de dar cuenta acerca del uso de recursos escasos y del esfuerzo que significa para la comunidad financiar los gastos públicos.

Es necesario reconocer la importancia de la planificación estratégica como articuladora del presente con el futuro y como forma de anticipación acotada de espacios o escenarios futuros a prever, suponer y estimar fuerzas, oportunidades, debilidades y amenazas que hacen a la permanente variabilidad del contexto.

¹ Malvicino, Guillermo (2008), “Los nuevos ejes de gestión de la administración pública: la gestión por procesos en el nuevo planeamiento estratégico”, presentado en XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.

Como aspectos importantes de la gestión por resultados se pueden destacar: el planeamiento estratégico, el planeamiento operativo, indicadores de gestión, administración de proyectos y programas, control de gestión, presupuesto por programas, compromisos de resultados de gestión y acuerdos programáticos.

- **Eje gestión de la calidad**

La calidad es la cualidad por la que una organización logra dar satisfacción a sus clientes y/o ciudadanos por los bienes o servicios que ofrece. Esa satisfacción genera un marco de buenas relaciones y de expectativas crecientes por una mejora en aquéllos. Así, la mejora continua surge naturalmente producto del crecimiento en buenas prácticas de gestión que conllevan mejores resultados materializados en bienes y servicios a la ciudadanía.

El impacto de implantar sistemas de gestión de la calidad en el ámbito público es alto ya que implica una acción de reflexión interna que lleva a definiciones políticas (qué y para qué) y técnicas (con qué) cuyo objetivo último es el de afianzar la confianza y por ende la legitimidad. Implica, además, conocer las formas de realización de las actividades que se relacionan entre sí para el desarrollo de los programas internos y externos, registrar los progresos de dichos programas, identificar los recursos con que se trabaja para una mejor asignación, control y mantenimiento, desarrollar proveedores internos y externos, capacitar y asignar recursos humanos adecuados a las funciones bajo su responsabilidad, controlar y auditar internamente los avances y mostrar las mejoras.

Todo ello hace que se genere una instancia de cambio que lleva a replantear las formas organizacionales tradicionales, a reconocer la necesidad de la definición de los procedimientos que hacen a la lógica de las tareas diarias, a redefinir capacidades, a establecer compromisos sustentados en capacidades a reconstruir y a definir esquemas de monitoreo que hagan medible la dinámica del cambio.

Como aspectos importantes de la gestión de la calidad se pueden destacar: compromisos internos y externos, implementación normas ISO 9000:2000.

- **Eje gestión del conocimiento**

Las organizaciones modernas que crecen con sustentabilidad apoyan su nueva dinámica en invertir la mayor parte de su tiempo y gran parte de su capital en consolidar un conocimiento acorde con los nuevos desafíos tecnológicos y las nuevas prácticas gerenciales que socializan el saber.

Se conceptualiza ahora que una organización que crece es aquella que ha logrado imponer una cultura que busca descubrir nuevas formas de hacer las cosas, que es capaz de llevarlas a cabo y que puede recabar de sus recursos humanos y tecnológicos su experiencia y capacidad de investigación. Finalmente demuestra capacidad para apoyar el avance del conocimiento en equipos multidisciplinares que logren efectos sinérgicos en la forma de avanzar

y consolidar nuevas conceptualizaciones materializables en prácticas e inversiones superadoras.

Como aspectos importantes de la gestión del conocimiento se pueden destacar: capacitación, liderazgo y toma de decisiones, reconocimiento al merito académico, incentivos a la innovación, entrenamiento grupal, banco de ideas, promociones por calificación académica.

- **Eje gestión del capital humano**

Construir un nuevo capital humano requiere reconocer a priori que el valor agregado de las organizaciones públicas lo generan sus empleados y funcionarios más allá de todo apoyo tecnológico que se use y que de la capacidad que se tenga de gerenciarlos adecuadamente. Esta es la clave del éxito o del fracaso a futuro de la Administración Pública. A tal fin, será necesario incorporar metodologías no ya de administración de recursos humanos que sobran, sino formas de integración que convoquen a lo mejor de cada uno en cuanto a respeto a la profesionalidad, oportunidades de cambio y crecimiento, promociones con reglas de juego claro, capacitación y entrenamiento conforme el perfil de la persona, tutela y seguimiento, clima laboral abierto y humanizado, confianza y solidaridad.

Como aspectos importantes de la gestión del capital humano se pueden destacar: plan de carrera, incentivos por merito de gestión, evaluación de potencial y de desempeño, promoción de la mujer en cargos de mayor responsabilidad, medición de la productividad de los recursos humanos, asignación de cargos por meritos y antecedentes.

- **Eje gestión del gobierno electrónico**

En la actualidad no es concebible la Administración Pública sin una política de gobierno electrónico que informe y facilite de una manera alternativa el acceso a los servicios de gobierno ni tampoco una sociedad que no esté adecuándose a la nueva tecnología.

Una adecuada política de gobierno en tal sentido deberá apuntar a una reingeniería de procesos internos que haga más factible el cambio. Del soporte papel al soporte electrónico media una cultura absolutamente distinta en la concepción de los actos de gobierno y en la forma de prestar servicios. La innovación es ahora una concepción estratégica del cambio organizacional y de adaptación necesaria respecto a las nuevas exigencias ciudadanas que buscan la simpleza, el menor tiempo y la eficacia de las respuestas de los organismos públicos.

Con referencia a este tema se formuló en ocasión de la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado la "Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico" que contiene un conjunto de conceptos, valores y orientaciones de utilidad para el diseño de tecnologías de

la información y la comunicación (TIC), implantación, desarrollo y consolidación como herramienta para la mejora de la gestión pública iberoamericana.¹

Como aspectos importantes de la gestión del gobierno electrónico se pueden destacar: servicios Web, e-compras, portales de orientación al ciudadano, nuevos entornos de trabajo (intranet).

- **Eje gestión del control gubernamental**

La capacidad de rendir cuentas, demuestra el grado de madurez de una gestión de gobierno. Sin esa capacidad se debilita cualquier avance o logro adquirido y se hacen dudosos sus palabras, sus compromisos, sus proyecciones. Para poder rendir cuentas adecuadamente el sistema de gobierno debe disponer de una funcionalidad tal que le permita conocer en cualquier instancia el estado de avance de su administración, las prácticas utilizadas, la normativa utilizada, la asignación de recursos hecha y los logros demostrables.

La institucionalización del control gubernamental nace en la misma organización pública a partir de la construcción del control interno y de la instalación de la transparencia como modus operandi permanente. El control externo es hoy también requisito de transparencia.

La auditoría moderna es la garantía de la transparencia y por lo tanto, debe ser parte inherente de la gestión como soporte de un alerta necesario para evitar errores, omisiones, incoherencias, ineficiencias y contradicciones.

Como aspectos importantes de la gestión del control gubernamental se pueden destacar: control de gestión y de resultados, auditorías de gestión, evaluaciones de riesgo, evaluación respecto a economía, eficiencia y eficacia, planificación de auditorías gubernamentales, publicación y rendición de cuentas.

- **Ejes gestión de la participación ciudadana**

Se considera necesario hacer participar a los futuros beneficiarios en los diseños de políticas a fin de que las expectativas se acoten más respecto a los resultados logrables.

Si bien el factor tiempo y esfuerzo de consensos conlleva costos, los resultados serán seguramente mejores en la medida que se tomen en cuenta la opinión de los futuros beneficiarios haciendo así más legítima la acción de gobierno.

Como aspectos importantes de la gestión de la participación ciudadana se puede destacar: consejos consultivos, mecanismos de participación social, encuestas de expectativas y satisfacción, sistema de gestión de reclamos.

¹ CLAD (2007). “Carta iberoamericana de gobierno electrónico”, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón.

2.6 La Gestión por Resultados

2.6.1 ¿Qué significa la gestión por resultados?

La “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”¹ menciona 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 de 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.” (2008:5)

En este sentido se enmarca la gestión por resultados dentro del concepto de calidad en la gestión pública, entendido como una “cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos” que “...debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad. (2008:7 y 8)

Makon define la gestión por resultados “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 período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.” (Makon, 2000).

Para Cunill Grau y Ospina (2008:16) se trata de “una gestión que se organiza para obtener resultados deliberadamente identificados en referencia con las grandes aspiraciones sociales, articuladas en los planes de gobierno y las políticas públicas que los ponen en marcha.”

Todas las definiciones ponen énfasis en los objetivos sustantivos (efectividad, calidad e impacto) por sobre los objetivos contextuales (equidad, legalidad y eficiencia).

En el marco de estas definiciones se identifican tres procesos principales en la gestión por resultados:

- La **planificación como proceso o herramienta** que establezca lineamientos estratégicos o metas de gobierno cuantificables a través de

¹ CLAD (2008). “Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública” aprobada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador.

indicadores de desempeño.

- El **presupuesto** como reflejo, o por lo menos basada en la planificación mencionada en el punto anterior.
- El **monitoreo y evaluación** del desempeño de la gestión como la clave acerca del grado de desempeño real del gobierno.

2.6.2 Aspectos conceptuales básicos

La propuesta de gestión orientada a resultados pone en el centro de la discusión la medición del desempeño de la gestión pública. Los organismos públicos utilizan insumos financieros, humanos y materiales asignados a través del presupuesto, para la producción de bienes y servicios (productos) destinados a la consecución de objetivos de política pública (resultados).

Lo anterior muestra la necesidad de ordenar y focalizar las prioridades de una institución, identificando y jerarquizando procesos, productos y beneficiarios, como una actividad metodológica de apoyo a la definición de indicadores de desempeño gerencial.

Así aparece la conveniencia de utilizar la planificación estratégica situacional como un instrumento sobre el cual se base la implantación de un modelo de gestión por resultados, ya que la misma contribuye a desarrollar acciones estratégicas, vectores de resultado y colocar a la gerencia operativa bajo un arco direccional claro y de mediano plazo.

Por otro lado, la implantación de un sistema de evaluación generalmente requiere una adecuación de los procesos internos, detectando inconsistencias entre los objetivos de la institución y su operación diaria. Como consecuencia, suele ser necesario rever procedimientos, rutinas operativas e instancias de coordinación entre distintas áreas de una organización pública. Este conjunto de actividades, conocidas usualmente como reingeniería de procesos, es el otro pilar sobre el que descansa la implantación de este nuevo modelo de gestión. La reingeniería introduce cambios en las prácticas de trabajo a partir del análisis de los procedimientos y circuitos administrativos y de rediseños que involucren mejoras de eficiencia.

Por lo tanto las dos herramientas metodológicas claves o destacadas dentro de la gestión por resultados son: la planificación estratégica situacional y la reingeniería de procesos, respectivamente.

A través de la primera se planteará un conjunto de actividades que brinden a la alta dirección (cargos más altos de los organismos) la posibilidad de elaborar el plan estratégico del organismo que defina vectores de resultados y oriente los procesos de gestión.

La reingeniería de procesos posibilitará 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.

Con el fin de fortalecer el vínculo entre la alta dirección y las gerencias operativas, los resultados obtenidos mediante la aplicación de la planificación estratégica y la reingeniería pueden articularse a través de los Compromisos de Resultados de Gestión (CRG). En éstos se establece que la alta dirección determina el desempeño esperado del gerente a partir de la elaboración del plan estratégico del organismo, de la identificación de los planes operativos, de los resultados a obtener y de la asignación de recursos a través del proceso de formulación presupuestaria.

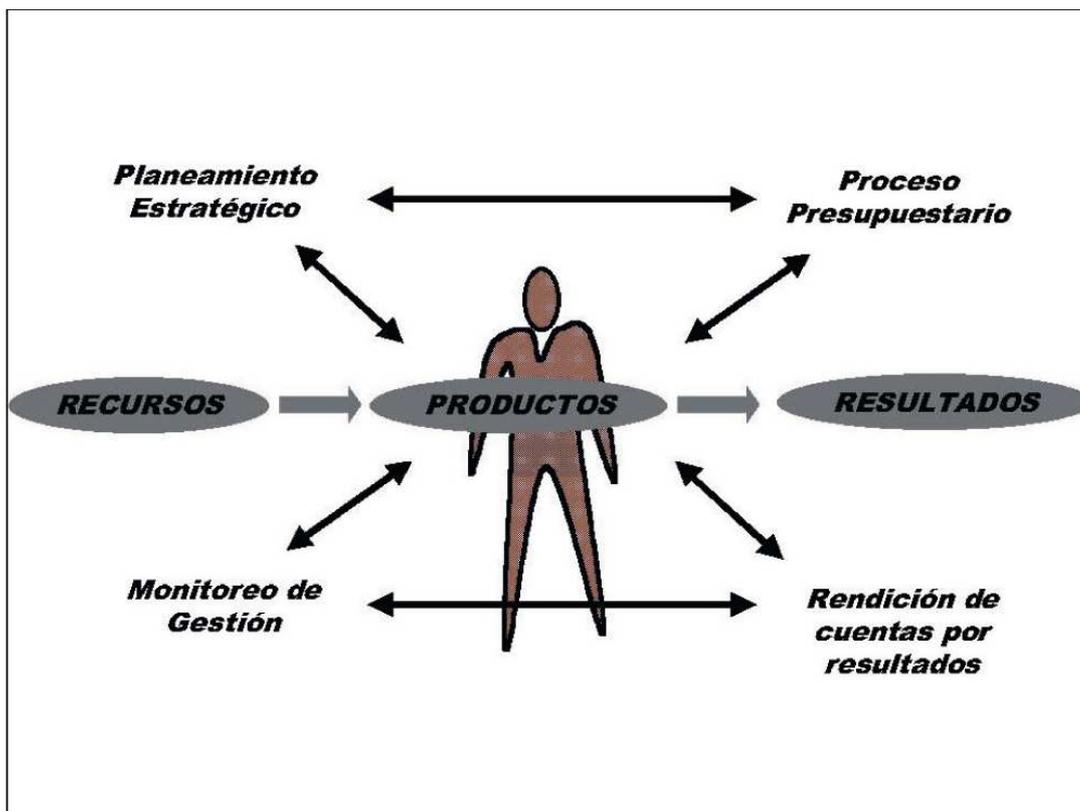
Las gerencias operativas, por su parte, se comprometen a cumplir las metas y a dar cuenta de los resultados obtenidos. El modelo se hace autosustentable en la medida que existan indicadores de la gestión gerencial en el marco de un sistema de seguimiento y monitoreo de la gestión, y un sistema de incentivos que premie el buen desempeño y, recíprocamente, castigue los incumplimientos.

Así, el modelo de gestión por resultados incentiva una fuerte descentralización en la toma de decisiones de gestión para que la Administración Pública pueda responder a las demandas sociales eficazmente, sin renunciar a la transparencia de la gestión. Esta descentralización se apoya, como vimos, en un plan estratégico formulado en estrecha vinculación con el presupuesto del organismo y precisa de conjunto de indicadores medibles y de un sistema de incentivos racional. Estos conceptos pueden visualizarse en el Diagrama 5.

En general, y la experiencia internacional al respecto así lo demuestra, es recomendable un mayor grado de flexibilidad en la administración de los recursos disponibles (materiales, financieros y humanos) a medida que se profundiza la implantación del modelo.¹

¹ Makon , Marcos (2000), “El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional”, presentado en V Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo.

Diagrama 5 Gestión por resultados



* Fuente: El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional", presentado en V Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo.

2.6.3 Productos esperados

El trabajo conjunto con la alta dirección y las gerencias operativas de las organizaciones permitirán obtener los siguientes productos¹:

- 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 (CRG).
- Esquema de incentivos.
- Sistema de monitoreo de la gestión.

2.6.4 Presupuesto y gestión por resultados

El presupuesto es la expresión en términos cuantitativos y monetarios del conjunto de planes definidos para el logro de las metas establecidas.

¹ Makon , Marcos (2000), "El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional", presentado en V Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo.

El presupuesto por resultados es aquél que incluye la celebración de contratos entre el gobierno y los organismos (Ministerios o Agencias del Gobierno), vinculando el aumento en la asignación de recursos a un organismo a un aumento en la productividad o en los resultados logrados. Este acuerdo puede ser muy formal como en el caso de algunos países, o puede ser implícito: se definen los objetivos y metas y se asigna el presupuesto que se estima adecuado para lograrlos.

Este es el sistema que predomina en la mayor parte de los países. Para poder comprometer ciertos resultados los organismos deben realizar un proceso de planificación estratégica.

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 período de tiempo determinado.

¿Cuáles son los objetivos buscados por un presupuesto por resultados? En primer lugar la claridad estratégica: identificar con precisión cuáles son los objetivos prioritarios del gobierno en el mediano plazo y concentrar recursos para el logro de los mismos. En segundo lugar, la transparencia: brindar información al ciudadano sobre dichos objetivos y comprometerse a lograrlos.

En el presupuesto por resultados los organismos reciben recursos para gastar en insumos con el fin de generar un cierto volumen de productos, los que a su vez generarán ciertos resultados en la sociedad.

El presupuesto por resultados brinda información adicional: ¿Qué se produce en los organismos públicos? ¿Quién produce los bienes públicos? ¿Cuántos bienes se producen? ¿Qué resultados se planea lograr con los mismos? ¿Cuánto cuesta lograr dichos resultados?

Al definir en forma cuantificada las metas en relación a los productos y a los resultados que se espera lograr, es posible medir sus logros y evaluar su desempeño.

Para ello se utilizan indicadores de gestión. Los indicadores de gestión brindan información a través de una medición cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes y/o servicios) generados por una institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro.

Los resultados de la evaluación informados al Parlamento y al ciudadano constituyen la base de la rendición de cuentas sobre los resultados de la gestión pública aportando transparencia a la gestión del gobierno e incrementando el grado de comunicación entre el Estado y el ciudadano. Existe una tendencia generalizada de los ciudadanos a establecer un mayor control social sobre la gestión de gobierno; no sólo quieren saber cuánto se gasta sino también qué se hace con lo que se gasta.

La evaluación será utilizada para revisar la planificación del gobierno, los planes estratégicos de los organismos y la asignación presupuestaria. Los resultados de la evaluación deberían alimentar un sistema de incentivos orientador de la gestión interna de los organismos, asignando premios y castigos, individuales o colectivos. La evaluación permite responsabilizar a los directores públicos por los resultados logrados en su gestión.¹

La concepción del presupuesto basado en resultados no es nueva. Pero actualmente se pueden mencionar algunas innovaciones:

- La manera de generar lógica en la definición de resultados para hacerlos mensurables es a través de sistemas de planeación estratégica que “suben” desde las organizaciones concretas hacia las esferas controladoras del gasto.
- Enfatizan la descentralización del control en el proceso decisorio, donde los dirigentes de las organizaciones gubernamentales obtienen flexibilidades y libertades de gestión a cambio de resultados.
- Se cambia de una rendición de cuentas basada en la vigilancia sistemática del cumplimiento de las normas a una responsabilidad por los resultados específicos y medibles.

De esta manera, las mediciones de los resultados o del desempeño no sólo se utilizan para medir la eficiencia en la ejecución del gasto en sus diversos programas, sino que se convierten en la base del propio proceso de presupuestación, autorización y ejecución. De alguna manera, los resultados buscan dar sentido y congruencia a la integración de las diferentes agencias gubernamentales, sus acciones y resultados, ligándolos con los impactos que el gobierno como un todo pretende alcanzar. Los presupuestos, en este sentido, adquieren a todo nivel una nueva dimensión: el gasto debe generar resultados e impacto y estos deben definir el gasto.

Se han podido observar algunos de los beneficios potenciales de la implementación de sistemas de medición del desempeño, que incluyen:

- Mejoran la continuidad en el trabajo de las organizaciones y reducen la incertidumbre de su administración y control a través del establecimiento de expectativas claras para cada una de ellas.
- Se obtiene y genera más y mejor información para el público y para las legislaturas respecto del gasto, el costo, el proceso y los resultados de los diferentes programas públicos.
- Se ubican y definen cada vez de manera más efectiva los recursos necesarios para cada acción pública, basándose en la identificación de asuntos críticos y en los procesos y flujos específicos que van de una designación de gasto a un impacto sobre las variables sociales o económicas.
- Se generan vínculos más fuertes entre planeación, presupuestación y

¹ Tavares, Martus y Berretta, Nora (2006). “Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias” informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.

evaluación, obligando a una discusión de política pública más integral y coordinada.

De esta manera el proceso ideal de una presupuestación por resultados implicaría que los programas, como categorías presupuestales, deben establecer actividades asociadas que contribuyan al mismo objetivo más allá de las unidades de gasto o estructuras administrativas encargadas. Los “outcomes” o impactos se definen como aquellos que reflejan el grado de afectación positiva de las acciones de una organización o conjunto de organizaciones gubernamentales en el público beneficiario, y los “outputs” o resultados que se quiere alcanzar, serían la medida de la cantidad de bienes o servicios producidos por una organización. Este proceso de concatenación entre impactos y resultados implica la construcción de un modelo relativamente completo de la contribución que los diferentes programas, manejados por diferentes organizaciones, tienen tanto en el uso de recursos, como en el costo y eficiencia de las acciones diseñadas. En otras palabras, no es posible contentarse solamente con una definición del nivel de recursos que se necesita para emprender una acción, sino una comparación en términos de eficiencia, congruencia e incluso equidad de cada programa y de cada acción organizacional.¹

Para David Osborne y Ted Gaebler en “La reinención del gobierno”² el presupuesto inspirado en objetivos. Sus principales características son:

- Los presupuestos inspirados en objetivos dan a cada empleado un incentivo para ahorrar dinero. Son presupuestos más creativos ya que son los individuos los que pueden decidir la forma de redefinir el flujo de gastos y de ingresos para su propio bienestar.
- Los presupuestos inspirados en objetivos liberan recursos para probar nuevas ideas. Los administradores públicos con actitud empresarial se destacan por la capacidad de ahorrar recursos y pueden destinarlos a otros objetivos.
- Los presupuestos inspirados en objetivos dan a cualquier responsable de gestión la autonomía necesaria para responder a circunstancias cambiantes.
- Los presupuestos inspirados en objetivos crean un medio predecible. Seis meses antes de comenzar el año empresarial ya todos los grupos de la organización conocen sus presupuestos evitando así los posibles “caprichos” políticos.
- Los presupuestos inspirados en objetivos simplifican enormemente la elaboración del presupuesto. El hecho que cada uno de los miembros de las organizaciones faciliten sus objetivos con casi un año de antelación facilita la tarea a la comisión destinada a sus análisis para tener un

¹ Arellano, David (2001) “Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal”, presentado en VI Congreso Internacional del CLAD , Buenos Aires.

² Osborne, David y Gaebler, Ted (1994), “La reinención del gobierno” Paidós, Barcelona.

presupuesto diseñado a tiempo.

- Los presupuestos inspirados en objetivos ahorran millones de dólares en auditores y en funcionarios que se ocupan del presupuesto. Encargarse de analizar y controlar estos presupuestos supone tener un mínimo número de empleados para tal función por su simplismo.
- Los presupuestos inspirados en objetivos dejan en libertad a los Parlamentos para que se ocupen de los problemas importantes. Estos presupuestos reducen las decisiones relacionadas con ellos a favor de otras necesidades enraizadas en nuestra sociedad.

2.6.5 Indicadores de gestión

Si no se miden los resultados no es posible distinguir los éxitos de los fracasos.¹

Uno de los propósitos fundamentales del proceso de Reforma del Estado uruguayo es desarrollar en los Incisos y Unidades Ejecutoras las competencias y capacidades necesarias para administrar sus recursos de una manera más eficaz y eficiente y desarrollar una gestión pública orientada hacia los resultados y pensando paralelamente en el ciudadano como usuario final de las prestaciones y servicios que entrega el Estado.

Para esto se necesita desarrollar capacidades de gestión estratégica, establecer un marco participativo, etapas posibles de ser medibles y evaluadas. Una de las herramientas disponibles para desarrollar una gestión orientada a resultados es la medición y evaluación del desempeño través de indicadores.

Un sistema de indicadores de gestión que entregue información que permita dar seguimiento sobre una base regular y sistemática al desempeño de las instituciones públicas, posibilita mayor eficiencia en la asignación de recursos financieros, incrementa la autonomía y responsabilidad de los jefes, en tanto apoya su proceso de toma de decisiones y ayuda a mejorar la coordinación entre los distintos niveles del Estado. Un factor fundamental para el éxito de cualquier institución es la capacidad que esta tiene para medir sus resultados.

2.6.5.1 Ventajas de la evaluación de la gestión

Se identifican como ventajas de la evaluación por resultados:

- Permite detectar procesos o áreas de la institución en las cuales existen problemas de gestión tales como uso ineficiente de recursos, demoras excesivas en la realización de trámites, escasez o exceso de personal, etc.
- Induce adecuaciones en los procesos internos y permite detectar y eliminar inconsistencias entre el que hacer de la institución y sus objetivos prioritarios.

¹ Osborne, David y Gaebler, Ted (1994), "La reinención del gobierno" Paidós, Barcelona

- Apoya el proceso de planificación y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.
- Establece mayores niveles de transparencia respecto de uso de los recursos públicos.
- Sienta la base para un mayor compromiso con los resultados de los jerarcas y mandos medios.
- Apoya la introducción de sistemas de reconocimiento de buen desempeño.

2.6.5.2 Condiciones previas para evaluar la gestión

Se identifican como condiciones previas o de base para evaluar la gestión:

- Claridad estratégica (misión, objetivos, metas de gestión).
- Información certera y confiable (información financiera contable, operacional y de resultados).

La evaluación del desempeño es una tarea mucho más compleja y controvertida en el Sector Público que en el ámbito privado, debido a que, independientemente de la forma en que midamos la generación de valor público, al hacerlo debemos sustituir el concepto de rentabilidad (medida económica común a las diferentes manifestaciones del valor privado en el mercado) por el de “bien común”. En efecto, la generación de valor público refiere a la satisfacción de necesidades humanas y, si hay algo de lo que no puede escapar cualquier herramienta que intente medir el bienestar, el desarrollo o la calidad de vida de las personas, es de la naturaleza normativa que encierra esta medición.

Aquí es donde entra en juego la dimensión política de la planificación estratégica en el ámbito de lo público. Pues, ¿quién si no los políticos son los que definen dónde buscar el bien común, dónde realizar el valor público? Serán ellos, entonces, quienes, a través de un proceso de discusión política más o menos participativo, definan las áreas donde la planificación estratégica y operativa deba operar con vistas a la generación del valor público.

Una condición básica para formular indicadores de gestión es que la Unidad Ejecutora haya definido, de acuerdo a las prioridades de gobierno, los objetivos estratégicos que orientarán en el mediano y largo plazo su acción, y haya sido capaz de traducir estos objetivos en planes de acción y en metas concretas y medibles. El papel que juegan los indicadores, dentro de este marco, no es otro que el de intentar medir el grado de consecución de estos objetivos y metas planteados.

Una segunda condición se refiere a la capacidad de la institución para generar la información que permita medir el desempeño y elaborar los indicadores de gestión con los adecuados niveles de certeza y confiabilidad.

En este sentido, se debe determinar qué información se necesita para evaluar

el desempeño y si ésta se encuentra disponible en la Unidad Ejecutora o si es necesario implementar iniciativas para obtenerla. El relevamiento de información es crucial para la construcción de indicadores, puesto que la disponibilidad y calidad de la misma debería ser una restricción explícita al momento de formularlos.¹

2.6.5.3 Características que deben cumplir los indicadores

Los indicadores para cumplir con su rol de control de gestión estratégico y operativo, deberían 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.
- Completitud: 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.

Estas características de los indicadores de gestión son características deseables de los mismos. En la práctica resulta difícil que un indicador reúna todas las propiedades mencionadas. Ello, sin embargo, no debería de ser un impedimento para su construcción y uso, siempre y cuando, estas limitaciones se hagan explícitas. Ciertamente, hay algunas propiedades que son más importantes que otras. En particular, destacan por su importancia las que refieren a la relevancia, objetividad, sensibilidad y el hecho de presentar resultados inequívocos. En definitiva se trata de encontrar indicadores que cumplan con la mayor cantidad de propiedades relevantes posibles, evidenciando los puntos débiles que puedan llegar a tener. Estas limitaciones pueden resolverse mediante un buen conjunto de indicadores.

Respecto a la cantidad de indicadores a utilizar, se debe tener presente que estos tienen que cubrir los aspectos significativos del desempeño, privilegiando los objetivos más relevantes de la institución y que la cantidad de información que provean no puede exceder la capacidad de análisis de quienes los usan. Un número aceptable de indicadores de gestión es un par por cada una de las metas comprometidas.²

¹ CEPRE (1999) "Guía para la construcción de indicadores de gestión", Montevideo.

² Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2005). "Guía Metodológica de Planificación Estratégica", Montevideo.

Los indicadores de gestión deben medir diversos aspectos del desempeño global de la institución.

El desempeño global de un servicio público es el resultado de la interacción de factores tales como eficacia, eficiencia, calidad, desempeño presupuestal. Muchas veces estas dimensiones pueden ser conflictivas entre si, por ejemplo a veces se pueden mejorar la calidad de un servicio pero incrementando los costos. Por lo tanto, se señala que la medición de desempeño global de una institución requiere el desarrollo de un conjunto armónico y sistemático de indicadores de gestión que ponderen adecuadamente cada una de estas dimensiones.

Eficacia: la eficacia se refiere al grado de cumplimiento de las metas planteadas. Se pueden enumerar varias áreas que habitualmente abarcan las metas de una institución: cobertura, focalización, capacidad para cubrir la demanda actual y resultados.

- Cobertura: es la expresión numérica del grado en que las actividades o servicios que presta una Unidad Ejecutora son capaces de cubrir o satisfacer la demanda total. El porcentaje de cobertura a su vez, debe de ser una comparación de la situación actual respecto al máximo potencial que se pueda entregar.
- Focalización: se refiere al grado en que las prestaciones y servicios están llegando a la población objetivo previamente establecidos. Este tipo de medición es particularmente importante para los organismos públicos que trabajan con grupos de beneficiarios bien definidos, como es el caso de los del área social y de salud.
- Capacidad para cubrir la demanda actual: este tipo de medición es más restringida que las de cobertura y focalización, ya que mida que parte de la demanda real satisface la institución, independientemente de cual sea la demanda potencial.
- Resultados: toda institución pública justifica su existencia porque existe una realidad virtual no deseada que la entidad pública, mediante su intervención, modifica o contribuye a modificar.

Eficiencia: describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto.

La eficiencia es producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado el nivel de recursos de lo que se dispone o alternativamente, alcanzar un nivel determinado de servicio utilizando la menor cantidad de recursos posibles.

Calidad del servicio: la calidad del servicio se refiere a la capacidad de institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios.

También tiene en cuenta factores tales como, oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de los servicios así como comodidad y

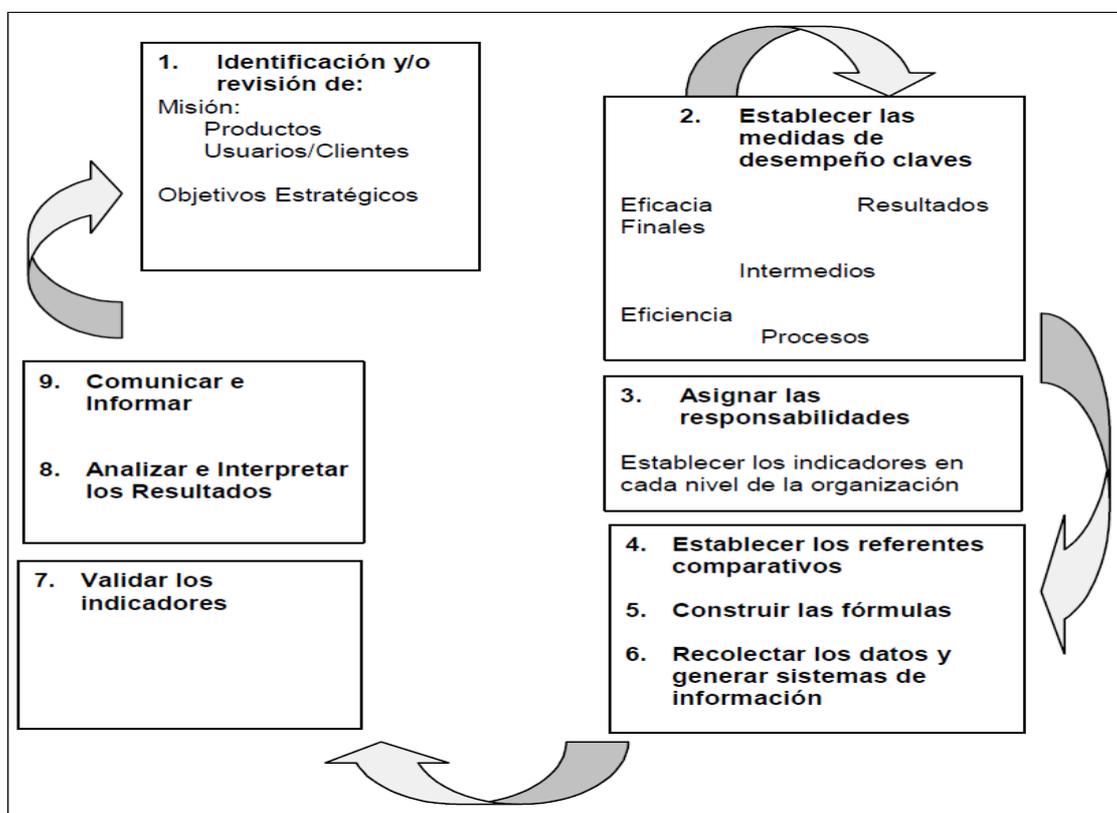
cortesía en la atención.

Desempeño presupuestal: se puede definir como la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos.¹

2.6.5.4 Ciclo básico del proceso de construcción de indicadores de desempeño

En el proceso de construcción de los indicadores de desempeño no existe un procedimiento tipo o una metodología estándar, sin embargo se recomienda tener en cuenta una serie de pasos y requisitos previos que aseguren la coherencia del conjunto de indicadores que se construyan. Ver diagrama 6.

Diagrama 6 Proceso de construcción de indicadores



* Fuente: Curso-Seminario "Políticas presupuestarias y gestión por resultados"- CEPAL

1) Identificar y/o revisar productos y objetivos

¿Cuáles son los productos estratégicos y objetivos que serán evaluados?

¹ Bonnefoy, Juan- Curso-Seminario "Políticas presupuestarias y gestión por resultados"- CEPAL.

2) Identificar las dimensiones y ámbitos de desempeño

¿Qué ámbitos y dimensiones del desempeño es conveniente medir?

Eficacia, Eficiencia, Economía, Calidad, Resultado Final.

3) Establecer responsabilidades organizacionales

¿Cuáles serán los Centros de Responsabilidad, o Áreas responsables por el desempeño logrado?

¿A qué niveles realizaremos la evaluación?

4) Establecer los referentes para la comparación

¿Sobre qué comparamos los indicadores para saber si el desempeño es adecuado?

5) Construir las fórmulas o algoritmos

¿Cómo relacionamos las variables de medición?

6) Recopilar la información necesaria

¿Qué datos y antecedentes permitirán construir los indicadores?

7) Validar: aplicar criterios de técnicos y requisitos

¿Cómo sabemos que los indicadores construidos miden efectivamente la gestión y los resultados?

8) Analizar los resultados obtenidos

¿Por qué se produjeron los resultados?

9) Comunicar e informar

¿Quiénes tienen que conocer nuestros resultados?

Organización, Usuarios, Ministerio de Finanzas, Oficina de Presupuestos, Congreso, etc.¹

2.6.5.5 Evaluación de los indicadores

Existen estudios que revelan que la mayoría de los países de América Latina han desarrollado procesos de implementación de sistemas de evaluación de gestión o de desarrollo de indicadores de desempeño, con diversos grados de sistematización y resultados. Estos procesos han presentado algunas debilidades en su desarrollo al respecto se destaca:

- Las medidas de desempeño tienen un elevado perfil político. La evaluación de programas afecta la sensibilidad política. Los programas que sean mostrados públicamente como con fallas están sujetos a recibir ataques. Los programas están conformados por personas, administradores, políticos, clientes, que no son neutrales, pueden con justicia cuestionar las medidas de desempeño escogidas para evaluar el programa. Inclusive pueden poner en tela de juicio la calidad de la información y de su interpretación, dado que raramente los resultados de

¹ Bonnefoy, Juan- Curso-Seminario "Políticas presupuestarias y gestión por resultados"- CEPAL

una evaluación dejan de lado toda ambigüedad. Por otra parte, los participantes astutos se asegurarán de que las medidas de desempeño muestren a sus programas desde una perspectiva favorable para justificar su prosecución. Los evaluadores pueden percibir sus medidas y criterios como neutrales y objetivos: los participantes los ven como un contrincante en la lucha política. La investigación de la evaluación no es infalible: sus resultados dependen de las medidas escogidas, de la calidad de los datos y de la interpretación de los hallazgos.

- Una cultura organizacional que se caracteriza por la escasa propensión a la definición de objetivos estratégicos y metas de gestión de manera sistemática y como insumo para la toma de decisiones. Aún cuando es posible observar que en parte importante de los países de la región, la conceptualización sobre gestión por resultados es utilizada, y las instituciones señalan poseer misión, objetivos, metas, éstos en general son establecidos y muchas veces extraídos textualmente de las leyes que formaron los organismos, o de ejercicios que no conllevan una discusión sistemática y organizada sobre el quehacer institucional, sus desafíos, las debilidades, las fuentes principales de ineficiencia y cómo operacionalizar de manera efectiva mejoras en la gestión.
- Discontinuidad de los liderazgos ejercidos desde la autoridad central (Ministerios de Finanzas, Oficinas de Presupuestos) en el desarrollo de las iniciativas para generar Sistemas de Indicadores de Desempeño en el conjunto de las instituciones.
- Escasez de capacidades en las Unidades Ejecutoras o Programas Gubernamentales para institucionalizar la evaluación, definiendo responsabilidades internas con insuficiente poder para desarrollar los indicadores.
- Desarrollo de los indicadores para medir las metas físicas del presupuesto, y escaso avance de indicadores asociadas a resultados. Aun cuando se construyen indicadores y se aplican metodologías de evaluación, no se puede hablar de una aplicación sistémica de éstas.
- Existe una desvinculación importante entre la información que entregan y su utilización para la toma de decisiones de los directivos y funcionarios.
- Escasas consecuencias respecto de los resultados de la evaluación. Existe una limitada socialización dentro de los organismos que los desarrollan y raramente son tomados en cuenta como insumo para el proceso presupuestario.¹

¹ Bonnefoy, Juan y Armijo, Marianela (2005). "Indicadores de desempeño en el Sector Público", CEPAL, Santiago de Chile.

Ha pesar de todo esto ha sido notable el avance en lo que a evaluación se refiere especialmente en nuestro país y es de destacar que el papel de los organismos internacionales ha sido muy relevante para ello.

2.6.6 Plan de Implantación de un modelo de gestión por resultados

Aquí se describe un modelo básico o genérico de gestión por resultados que presenta el CLAD, el cual incorpora como elemento fundamental un plan de implementación de planificación por resultados.¹

1ª Etapa: Actividades preparatorias

En esta primera etapa se busca lograr acuerdos básicos o compromisos de colaboración entre la alta dirección del organismo y aquellas personas que van a estar a cargo del proceso de cambio.

Se debe de tener presente que este tipo de procesos requieren cambios en las practicas de trabajo y muchas veces en la cultura organizacional, por lo que se hace imprescindible que la máxima autoridad del organismo se involucre y lidere dicho proceso.

Para lograr estos compromisos de colaboración es fundamental que exista un plan con objetivos claros, y que el mismo tenga en cuenta las particularidades específicas del organismo.

2ª Etapa: Conformación de equipos

Para llevar adelante el proceso de modernización de la gestión de un organismo, se recomienda al menos la conformación de dos equipos (pudiendo conformarse otros equipos según el tamaño y complejidad del organismo).

Un Equipo de Planificación Estratégica, el cual asume dos formatos diferenciados de acuerdo a los distintos momentos del proceso. En un primer momento un equipo reducido, conformado por personas de confianza de la máxima autoridad del organismo, cuya función es direccionar el plan estratégico durante su elaboración, realizando un análisis situacional y articulando los diferentes momentos del proceso con la visión de dicha autoridad. Otra de las funciones de este equipo reducido es la de desarrollar estrategias permanentes de viabilidad del proceso al interior del organismo. En un momento más avanzado del proceso dicho equipo puede ampliarse, incorporando actores clave del organismo que sean participantes de los procesos decisorios, teniendo como función participar activamente del proceso de análisis situacional y de la formulación de las estrategias del plan.

¹ Makon , Marcos (2000), "El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional", presentado en V Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo.

El segundo es un Equipo de Análisis y Diagnóstico, coordinado por el equipo de Planificación Estratégica y tiene como objetivo el desarrollo de investigaciones para diagnosticar las diferentes áreas del organismo, de manera de contrastar y dar sustento a las hipótesis que surgen del análisis situacional.

3ª Etapa: Análisis situacional y 1ª fase de formulación de estrategias

En esta etapa comienza la implantación del modelo de gestión por resultados propiamente dicho. Su principal objetivo es lograr una primera versión del Plan Estratégico a ser llevado a cabo en el organismo. Para ello se pueden utilizar una serie de técnicas cualitativas y cuantitativas, que incluyen: análisis de diagnósticos previos, análisis de normativa vigente, análisis del diseño organizacional, análisis de los proyectos en marcha, análisis de los procesos decisorios, análisis de recursos humanos, análisis de recursos materiales, entrevistas con el máximo responsable del organismo y entrevistas a personas que puedan brindar información clave para el proceso.

El producto de esta etapa será: un informe explicativo de la situación del organismo con ponderaciones de las causales de la misma, una descripción de los puntos críticos a los que habrá que enfrentarse, un análisis de gobernabilidad y una propuesta estratégica con planes operativos tentativos para alcanzarla.

4ª Etapa: Análisis situacional y 2ª fase de formulación de estrategias

Utilizando como insumo el producto obtenido en la etapa anterior se recomienda la realización de talleres de planeamiento estratégico con la participación del Equipo de Planificación Estratégica ampliado. El objetivo de estos talleres es someter la primera versión del Plan Estratégico a la crítica y ajuste de los actores principales de los procesos analizados.

Una vez realizados los ajustes necesarios, el Plan será presentado por el Equipo de Planificación Estratégica ante el máximo responsable del organismo. Este momento representa una nueva instancia de ajuste a la luz de la visión del titular del organismo.

El producto final de esta etapa es el Plan Estratégico del organismo, verificado y contrastado con los actores principales de los procesos.

5ª Etapa: Diseño y análisis de planes operativos tentativos

En esta etapa se realiza un análisis de prefactibilidad de las propuestas tentativas que se han elaborado en etapas anteriores.

Esta actividad supone dos tareas. En primer lugar, se realizarán los diseños preliminares de las operaciones de reingeniería de procesos. Así se evaluará la justificación o razón de ser de cada uno de los procesos, se describirá la interrelación de ellos con otros procesos, se llevará a cabo un primer análisis de eficiencia y eficacia, identificando en la medida de lo posible, costos,

procedimientos, puntos de control y productos finales. En segundo lugar, se analizarán los indicadores de resultados existentes y/o posibles para cada uno de los procesos seleccionados. Además, se asignarán los recursos humanos, materiales y financieros existentes para el logro de los productos finales fijados de modo de adaptar los indicadores de resultado a la realidad presupuestaria del organismo.

El producto final de esta etapa será el Plan Estratégico del organismo incluyendo las propuestas de los Planes Operativos.

6ª Etapa: Elaboración y puesta en marcha del plan táctico operativo

Esta etapa tiene como producto final la puesta en marcha del Plan Táctico Operativo del organismo. Supone la realización de actividades paralelas a las planteadas en la etapa anterior, con la finalidad de diseñar en detalle cada uno de los Planes Operativos.

Aquí se desarrollan tareas tales como: identificación de las operaciones de reingeniería necesarias para optimizar cada proceso, identificación de responsables de dichos procesos, de sus rediseños, de sus equipos de trabajo y una propuesta definitiva de los indicadores de resultados.

También en esta etapa, se efectúa un análisis de los recursos existentes y requeridos para abordar la puesta en marcha del Plan Táctico Operativo. Finalmente, se plantea una tarea de evaluación de los distintos planes propuestos a nivel operativo, identificando tempranamente posibles cuellos de botella sobre áreas que se encuentren directa o indirectamente involucradas en los procesos con el fin de proponer vías de solución a posibles conflictos surgidos durante el proceso de reingeniería.

El resultado de esta tarea quedará expuesto en un cronograma de actividades.

7ª Etapa: Desarrollo de operaciones

Esta etapa supone el desarrollo de dos tipos de operaciones. Por un lado, están las operaciones surgidas del Plan Táctico Operativo que, de acuerdo a lo mencionado anteriormente, quedarán formuladas en términos de responsables, resultados, indicadores, recursos necesarios y tiempos de ejecución. Por otro lado, existen operaciones que han sido predeterminadas al inicio del proceso de reingeniería.

Con respecto al primer tipo de operaciones, se las conocerá en detalle al momento de la Puesta en Marcha del Plan Táctico Operativo. En cuanto al segundo tipo, se describirán brevemente a continuación.

La información de gestión, junto a los procesos y sistemas que permiten obtenerla y procesarla constituye un elemento clave en el gerenciamiento de los organismos públicos. Es por ello que se propone el rediseño de los procesos presupuestarios, administrativo-contables y financieros en caso de que sea necesario.

La reingeniería de procesos (de presupuesto, de contabilidad, de tesorería, de compras de contrataciones, de recursos humanos, etc.) tiene el objetivo de instalar nuevas prácticas de trabajo, y busca que la gestión de los organismos se apoye o sustente en buenos y adecuados sistemas de información.

La reingeniería de procesos debe incluir actividades tales como:

- Relevamiento de los procesos actuales.
- Rediseño de los procesos relevados y racionalización administrativa de los mismos.
- Implantación y seguimiento de los procesos rediseñados.
- Análisis de alternativas cuando sea necesario para poder llevar adelante la ejecución de los procesos.
- Capacitación a los responsables y operadores del proceso.
- Implantación de mecanismos de monitoreo y evaluación.

Se recomienda poner especial atención en el proceso presupuestario y se plantea una estrategia de instalar una cultura de responsabilidad presupuestaria en el organismo, de modo que el responsable de cada programa presupuestario sea el actor principal del proceso, teniendo como tareas básicas el de la información, de los supuestos utilizados para proyectar gastos y será el quien explique las variaciones o desvíos entre el gasto real y el presupuestado.

En cuanto a los productos finales de esta actividad, se identifican por lo menos los siguientes:

- Manuales de Procedimiento.
- Anexos Metodológicos en los que se explicitarán los supuestos utilizados en el Presupuesto del Organismo.

Etapa 8: Control de gestión

La implementación de un modelo de gestión por resultados persigue el objetivo de focalizar la gestión pública en el control de los resultados y no solo en los procedimientos. Por lo que los indicadores de resultados se convierten en un insumo básico a fin de evaluar el logro de objetivos, metas, y resultados alcanzados. Por este motivo se recomienda el diseño de un adecuado sistema de evaluación que permita monitorear la gestión de los organismos.

2.7 Otros modelos de planificación estratégica

Se presentan tres modelos adicionales de planificación estratégica a nivel de lo público, recomendados por el INDES (Instituto Interamericano para el Desarrollo Social) que interesa sistematizar como forma de identificar componentes o categorías relevantes de planificación:

Modelo 1: Global.

Modelo 2: Sectorial.

Modelo 3: Situacional.

El Modelo 1 es un modelo general y esta constituido por etapas básicas de los diseños de planificación. Se puede aplicar tanto en instituciones como en programas.

El Modelo 2 puede ser utilizado para planificar sectores o grandes subsistemas como pueden ser el educativo, el de salud o el de seguridad social.

El Modelo 3 es relevante para la formación y desarrollo de la agenda en acción de la política pública.¹

2.7.1 Modelo 1: Global

El modelo global es el básico en la mayor parte de los ejercicios o procesos de planificación, pudiendo ser utilizado también en el Sector Público.

En su diseño se consideran siete etapas que detallamos a continuación:

Etapa 1: La preparación del plan

En esta etapa se comienza con la decisión de los líderes políticos de iniciar un proceso de planificación estratégica, asignando los recursos necesarios, realizando arreglos institucionales que se requieran, conformando un equipo responsable del proceso con competencia técnica y legitimidad política.

Es común que los procesos de planificación estratégica se desarrollen en situaciones de cierto nivel de crisis o cuando es necesario reorientar el estado de cosas. Sin embargo, es posible considerar también que la planificación estratégica puede ser parte de procesos normales y permanentes de aprendizaje social o institucional.

Es frecuente también que en esta etapa se prepare información interna y externa que va a ser analizada dentro del proceso.

Etapa 2: La formulación de la imagen de futuro

Al inicio de todo proceso de planificación se debe de tener claro cual es la imagen del futuro que se desea alcanzar, es decir cual es el resultado esperado, para lo cual es necesario identificar la misión y visión del organismo.

Etapa 3: Análisis “FODA”

Mediante el Análisis “FODA” se busca analizar la capacidad del organismo para poder alcanzar la imagen de futuro. Esta herramienta fue desarrollada en el punto 2.3.1.

¹ Loera, Armando (2000). “La planificación estratégica en la gerencia social”, nota preparada para el INDES.

Etapa 4: Identificación de prioridades

Consiste en la parte operativa más detallada y crítica del proceso, en donde se seleccionan las estrategias por su viabilidad e importancia en relación a la imagen de futuro.

Etapa 5: Formulación del plan

En esta etapa se debe desarrollar el plan de como pretende la organización alcanzar la imagen del futuro.

Dicho plan deben ser claro, preciso y se debe de poder ejecutar.

Etapa 6: Ejecución

Aquí se pone en práctica el plan de acción formulado en la etapa anterior, que de debe de ir adaptándose a los recursos y estructuras existentes y también a los problemas que vayan surgiendo.

Etapa 7: Monitoreo y evaluación

El proceso de planificación puede monitorearse a través de indicadores de eficacia del diseño, de calidad del plan, de impacto en la organización o sistema o mediante la satisfacción de los actores.

Pueden realizarse procesos de auto-evaluación de los participantes, así también como de evaluaciones externas.

2.7.2 Modelo 2: Sectorial

En los últimos años la aplicación del Método Sectorial de planificación estratégica para la formación de políticas sociales se ha constituido en una herramienta de uso común en Latinoamérica. Esta tendencia en parte se explica por la posibilidad de construir políticas de largo plazo o políticas de Estado, es decir, que tengan la posibilidad de trascender los límites temporales de las administraciones gubernamentales. Para ello se trata de legitimar un plan con la activa participación de diversos grupos de interés. Cuando se usa con estos fines la planificación estratégica permite generar o alimentar la agenda de la política social al promover discusiones abiertas sobre la presente situación y las posibilidades de mejoramiento para el futuro. Además permite asignar prioridades de manera más políticamente viables, motivar a la participación en las decisiones públicas a grupos previamente marginados y, ocasionalmente, democratizar la distribución del poder en las decisiones públicas.

Las etapas del Modelo Sectorial son especialmente sensibles a la multiplicidad de perspectivas de los diversos actores que componen un sector y serían las siguientes:

Etapa 1: Acuerdo inicial.

En esta etapa se toma la decisión de iniciar un proceso de planificación estratégica. Lo común es que la más alta autoridad sea quien tome esta decisión, ya sea por iniciativa propia o por haber sido convencido por otros actores.

Tratándose de planes sectoriales es frecuente que la decisión se tome en dos tipos de momentos:

- a) En situación de una generalizada percepción de crisis del sector. Esta percepción de crisis debe estar básicamente percibida por los grupos claves del sector.
- b) En situación de un compromiso y capacidad de convocatoria de las autoridades de solucionar problemas del sector buscando la participación de actores que se consideren claves en dicho sector.

Una vez que se toma la decisión de iniciar el proceso de planificación estratégica debe establecerse un equipo técnicamente calificado y políticamente legítimo con el objetivo de dirigir el proceso.

Etapa 2: Identificación de las expectativas, percepciones e intereses

La tarea inicial del equipo encargado de dirigir el proceso de la planificación estratégica consiste en realizar un análisis de la realidad y percepciones, que tendrá como consecuencia identificar los actores claves que deben ser convocados. La convocatoria para participar en el proceso tomará en consideración la perspectiva de los grupos.

Etapa 3: Análisis de los factores que componen la trama estratégica del sector

Este tipo de planificación estratégica está fuertemente influida por la suficiencia y calidad de la información sobre la realidad del sector así como de los factores que influyen en él.

Es muy importante desarrollar diagnósticos participativos, que más que ejercicios tecnocráticos sean el inicio de la negociación entre las diversas perspectivas de los actores. El análisis, por lo tanto, es resultado de la integración de ideologías, intereses, creencias e información que los distintos actores tienen sobre el sector.

Etapa 4: Análisis de los factores contextuales y tendencias que influyen sobre el sector

En esta etapa es muy importante que participen especialistas del sector con interpretaciones divergentes pero capaces de sostener conversaciones estructuradas y productivas. Los mismos deben tratar de persuadir a otros sectores menos calificados técnicamente pero fuertemente involucrados a tomar en consideración el conocimiento existente sobre determinados temas

del sector.

Etapa 5: Identificación de procesos estratégicos

Las conversaciones entre los sectores son muy importantes y valen por sí mismas como procesos útiles en la generación de condiciones propicias para la cooperación. Estas conversaciones deben estar enmarcadas en un proceso de planificación estratégica. Los procesos son reconocidos como estratégico en función de, al menos, tres elementos:

- a) Ser afectables por políticas públicas bajo condiciones de viabilidad.
- b) Jugar un papel causal en relación con las metas definidas para el sector.
- c) En el proceso deben participar directamente los actores involucrados en el análisis.

Etapa 6: Formulación de políticas estratégicas

Con base en los análisis e identificación de los procesos estratégicos se formulan las políticas estratégicas las cuales se espera afecten la gestión de los organismos.

Etapa 7: Procesos de adopción y comunicación del plan

Aunque el plan es un producto importante, el proceso no se agota en él ya que como tal tiene resultados paralelos igualmente valiosos, muchos de ellos impredecibles.

Por otra parte, se recomienda realizar una amplia campaña de comunicación del plan estratégico, con el fin que el mismo se vaya reestructurando y adaptando según la perspectiva y situación de cada actor.

Etapa 8: Ejecución

El equipo responsable del proceso de planificación interactúa en esta etapa con los responsables de las operaciones del sector con el fin de consolidar la visión estratégica. La flexibilidad y adaptabilidad de la gerencia del plan se ponen en juego de manera muy relevante durante esta etapa.

Etapa 9: Monitoreo permanente para adecuar el plan

Dentro de los aspectos técnicos más importantes que el equipo responsable del proceso de planificación estratégica debe desarrollar una vez que las políticas se formulan, es el diseño de un sistema de monitoreo que permita evaluar de manera permanente al plan. En el sistema de monitoreo juegan un papel fundamental la continuación de las conversaciones estructuradas así como la definición de un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos que den cuenta del estado del sistema según la visión estructurada a partir del plan.

2.7.3 Modelo 3: Situacional

La perspectiva de la planificación estratégica situacional es desarrollada en la obra del chileno Carlos Matus. Esta visión es especialmente relevante para la formación y desarrollo de la agenda de política pública, tanto desde la perspectiva del Estado como del resto de los actores del sistema político.

La noción básica de la planificación estratégica situacional consiste en que planificar es una acción de todos los actores. Esto significa que en el ámbito público debe considerarse que no sólo el estado ejerce la planificación sino que ésta se ejerce por todos los actores sociales, con mayor o menor grado de sofisticación. Por lo que el proceso de planificación estratégica situacional se constituye como una herramienta para que cada actor defina su plan e identifique las estrategias para la conformación de su viabilidad. Cada actor construye su plan de acuerdo a las condiciones de incertidumbre de su situación y a los recursos que posea. En este sentido el plan no debe intentar predecir sino prever, con base en múltiples escenarios para enfrentar las diversas posibilidades de futuro.

Las etapas básicas de un plan situacional son:

Etapa 1: La identificación y marcación del problema

Se parte del supuesto de que no hay diagnósticos objetivos, tampoco se trata de problemas relacionados a una situación sino en relación con el poder que se identifica en la interacción de los actores. Se construye el árbol del problema, se identifican estrategias, se formulan escenarios y se construye un árbol de apuestas estratégicas.

Etapa 2: Identificación y descripción de actores actuales y potenciales

Esta acción se realiza desde la perspectiva y con relación a la posición de cada actor en cuanto al problema. En ella se ubican el resto de los actores tanto los potenciales como los actuales.

Etapa 3: Motivación y afinidad de actores

Se considera la relación que existe entre el interés de los actores, el valor que le atribuyen y su capacidad para negociar posiciones. Es importante analizar la sensibilidad de los actores y sus interrelaciones ante cambios en los intereses.

Etapa 4: Definición de meta estrategia

Se responde a las preguntas centrales para establecer lazos con otros actores:

- ¿Con quién colaboraremos o haremos alianza?
- ¿Para qué?
- ¿Cómo?
- ¿Qué probabilidad tenemos de éxito con distintos aliados?
- ¿Con base en qué marco ético o ideológico se desarrollarán las alianzas?
- ¿Es posible establecer algún trueque entre pérdidas y beneficios?

Etapa 5: Marco ético-ideológico

Se estructuran los principios que identifican la acción del actor y que explican sus valores, posicionándolo en relación al problema y las posibles soluciones. Esta se realiza dentro de una visión de elasticidad, donde en algunas cosas es posible negociar.

Etapa 6: Camino estratégico crítico

Considerando los factores y los ámbitos de maniobra inercial y estratégica de cada actor se identifica los movimientos de cada uno en cuanto al problema, pérdidas y ganancias, así como el impacto del cambio de situación en los intereses de los actores.

Etapa 7: Vectores de peso de los actores

Una vez que cada actor está posicionado en los intereses de otros actores y se conoce su capacidad de acción sobre factores del problema se identifica la capacidad de influencia de cada uno en función de sus recursos.

Etapa 8: Análisis de viabilidad de actores

Se clarifica el ámbito de maniobra de cada actor y su nivel de vulnerabilidad. Se consideran estrategias por su capacidad de consenso, conflictividad y viabilidad.

Etapa 9: Identificación de variables críticas

Se enfoca la atención a las estrategias consideradas como importantes pero inviables, en especial para revisar alternativas de diseño, actores, o recursos, para transformarlas en viables.

Etapa 10: Ensayo de trayectorias

Se estructura la secuencia de estrategias, se construye la trayectoria posible explicitando las razones para clasificarla de esta manera, y a partir de este procedimiento identifique la mejor trayectoria posible, explicitando los criterios para considerarla la mejor.

Etapa 11: Evaluación del camino crítico

Se formulan hipótesis del cambio situacional, del piso y techo de las presiones e intereses de cada estrategia y la forma como cada estrategias impone una nueva estructura en el problema a afrontar.

Etapa 12: Simulación

Como parte del proceso de control de la calidad en la definición del plan se identifica su vulnerabilidad y confiabilidad a partir de ejercicios que permiten objetivar tanto las estrategias definidas como las consecuencias que

probablemente tendrían como resultado. Con esta etapa termina el proceso de formulación del plan, el que estaría listo para inspirar las acciones del actor específico desde donde se formuló.

Es necesario destacar que no existe un modelo y sistema único, eficaz y eficiente a ser utilizado, sino que cada organismo puede diseñar su propio modelo o tomar herramientas ya existentes en otros organismos adecuándolo según sus necesidades y realidad.

Capítulo 3. El Sector Público en Uruguay

3.1 Introducción

En el presente capítulo describiremos las principales características del Sector Público uruguayo, conformación política, el proceso de Reforma del Estado y el sistema presupuestario.

3.2 Organización política

La República Oriental del Uruguay es un Estado unitario democrático, de carácter presidencialista. Cuenta con un sistema de partidos políticos consolidado. Su gobierno se divide en tres poderes independientes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

El Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente de la República que actúa conjuntamente con el Consejo de Ministros. El presidente es simultáneamente jefe del Estado y Gobierno, y es electo junto con el Vicepresidente mediante elección popular directa, mientras que éstos designan a su vez al consejo de Ministros. El presidente tiene un mandato de 5 años sin reelección inmediata hasta después de igual período desde el cese de su cargo. Se eligen en una misma candidatura presentada por el respectivo partido. En caso que ninguna candidatura obtenga la mayoría absoluta de los votos, se procede a una segunda vuelta entre las dos primeras mayorías. En dicha votación resulta ganadora la candidatura que obtenga la mayoría simple de los votos.

El Consejo de Ministros consta de trece Ministerios. También depende de la Presidencia de la República, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) que tiene rango ministerial y cuyo Director y Subdirector son elegidos por el Presidente de la República.

El Poder Legislativo reside en la Asamblea General, la cual consta de una Cámara de Senadores de treinta y un miembros (contando al presidente de la cámara, que es el Vicepresidente de la República) y de una Cámara de Representantes de 99 miembros. Las elecciones para el parlamento se celebran en listas cerradas simultáneamente con la elección presidencial (no se aplica el voto por cada candidato a Diputado o Senador sino por una lista presentada por cada partido político). Los Diputados se eligen por departamento, mientras que los senadores se eligen a escala nacional, ambos para mandatos de cinco años. Cada uno de los 19 departamentos de Uruguay es encabezado por un Intendente popularmente elegido. Los ediles de la Junta Departamental actúan como Poder Legislativo a nivel departamental.

El Poder Judicial es encabezado por la Suprema Corte de Justicia, cuyos miembros son nombrados por la Asamblea General mediante una mayoría de dos tercios y cuyos mandatos duran diez años. La Suprema Corte de Justicia es la última instancia de apelación y es también la encargada de juzgar la constitucionalidad de las leyes. El Poder Judicial está compuesto asimismo por

Tribunales de Apelaciones, Juzgados Letrados y Juzgados de Paz. ¹

En Anexo II se presenta el organigrama completo del Estado Uruguayo.

3.3 Reforma del Estado

El objetivo fundamental de la Reforma del Estado a partir de 1995, fue el de definir “que debe hacer el estado” y “como reestructurar la organización para la prestación de los cometidos públicos”. Con la Ley de Presupuesto N° 16.736 del 5 de enero de 1996 se crea el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) teniendo como objetivo principal el de implantar y dar continuidad al programa de modernización del Estado, así como verificar el cumplimiento de las metas fijadas al respecto. ²

Con el Gobierno del Encuentro Progresista Frente Amplio (2005 a la fecha), presidido por el Dr. Tabaré Vázquez, se suprime el CEPRE y se crea la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), cuyo objetivo general es concebir, diseñar y construir una Oficina Nacional del Servicio Civil que lleve adelante una política de transformación del Estado, de su administración pública y de las relaciones de esta con la sociedad, de manera de desarrollar una cultura organizacional que le permita actuar con eficacia, eficiencia, calidad y transparencia. ³

La primera fase de la Reforma del Estado, período 1995 – 2001, tuvo como objetivo fundamental contribuir a mejorar la competitividad de la economía a través de la elevación de la productividad de la Administración Pública, la profesionalización de sus recursos humanos para aumentar la calidad y los procesos de atención al ciudadano, y las transformaciones institucionales en las formas de prestación de los cometidos públicos que redunden en una mayor eficiencia de los mismos.

Los objetivos definidos y su impacto refieren básicamente a los siguientes puntos:

- La reformulación de las estructuras organizativas adecuando la organización y las estructuras públicas para el cumplimiento de los cometidos del Estado en congruencia con sus objetivos estratégicos.
- La reducción de un número importante de cargos y funciones contratadas excedentes y la supresión de cargos vacantes. La reasignación de las economías producidas por la Reforma, utilizando criterios que privilegian la mayor especialización y responsabilidad.
- La contratación con terceros de cometidos públicos sin aumentar los créditos fiscales, a partir de una evaluación de costo efectividad.
- La modernización de la gestión pública tradicional hacia una gestión

¹ www.wikipedia.org

² Ley N° 16.736 - Presupuesto Nacional 1996

³ Vidal, Martha (2009). “La gestión pública en el Estado”. Fondo de Cultura Universitario, Montevideo

por resultados medibles y evaluables, desarrollando las capacidades gerenciales del Sector Público y la utilización de la formulación y evaluación del presupuesto estratégico.

- El relevamiento e informatización de una guía de servicios públicos y la implantación de acciones que incrementen la calidad, la racionalización de procesos y el mejoramiento de la atención a los usuarios. La modernización y la profesionalización de la gestión de compras y contrataciones estatales.
- El mejoramiento de los sistemas de remuneraciones y calificación de los funcionarios públicos y de la supervisión externa y racionalización de las condiciones objetivas de trabajo.
- La recalificación de los funcionarios públicos en áreas claves de profesionalización (gerencia y gestión pública).
- La revisión de las regulaciones emanadas de la Administración Central y de la estructura de precios y tasas públicos.
- La reestructura y modernización de la administración de las finanzas públicas y de la administración tributaria y aduanera.

La primera etapa de la Reforma del Estado (1995-2001) disminuyó los costos de funcionamiento de la Administración Central mediante la reducción del personal, contribuyó a la mayor eficiencia de los servicios administrativos a través de la reformulación de las estructuras organizativas, y puso en marcha nuevas formas de gestión pública.

En la segunda etapa se buscó consolidar los logros alcanzados en la primera mejorando los servicios a la ciudadanía, reduciendo el costo del Estado para el sector privado, incorporando nuevas tecnologías y optimizando el acceso a los servicios y a la información.

El Programa de Modernización de la Gestión Pública, que comenzó en 2001 y continúa hasta la actualidad, apunta a incrementar la calidad y la productividad de la gestión y de los servicios prestados por la Administración Central, incluyendo la disminución de su costo para el sector privado y el aumento del bienestar del ciudadano.

Los objetivos del Programa se centran en mejorar la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público, reducir el costo de la intervención de la Administración Central sobre el sector privado y el ciudadano, establecer las bases para la modernización de la gestión de los recursos humanos de la Administración Central y mejorar la transparencia de la intervención de la Administración Central ante el ciudadano y el sector privado.

Las acciones actuales de reforma y modernización de la gestión pública se han estructurado en torno a cinco componentes centrales:

- 1) Mejora de la calidad de los servicios (el Estado y los ciudadanos/as).
- 2) Reducción de costos para el sector privado (el Estado y las empresas).

- 3) Mejora de la gestión de los recursos públicos.
- 4) Mejora de la gestión de los recursos humanos en la Administración Central.
- 5) Gobierno electrónico.¹

3.4 El Sistema Presupuestario Uruguayo

3.4.1 El Proceso de Planificación y Presupuesto

La metodología y formulación del presupuesto es elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), estos dos organismos se encargan también de la asignación estratégica de los recursos. Conforman, cada cinco años, un equipo de trabajo en formulación de Presupuesto que se encarga de negociar con el resto del Gobierno, bajo prioridades fijadas por el Presidente y el Consejo de Ministros.

Los principales instrumentos del actual Gobierno son el Plan Estratégico y el Presupuesto Plurianual, de 5 años, período que coincide con el período de gobierno.

Los organismos comprendidos en el presupuesto nacional son los tres poderes del Estado, los Organismos con Autonomía Funcional, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados.

Los organismos que están fuera del presupuesto nacional son los Gobiernos Departamentales, las Empresas Públicas y los Bancos Públicos.²

Los Entes Descentralizados industriales o comerciales elaboran y presentan su propio presupuesto a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y está sujeto a un mecanismo de aprobación distinto al establecido en la Constitución para el Presupuesto General de la Nación y que es conocido habitualmente como el régimen presupuestal de los organismos del 221 pues ese es el número del artículo constitucional que regula sus procedimientos.

Por su parte, en el ámbito departamental, cada gobierno presenta un Presupuesto del órgano ejecutivo – el Intendente – (o su delegado en las Juntas Locales) al Legislativo Comunal que será acompañado por el propio Presupuesto de la Junta Departamental para ser considerados para su aprobación en forma conjunta por esta Junta.

A su vez, en materia de procedimientos que contemplan el ciclo presupuestal existen regímenes especiales: por un lado el Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos – no comerciales o industriales – disponen de una forma de

¹ www.pmcge.opp.gub.uy

² Martus Tavares, Nora Berretta (Abril 2006)- “Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias”.

aprobación propia (Art. 220 Constitución de la República), mientras que por otro lado los Ministerios que componen el Poder Ejecutivo siguen un procedimiento diferente, a pesar de que ambos tipos de instituciones forman parte del denominado Presupuesto General de la Nación.

Por su lado el Poder Legislativo dispone de la mayor autonomía presupuestaria pues cada Cámara presenta, aprueba y sanciona su propio Presupuesto y lo envía a título meramente informativo al Poder Ejecutivo para ser incluido en el Presupuesto General de la Nación (Art. 108 de la Constitución de la República)¹

El plan estratégico se presenta al parlamento conjuntamente con el presupuesto nacional y se elabora a nivel de Inciso, Unidad Ejecutora y Programas. Contiene los lineamientos estratégicos del Poder Ejecutivo, los objetivos de los grandes organismos (como ser los Ministerios), metas cuantitativas de gestión de los servicios, indicadores de gestión de eficacia y de eficiencia.

La principal característica de los planes estratégicos es que parten de los Lineamientos Estratégicos de Gobierno (LEG), estos fueron elaborados a partir de una base extraída del plan de gobierno, la cual fue reelaborada por los jefes de cada organismo a los efectos de identificar las líneas principales de gobierno. Cada organismo definió sus objetivos identificando los “prioritarios” (aquellos vinculados a los lineamientos de gobierno), y los “generales” (vinculados a los cometidos permanentes que legalmente le fueron asignados). Se definieron planes operativos anuales (PAG) a nivel de Unidad Ejecutora que incorporaban las metas anuales clasificándolas en “Prioritarias” o “Generales”, según se vincularan a objetivos prioritarios o generales.

Las UE elaboraron sus planes anuales definiendo metas clasificándolas en “Prioritarias” o “Generales”, según se vincularan a objetivos prioritarios o generales. Para cada meta se incluye su descripción y si están disponibles en esta etapa, el “Producto” asociado y el valor base correspondiente. En los planes operativos (PAG) a nivel de Unidad Ejecutora: para cada meta se solicitó la definición de al menos un indicador de desempeño (eficacia, eficiencia y/o calidad). Si bien se pidió la definición de indicadores de impacto se incorporaron en forma limitadas.

Existe un ordenamiento financiero similar para todas las instituciones que es el que establece el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera, conocido por su acrónimo TOCAF.

El TOCAF es un cuerpo codificado por vía de decreto pero cuya materia es legal y ha ido variando al influjo de distintas disposiciones legales que se fueron aprobando a través de los años. Su contenido refiere a:

¹ Umansky, Isaac (2006) – Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - Santiago de Chile.

- Los organismos de administración financiera y patrimonial.
- Los recursos, fuentes de financiamiento y gastos del Estado.
- El patrimonio del Estado.
- El registro y contralor de las operaciones.
- La Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal.
- Los obligados a rendir cuentas.
- De las responsabilidades¹

3.4.2 Lineamientos en materia presupuestal en la actualidad: Programa de Gestión Pública por Resultados en Uruguay

El Programa de Gestión Pública por Resultados se comenzó a desarrollar en el mes de setiembre de 1998 con el inicio de la Segunda Etapa del Programa de Reforma del Estado en Uruguay.

Tiene como objetivos centrales la introducción de un modelo estratégico de gestión en las Unidades Ejecutoras de la administración pública uruguaya, lo que supone que dichas Unidades Ejecutoras sean capaces de definir y evaluar los costos del desarrollo de su misión institucional, en base a priorizar sus objetivos de acuerdo a una visión para el quinquenio, definiendo metas cuantificables, evaluadas a través de indicadores de gestión.

El objetivo es mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública vinculando la asignación presupuestaria al logro de las prioridades estratégicas definidas.

Los tres productos principales definidos son:

1. El desarrollo de una nueva metodología de formulación y evaluación presupuestaria con el fin de elaborar el Presupuesto por Resultados - Presupuesto Nacional 2000-2004.
2. La implantación del Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV) como un sistema informático articulado 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

¹ Umansky, Isaac (2006) – Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - Santiago de Chile.

Sistema Interno de Gestión (SIG).

1. Formulación y Evaluación del Presupuesto por Resultados en el presupuesto Nacional 2000-2004:

En el mes de setiembre de 1999 se inicia el programa de formulación del Presupuesto por Resultados para el Presupuesto Nacional 2000-2004 que permite Identificar los productos entregados a los usuarios y a los ciudadanos y las metas para el período quinquenal de ejecución presupuestal, priorizando la asignación de recursos según las metas de gestión comprometidas (presupuesto por resultados en el SEV y gestión presupuestaria y Reforma del Estado).

Se utilizó la metodología ABB (Activity Based Budgeting) de presupuesto por actividades que permite identificar cuáles son las principales actividades que consumen la mayor parte de los recursos (humanos y materiales, corrientes y de inversión), analizar si las principales actividades actuales son las requeridas para el logro de las metas propuestas en el plan de gestión (metodología de costeo por actividades) y, si no es así, reasignar recursos hacia actividades dirigidas al logro de las metas.

La metodología ABB se introdujo en dos etapas. En la primera etapa: se realiza el relevamiento y análisis de información acerca de la realidad: ¿qué hacen las Unidades Ejecutoras e Incisos del Presupuesto Nacional y con qué recursos? En la segunda etapa se desarrolla el sistema de información del plan de gestión presupuestado de cada Unidad Ejecutora e Inciso del Presupuesto Nacional, con identificación de gastos y recursos, como técnica de apoyo a la discusión presupuestal para el Presupuesto 2000-2004. Este sistema informa sobre: ¿qué deben hacer las Unidades Ejecutoras y con qué recursos?

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

La Ley Nº 16.736 del 5 de Enero de 1996, establece que la información sobre resultados de la gestión pública debe ser concentrada en la OPP para realizar su evaluación anual en ocasión de la Rendición de Cuentas.

En este contexto, se desarrolló una metodología que permitió la elaboración de los Resultados de la Gestión Pública de la Rendición de Cuentas 1998.

Esto, permitió iniciar la articulación de la información sobre resultados de la gestión de las Unidades Ejecutoras e Incisos del Presupuesto Nacional con la ejecución presupuestaria generando una información integrada que facilita el análisis y la evaluación del cumplimiento de objetivos y metas en sus dimensiones de eficacia, eficiencia y calidad.

La información de Resultados de la Gestión Pública integra el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV) que es un sistema integrante del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

Se ha desarrollado el sistema informático SEV, en red, que permite administrar

y analizar la información generada para la Rendición de Cuentas desde la OPP, en forma articulada con el sistema SIIF, administrado por el MEF.

3. Plan Piloto de Mejora de la Gestión Pública.

Se inició en el mes de enero y terminó en el mes de octubre de 1999. Tuvo como objetivo general desarrollar en un número reducido de unidades un Sistema Interno de Gestión (SIG) que permita dar mayor autonomía, flexibilidad y continuidad ínter temporal 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 orienten su gestión, permita la responsabilidad por los resultados y apoye la toma de decisiones dentro de los cometidos públicos (definición de objetivos, metas, indicadores), 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.

El SIG permite obtener reportes mensuales de resultados de la gestión a nivel de los directores de las Unidad Ejecutora y directores de división.¹

3.4.3 Sistemas de información

A partir del año 1998, la OPP ha venido desarrollando e implantando un conjunto de sistemas de información que buscan promover la incorporación de un modelo de gestión innovador al interior del Sector Público.

Estos sistemas procuran potenciar la capacidad de los organismos de utilizar sus recursos en forma más 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.

Dentro de estos sistemas encontramos:

- **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) los recursos.

- **Sistema de Información Presupuestaria (SIP)**

Permite la formulación del presupuesto estratégico y los ajustes anuales de metas e indicadores de gestión. Contiene las estimaciones del gasto en los

¹ www.pmcge.opp.gub.uy

centros de actividad 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 del Presupuesto Nacional. Sus resultados son informados en ocasión de la Rendición de Cuentas.

- **Sistema 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.

- **Sistema 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 principales áreas funcionales de las Unidades Ejecutoras.

- **Sistema 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 las unidades organizativas y centros de actividad 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 legalmente, las horas efectivas de trabajo, las ausencias y las licencias.

- **Sistema de Compras Estatales (SICE)**

Permite el seguimiento del proceso de compra de las Unidades Ejecutoras en forma integrada con el registro contable en el SIIF y alimenta el Sitio de Publicaciones (www.comprasestatales.gub.uy) y el Sistema de Distribución del

Gasto (SDG).

- **Sistema de análisis del Gasto por Producto (AGPP)**

Permite identificar el gasto directo e indirecto involucrado en la generación de los principales productos públicos.¹

En el presente capítulo se expusieron las principales características del Estado uruguayo, a fin de tener una visión de los principales lineamientos en lo referente a los procesos actuales de planificación y presupuesto llevados a cabo, los cuales servirán de base para realizar el trabajo de campo y conocer su real funcionamiento a nivel de los organismos de la Administración Central.

¹ www.opp.gub.uy

Capítulo 4. Investigación de campo

En este capítulo se describen los pasos y las herramientas utilizadas en el proceso de investigación, se definen las variables y se explica como se sistematiza la información relevada a través de la elaboración de una matriz de análisis. Para ello se utilizaron los elementos básicos que fueron expuestos en el marco teórico destacándose los desarrollos vinculados a la teoría e implementación de un modelo de gestión orientada a resultados.

4.1 Categorías de investigación

La investigación se centró en cinco categorías o elementos principales del proceso de planificación que fueron:

- A. Importancia de la planificación.
- B. Modelos o marcos analíticos formales y reglamentados implementados por los organismos.
- C. Sistemas de información.
- D. Participación, medición y ajuste del proceso de planificación.
- E. La articulación entre los procesos de planificación y presupuesto.

Estas dimensiones fueron exploradas a partir de la identificación de una serie de preguntas que incorporan las variables relevantes del modelo de planificación orientada a resultados. La información se relevó a partir de entrevistas realizadas a referentes del tema en los organismos objeto de estudio. Estas entrevistas fueron realizadas a partir de una pauta de entrevista elaborada a partir de la identificación de los componentes relevantes del proceso de planificación estratégica. En algunos casos se definieron preguntas relativamente amplias de forma de que los propios referentes pudieran desarrollar los mecanismos definidos en sus organismos.

Se utilizaron dos pautas de entrevistas que recogían estas dimensiones y que se diferenciaban según el organismo de la Administración Central en que se fueran a aplicar. Una pauta se diseñó y aplicó para OPP como organismo articulador y otra pauta para los Ministerios.

A continuación se explica que implican las dimensiones elegidas para la investigación de campo y el por que de su elección.

A) Importancia de la planificación

Las teorías contemporáneas de la administración pública promueven una cultura organizativa de gestión pública orientada a resultados. La misma busca potenciar la capacidad de los organismos públicos en la optimización de la eficacia, eficiencia, efectividad de su desempeño, la consecución de los

objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones, que se refleje en equidad, transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos y que permita a la ciudadanía evaluar su gestión.

En el Uruguay desde lo que se conoce como Reforma del Estado de primera generación (1995-2001) se plantea como uno de los objetivos de la misma la modernización de la gestión pública tradicional hacia una gestión por resultados medibles y evaluables. En la actualidad esto sigue siendo una de los objetivos de gobierno y todo hace pensar que seguirá siendo así en la próxima administración.

La planificación estratégica es una de las herramientas fundamentales y la clave para poder llevar a cabo una gestión orientada a resultados ya que la misma contribuye a desarrollar objetivos claros y acciones estratégicas para lograrlos.

Es por estos motivos que la importancia de la planificación estratégica dentro de los organismos fue una de las categorías que formó parte de la investigación. Para poder conocer la importancia que se le da a la planificación en los organismos se investigó a partir de las siguientes variables o preguntas:

“¿Qué importancia se le da a la planificación estratégica a nivel nacional y que importancia según usted se le da en los diferentes organismos a este tema?” (entendiendo por importancia que mecanismos se han definido, que se encontró, como se trabaja, etc.). De esta forma se busca investigar como se manifiestan los organismos respecto a la importancia de la planificación y como se concreta.

Al realizar esta pregunta al entrevistado de OPP, se buscó conocer la visión que tiene este organismo sobre la trascendencia que se le da a la planificación estratégica a nivel nacional y también en la Administración Central, que fue el sector del Ámbito Público en el que se centró la investigación.

OPP es el organismo articulador que tiene como una de sus funciones la definición de la estrategia económica y social del gobierno y en la formulación de los planes, programas y políticas nacionales y departamentales, por lo que era importante conocer como se está trabajando desde este organismo en este sentido, ya que define las líneas y estrategias y apoya a los organismos en materia de planificación y presupuesto. Opera como organismo rector en la materia.

“¿Cree usted que los organismos tienen áreas dedicadas a la planificación estratégica? ¿Que áreas disponen los organismos en materia de planificación? ¿Existen pautas generales?”. Pregunta formulada para OPP.

El hecho de que existan áreas dedicadas a la planificación estratégica en los organismos es una señal de que la planificación ocupa un lugar dentro de la estructura de los mismos. Es decir si se le da un espacio de trabajo dentro del funcionamiento y que espacio, la ubicación en el organigrama del área o unidad de planificación. Para ellos se buscó conocer si todos los organismos contaban

con estas áreas, en el caso de los que si contaran con ellas donde se ubicaban en la línea jerárquica y que cometidos tenían.

Cuando existen áreas que dependen jerárquicamente de mandos altos, tienen por lo general mayor incidencia en la gestión y en la toma de decisiones de las autoridades. Por lo tanto a través de OPP se pretendió tener un conocimiento general del lugar, el respaldo y el nivel de decisión que ocupa la función y sus responsables a nivel de los distintos organismos.

“¿Por qué cree usted que los organismos no tiene áreas dedicadas a la planificación estratégica y a pesar de ello cree usted que exista planificación en dichos organismos?”.

Aquí se investigó cuales eran los motivos para que no existan áreas dedicadas a la planificación. Conocer si a pesar de ello es una herramienta utilizada o por el contrario no existe interés en el tema. A su vez, puede que no se disponga de un espacio en el organigrama pero que se desarrolle un dispositivo de planificación. Es razonable pensar que disponer de un área reconocida y formalizada y los mecanismos de trabajo con las demás áreas del organismo legitiman el proceso y le dan relevancia y continuidad.

“¿Qué rol desempeña la OPP para hacer que los diferentes organismos le den importancia a la planificación? ¿Como materializa ese rol?”.

El rol que desempeña OPP en el tema de planificación es fundamental, ya que es el organismo que desde su creación se le ha encomendado entre otras tareas la de la planificación estratégica. Como materializa ese rol y que herramientas utiliza para lograrlo fue una de las variables utilizadas en la investigación. El hecho de tener un organismo articulador y con funciones específicas en el tema es de suma importancia para impulsar, coordinar y colaborar con los distintos organismos que muchas veces no han tenido a lo largo de la historia las capacidades o la cultura para la planificación. Por lo tanto este fue uno de los puntos claves para investigar la importancia de la planificación a nivel nacional.

En las siguientes preguntas se siguió investigando la importancia de la planificación, pero esta vez a nivel de los Ministerios específicos. Se investigó si es un tema institucionalizado, que lugar ocupa en el organismo, si existen áreas con funciones específicas, y como trabaja en cada uno de ellos en relación a la planificación como herramienta de gestión.

“¿Qué importancia se le da a la planificación estratégica dentro del organismo?”.

“¿Existe un área específica que se dedique a la planificación, como se organiza, de quien depende, donde se ubica en el organigrama y desde cuando existe?”.

“¿Porque cree usted que no existe un área dedicada a este tema y a pesar de ello cree usted que exista planificación en la institución? “.

B) Modelos o marcos analíticos formales y reglamentados implementados por los organismos

Otra de las categorías de investigación fue conocer los modelos formales y reglamentados de planificación estratégica implementados por los organismos. Se entiende por modelos formales los procesos sistematizados de planificación estratégica.

Los modelos, sistemas y procedimientos buscan institucionalizar, fomentar y homogeneizar los procesos de planificación dentro de las instituciones.

No existe un modelo o sistema único, eficaz y eficiente a ser utilizado, sino que cada organismo puede diseñar su propio modelo o tomar herramientas ya existentes en otros organismos adecuándolo según sus necesidades y realidad.

En el marco teórico se han presentado los siguientes modelos: un modelo básico de implementación de gestión orientada a resultados, presentado por el CLAD, y tres modelos propuestos por el INDES; global, sectorial y situacional. Los mismos son ejemplos de distintas alternativas de modelos que se pueden utilizar en el ámbito público. Los distintos organismos pueden desarrollar sus propios modelos o adaptar alguno de los modelos ya existentes a sus necesidades. En términos generales en la actualidad existe una recomendación y apuesta por disponer de procesos de planificación orientada a resultados debido a las potencialidades y bondades del enfoque, tal como se detallo en el marco teórico del presente trabajo. En este sentido, se destaca que este trabajo no compara las diferentes propuestas en materia de planificación sino que busca investigar el grado de aplicación e implementación de las mismas a nivel de los organismos estudiados.

A través de las entrevistas se pretendió conocer los modelos de planificación estratégica que se aplicaban en los Ministerios, la normativa, reglamentación y procedimientos existentes para poder llevarlos a cabo y la participación de OPP en los procesos de planificación específicos de cada organismo.

Para ello se realizaron las siguientes preguntas:

“¿Se utiliza algún modelo o proceso formal de planificación estratégica?”.

“¿Esta reglamentada la planificación? ¿Existe a nivel de los organismos procedimientos específicos de planificación? ¿Cuál es el grado de formalidad de los mismos?”.

“¿Como participa OPP en los procedimientos específicos de cada organismo?”.

“¿El proceso de planificación de OPP se encuentra publicado en algún sitio? ¿Es de libre acceso?”.

A partir de las respuestas a las preguntas se buscó identificar los elementos incorporados vinculados a cada modelo o que los mismos referentes lo

vincularan a las propuestas teóricas que respaldaban la estrategia a desarrollar en materia de planificación en cada organismo.

C) Sistemas de información

En todo proceso de planificación estratégica es fundamental contar con adecuadas herramientas o sistemas de información. En la actualidad no es concebible la Administración Pública sin una política de gobierno electrónico y una sociedad que no esté adecuándose a la nueva tecnología.

Como fue expuesto en el marco teórico para poder llevar a cabo un modelo de gestión orientado a resultados es fundamental: tener claridad estratégica (misión, objetivos, metas de gestión) y contar con información certera y confiable, para lo cual se hace imprescindible contar con adecuados sistemas de información.

Desde hace un tiempo se vienen desarrollando en el ámbito público de nuestro país un conjunto de sistemas de información que buscan promover la incorporación de un modelo de gestión innovador al interior del Sector Público.

Estos sistemas procuran potenciar la capacidad de los organismos de utilizar sus recursos en forma más 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.

Es por este motivo que se investigó si estos sistemas se están utilizando en los distintos Ministerios, que utilidad se les está dando y si los mismos contribuyen a los procesos de planificación y evaluación en los mismos.

Para conocer la realidad de los Ministerios en el tema y la visión que tiene OPP sobre los sistemas utilizados en la actualidad, se realizaron las siguientes preguntas:

“¿Qué herramientas de planificación utiliza la OPP y cuales de ellas son utilizadas por los organismos?”.

“¿Existen herramientas de control o revisión que puedan detectar desvíos?”.

D) Participación, medición y ajuste del proceso de planificación

(i) Participación:

Para desarrollar capacidades de gestión estratégica, es necesario establecer un marco participativo y etapas posibles de ser medibles y evaluadas.

Cuando se habla de participación se refiere a involucrar a todas aquellas personas que de una u otra manera van a formar parte del proceso.

En los modelos de planificación presentados en el marco teórico se visualiza la necesidad de incorporar al proceso no solo a aquellas personas que van a

estar a cargo del mismo, sino también a actores clave del organismo que sean participantes de los procesos decisorios, buscando que los mismos se involucren y comprometan con el plan estratégico.

(ii) Medición y ajuste del proceso de planificación:

Un factor fundamental para el éxito de cualquier organización es la capacidad que esta tiene para medir sus resultados.

Una de las herramientas disponibles para desarrollar una gestión orientada a resultados es la medición y evaluación del desempeño a través de indicadores de gestión, los cuales brindan información cuantitativa respecto a los resultados de la organización.

A través de las entrevistas se buscó conocer quienes participan de los procesos de planificación y como se promueve y concreta la participación, como se miden los resultados, de que manera se detectan desvíos y comunican ajustes.

“¿Quiénes interviene en la planificación? ¿Existen mecanismos que garanticen o promuevan la participación la participación de la misma? ¿Esta disponible para todos?”.

“¿Cómo se evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos y metas de gestión establecidas en el plan? ¿Existe algún sistema de indicadores?”.

“¿En que consiste el proceso de revisión? ¿Existe algún dispositivo de ajuste de los planes a nivel nacional o se deja libre a nivel de cada organismo? ¿De que manera se comunican los ajustes si existen?”.

E) La articulación entre los procesos de planificación y presupuesto

El presupuesto es la expresión en términos cuantitativos y monetarios del conjunto de planes definidos para el logro de las metas establecidas. El proceso presupuestario y el de planificación estratégica deben de tener estrecha vinculación y no debe concebirse uno independientemente del otro.

Desde hace unos años en el Uruguay, uno de los principales objetivos de gobierno, es el de mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública vinculando la asignación presupuestaria al logro de las prioridades estratégicas definidas.

Por lo tanto la vinculación entre presupuesto y planificación fue una de las variables investigadas en el presente trabajo. Para ellos se formularon las siguientes preguntas.

“En cuanto al presupuesto ¿existe relación entre el proceso presupuestario y el de planificación?”.

“¿Cómo se elabora el presupuesto?”

“¿Cómo es la articulación entre planificación y presupuesto?”

Todas las preguntas realizadas fueron formuladas con el fin de conocer y analizar los principales elementos o categorías que fueron descritas al inicio de este capítulo. Las pautas de las entrevistas se pueden encontrar en el Anexo IV Modelos de entrevistas.

4.2 Sistematización de la información

Para analizar las entrevistas se realizó una sistematización y procesamiento de la información recabada en las mismas. Se seleccionaron las variables y temas relevantes en función de los objetivos buscados. A partir de allí se elaboró una matriz de análisis de toda la información relevada en el trabajo de campo.

La matriz identifica las dimensiones y variables relevantes en relación a los procesos de planificación en los organismos seleccionados y detalla a partir de la información de las entrevistas los resultados en cada uno de los organismos.

Se identificaron once dimensiones que son:

1. Importancia que se le da a la planificación.
2. Existencia de áreas específicas de planificación.
3. Existencia de modelos de planificación.
4. Normativa o reglamentación.
5. Herramientas de planificación.
6. Quienes intervienen.
7. Proceso de revisión y ajustes.
8. Relación entre planificación y presupuesto.
9. Elaboración del presupuesto.
10. Medición de cumplimiento de objetivos e indicadores de gestión.
11. Rol de OPP y MEF en la planificación de los Ministerios.

A continuación se expone dicha matriz:

IMPORTANCIA QUE SE LE DA A LA PLANIFICACION

Relevancia que tiene la planificación estratégica en el organismo.

OPP Desde hace unos años, se le esta dando mayor importancia al tema de la PE en la AC, buscando crear capacidades de PE en los Ministerios y en la propia OPP materializándolo a través de la construcción y gerenciamiento de sistemas de información.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Se busca dar importancia a los procesos de PE en la AC, a través de la creación de capacidades de PE con la implantación de sistemas de información.

MEF La capacidad de planificación global es muy débil. No se cuenta con sistemas de información adecuados para la planificación. Tampoco existía cultura de planificación, lo que se está intentando cambiar. Se busca que los Ministerios desarrollen procesos de PE para elaborar sus presupuestos. Se está trabajando en varios proyectos relacionados a la incorporación de nuevos sistemas de información.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Si bien se reconoce la importancia de la PE existen fuertes resistencias en los organismos a la incorporación de los procesos de planificación y esto se debe fundamentalmente a la falta de capacidades y a la necesidad de realizar un cambio en la cultura organizacional.

MIDES Se tiene presente la importancia de la planificación en el Ministerio pero existen dificultades para llevarla a la práctica.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Se reconoce la importancia de la PE pero existen dificultades para implantar un sistema de planificación.

MIEM Se reconoce como un tema clave, aunque no existe en la historia de la organización un proceso claro de planificación propiamente dicho. Se creó a instancias de AGEV-OPP una gerencia de PE en el Ministerio recientemente.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Se reconoce como un tema clave. Existe una gerencia de PE recientemente creada que se encuentra trabajando en la creación de dispositivos para generar los procesos de planificación.

INTERIOR Este tema ha tenido altos y bajos y esto ha dependido de las jerarquías del Ministerio. El último presupuesto se hizo en base a un proceso de PE muy participativo el que no ha no ha vuelto a revisarse.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

La importancia que se le ha dado al tema ha dependido de las jerarquías. Se generaron algunos dispositivos pero no se le ha dado continuidad al proceso.

MSP

El tema es importante, es una práctica que es esta institucionalizando. Se realizó un ejercicio de PE antes de asumir el equipo del período 2005, en el cual se definieron las principales líneas de trabajo de acuerdo al plan de gobierno, se definieron los planes de trabajo para salud y después se fueron modificando según como fueron evolucionando los escenarios.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Se reconoce la importancia de la PE, práctica que se está institucionalizando en este Ministerio.

CONCLUSIÓN:

Si bien la PE es vista en todos los organismos como un proceso muy importante, la realidad muestra que dicha importancia no se ha materializado. Esto se debe a que han existido resistencias y dificultades para desarrollar e implementar procesos de PE. El desarrollo de nuevos sistemas de información y el fortalecimiento institucional iniciados en los Ministerios, como la creación de gerencias de PE, dejan ver que se busca un fortalecimiento de capacidades en la AC para la PE y la evaluación de resultados.

EXISTENCIA DE AREAS ESPECIFICAS DE PLANIFICACIÓN

Identificación dentro del organismo de un área o departamento específico de planificación estratégica.

Principales características del área. Ubicación dentro del Organismo.

Existen organismos que no tienen áreas de PE, otros en que está creada en el organigrama pero no está operativa, y por último organismos en los cuales si bien está operativa tiene un espacio de baja incidencia en los procesos sustantivos de toma de decisiones. No existen pautas generales.

OPP

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

La realidad en los distintos organismos es heterogénea. En algunos organismos no existen áreas de PE, en otros existen teniendo diferentes formatos y distinto grado de formalidad.

No existe en este Ministerio, en realidad hay esbozos de tareas vinculadas a la planificación, no hay un área que se dedique específicamente a este tema.

MEF

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

No existe un área dedicada a la PE.

Existe el área planificación y presupuesto, dependiente de la Dirección General. Se está buscando capacitar a personas en esta área a través de la contratación de una consultoría.

MIDES

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Existe un área, pero sus cometidos o funciones no están relacionados directamente con PE.

Existe un área específica llamada Unidad de Planificación Estratégica, integrada por un gerente más dos sectorialistas de AGEV-OPP. Depende jerárquicamente del Director General de Secretaría. Las principales funciones y cometidos son instalar el tema de la PE, generando insumos de cara a ubicar el rol del Ministerio de Industria dentro de la política industrial.

MIEM

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Existe un área recientemente creada con funciones específicas de PE

Existe formalmente desde marzo del 2009 una unidad llamada Área de Política Institucional y Planificación Estratégica que consta de una gerencia y una subgerencia. También existen otras divisiones que aportan al área. Una de las funciones es la de planificar, evaluar y hacer seguimiento del gasto de las distintas unidades del Ministerio.

INTERIOR

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Existe un área de política institucional y PE, creada en marzo de 2009. Su principal función es planificar, evaluar y controlar el gasto de las distintas unidades.

MSP

Existe un área recientemente creada, integrada por un gerente de PE, depende de la Dirección General de Secretaría. Su principal función tiene que ver con el armado del plan estratégico del Inciso, en correspondencia con los lineamientos estratégicos del gobierno. También trabajar de manera muy asociada con lo que es el área de planificación económico financiera del Inciso, para que el plan estratégico este adecuadamente reflejado en el presupuesto del Inciso. La tercera función importante es la difusión de los resultados de la gestión.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Existe un área recientemente creada. Su cometido es la elaboración del plan estratégico.

CONCLUSIÓN:

No existen pautas generales en este tema, observándose situaciones diferentes en los organismos. La creación de áreas de PE en algunos Ministerios da la pauta del interés por promover y desarrollar procesos de PE en los organismos. Como son áreas prácticamente nuevas, los resultados aún no son visibles, por lo tanto se sugiere que el presente trabajo debería ser revisado con el correr de los meses, en donde sea posible obtener conclusiones con datos mas avanzados.

EXISTENCIA DE MODELOS DE PLANIFICACIÓN.

Metodología, modelo o proceso formal de planificación que se utilice en el organismo.

OPP elaboró una metodología de PE al inicio de este período, pero hace una autocrítica respecto al uso de esa herramienta, sosteniendo que implica procesos muy largos y muy poco ajustados a los tiempos políticos. Considera como estrategia de intervención adecuada generar procesos de inducción, construyendo sistemas de información y fortalecimiento institucional.

OPP

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Existe un modelo de PE creado por OPP. El principal interés de AGEV OPP no es intervenir en la metodología de los Ministerios sino la de ayudarlos a crear capacidades institucionales que les permitan desarrollar sus procesos de PE.

No existe.

MEF

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

No existe un modelo formal de PE.

MIDES

Existe un Gabinete Ministerial que se reúne periódicamente, conformado por Directores, Ministra y Subsecretaria donde se discuten y coordinan diversos temas dentro de los cuales se incluye la PE.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

No existe un modelo formal de PE.

No existe.

MIEM

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

No existe un modelo formal de PE.

No existe, en algunos casos se utiliza la Guía Metodológica de la OPP

INTERIOR **SÍNTESIS/ANÁLISIS:**

No existe un modelo formal de PE.

Existen procesos pero no son formales, en la actualidad se está trabajando en ese tema.

MSP

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

No existe un modelo formal de PE.

CONCLUSIÓN:

En ningún organismo de la AC existe un modelo formal de PE. Existe una guía de PE creada desde OPP la cual presenta algunas dificultades, como ser procesos muy largos y poco ajustados a los tiempos políticos. Si bien AGEV-OPP reconoce la necesidad de seguir algún tipo de metodología a la hora de planificar, su principal función es la de ayudar a los Ministerios a crear capacidades institucionales y sistemas de información para que estos desarrollen su planificación.

HERRAMIENTAS DE PLANIFICACIÓN

Instrumentos u otros mecanismos utilizados en el proceso de planificación.

La herramienta que existe es el PEG SEV. Se está gestionando la compra de Tableros de Control Ministerial similares a lo que es el Cuadro de Mando Integral, en el cual se va a volcar la información y donde existirán indicadores que medirán el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos.

OPP

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

La herramienta utilizada hasta el momento es el PEG SEV, la cual no ha contribuido para la toma de decisiones. Se está trabajando en la incorporación de nuevas herramientas de información que puedan ser útiles en los procesos de PE.

La herramienta utilizada es el SIIF.

MEF

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

La herramienta utilizada hasta el momento es el SIIF que tiene que ver con información financiera y no es una herramienta de PE propiamente dicha.

Se utilizan planillas Excel, que contienen los objetivos, metas, actividades y recursos presupuestados, separados por programas.

MIDES

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Como herramienta de planificación son utilizadas planillas electrónicas que contienen información sobre cada proyecto.

Se utiliza el PEG SEV y OPP está licitando el Tablero de Control Ministerial, que contendrá indicadores en los que ya se está trabajando.

MIEM

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

La herramienta utilizada es el PEG SEV y se está trabajando en la incorporación de nuevas herramientas de PE.

Se está trabajando en la elaboración de indicadores para hacer uso del Tablero de Control Ministerial que la OPP está licitando.

INTERIOR

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Se está trabajando en la incorporación de nuevas herramientas de PE.

MSP

Las herramientas utilizadas son el PEG SEV, el Sistema de Distribución de Gastos (SDG), y OPP está licitando el Tablero de Control Ministerial.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

La herramienta utilizada es el PEG SEV y se está trabajando en la incorporación de nuevas herramientas de PE.

CONCLUSIÓN:

La base de todo proceso de planificación es contar con buenos sistemas de información. Las herramientas vigentes no brindan mayor utilidad a la gestión, ya que no fueron creadas con el único fin de contribuir a los procesos de PE. Se están incorporando nuevas herramientas de información, entre ellas el Tablero de Control Ministerial, diseñado para darle mayor transparencia a la gestión de los Ministerios.

NORMATIVA O REGLAMENTACIÓN.

Existencia de normas legales (leyes, decretos, resoluciones) o algún otro tipo de normativa que deba cumplir el proceso de planificación.

OPP

Existen decretos que regulan la carga del PEG SEV, orientados a que la información por él proporcionada sirva para la elaboración del Presupuesto Nacional y las rendiciones de cuentas. También existe el art. 36 de la ley de presupuesto que establece incentivos para aquellos Ministerios que acreditaron alcanzar las metas que se habían fijado.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

No existe reglamentación específica a ser tomada en cuenta para realizar el proceso de PE.

No existe normativa alguna.

MEF

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

No existe reglamentación específica a ser tomada en cuenta para realizar el proceso de PE.

No existe normativa formal. Se utilizan planillas básicas donde se establecen los objetivos y metas de cada proyecto.

MIDES

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

No existe reglamentación específica a ser tomada en cuenta para realizar el proceso de PE.

No existe normativa alguna.

MIEM

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

No existe reglamentación específica a ser tomada en cuenta para realizar el proceso de PE.

No existe normativa formal, utilizándose guías de PE construidas desde OPP. Existen decretos que establecen la obligatoriedad de los Ministerios de brindar determinada información en las oportunidades de la rendición de cuentas.

INTERIOR

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

No existe reglamentación específica a ser tomada en cuenta para realizar el proceso de PE. Únicamente existen decretos relacionados a la información que debe ser brindada por los organismos.

Hasta el momento existe la ley que crea los puestos de gerencias de PE y resoluciones que definen los perfiles de estos. Se trabaja en resoluciones relacionadas a la elaboración de sistemas de planificación.

MSP

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

No existe reglamentación específica a ser tomada en cuenta para realizar el proceso de PE. Existe normativa que crea los puestos y perfiles necesarios para los gerentes de PE.

CONCLUSIÓN:

No existe normativa que regule los procesos de PE. Lo que se encuentra reglamentado es, por un lado la carga de datos al sistema PEG SEV y por otro la creación de puestos y perfiles de las nuevas gerencias de PE.

QUIENES INTERVIENEN

Personas que forman parte del proceso de planificación y existencia de mecanismos que promuevan la participación.

En los procesos de PE intervienen todos los organismos actuando de manera descentralizada, pero deben someterse a determinados rangos, metodología y topes que surgen de la distribución de prioridades y de la proyección de los ingresos. Dentro de esos límites cada Ministerio establece su propia planificación.

MEF

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Intervienen todos los organismos, dentro de los lineamientos establecidos por el MEF. (No contesto particularmente por el MEF)

En los procesos de PE interviene el director de cada área, el cual es asesorado por algún técnico especialista en la materia que corresponda.

MIDES

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Directores y técnicos asesores.

En los procesos de PE intervienen los jefes, Ministro, secretarios, director general y directores de áreas.

MIEM

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Jerarquías.

Los jefes del Ministerio establecen determinados lineamientos para ser tenidos en cuenta en el proceso de PE. En este período de gobierno se buscó que los sindicatos de cada uno de los Ministerios tengan participación en el proceso de PE, pero no fue el caso de este Ministerio, ya que cuando se planificó los policías no estaban sindicalizados. Quienes participaron del proceso de planificación fueron el , subsecretaria, director general y asesores.

INTERIOR

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Jerarquías y asesores.

En el proceso de PE interviene el área económica financiera, los referentes políticos, directores generales, asesores, adscriptos, adjuntos y personas destacados para el proceso, que dan lineamientos políticos en la cuestión. Luego se suman distintos grupos según los temas a tratar.

MSP

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Jerarquías y asesores, área económica financiera y grupos relacionados a los temas a planificar.

CONCLUSIÓN:

En todos los casos son los jefes de los Ministerios con sus asesores quienes intervienen en los procesos de PE. Cada organismo realiza su propia planificación, teniendo que sujetarse a determinados parámetros que fija el MEF. Algunos gerentes de PE plantearon interés en desarrollar talleres para promover la participación de otras personas en los planes, capacitarlos y también escuchar cuáles son sus necesidades.

PROCESO DE REVISIÓN Y AJUSTES

En que consiste el proceso de revisión del plan y como se comunican los ajustes cuando existen.

OPP revisa la planificación de los Ministerios a través de la información brindada por el PEG SEV, teniendo la facultad para sugerir cambios, pero la última palabra la tienen los Ministerios.

OPP

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Revisa la planificación de los organismos a través del PEG SEV, pudiendo hacer recomendaciones, pero sin tener la facultad de hacer que las mismas se tengan en cuenta.

Los distintos organismos pueden plantear cambios en la ejecución de sus planes. También pueden existir situaciones de la realidad que afecten a los organismos de distinta manera, por lo que se hace necesario introducir cambios en la planificación y tomar las medidas correspondientes.

MEF

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

El proceso de revisión de los planes lo realiza normalmente cada organismo, pudiendo el MEF solicitar cambios si la realidad así lo exige

El proceso de revisión se realiza desde el área de planificación y presupuesto y también por el director correspondiente. La comunicación de los ajustes a los planes se comunica oralmente.

MIDES

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

No existen procesos formales de revisión ni de comunicación de ajustes.

No hay ajustes ni desvíos debido a que no existe un proceso de planificación formal.

MIEM

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

No existen procesos formales de revisión ni de comunicación de ajustes.

No existe un proceso sistematizado de revisión de los planes sino que este depende de voluntades.

INTERIOR

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

No existen procesos formales de revisión ni de comunicación de ajustes.

Se utilizan 2 herramientas, el SIIF, donde se carga toda la contabilidad financiera del estado, y el SICE (Sistema de Compras del Estado), que permite tener un control de cómo se van realizando los procesos de compra.

MSP

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

No existen procesos formales de revisión ni de comunicación de ajustes.

CONCLUSIÓN:

No existe en los organismos procesos formales de revisión y ajuste de los planes. En algunos casos se utilizan las herramientas de información con que se cuenta en la actualidad para revisarlos. El MEF interviene en la revisión de los planes de los Ministerios cuando la realidad así lo merita. OPP revisa la planificación de los Ministerios teniendo únicamente la facultad de sugerir cambios.

RELACIÓN ENTRE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO

Existencia de relación entre el proceso presupuestario y el de planificación.

OPP No existe relación hasta el momento. Por un lado está la planificación y por otro lado los recursos financieros. Se espera que la implementación del Tablero de Control Ministerial y otras herramientas informáticas tengan la potencialidad de vincular metas con recursos.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

No existe relación. Se espera lograrlo a través de la incorporación de nuevas herramientas.

MEF El presupuesto se elaboraba sobre una base incremental, simplemente para obtener una aprobación a nivel parlamentario. El cambio que se intenta implementar es el de acercar el elemento de planificación al presupuesto; y para ello se requiere fundamentalmente contar con buenos sistemas de información. Los esbozos que existen de PE se ligan al proceso de formulación presupuestario.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

No existe relación.

MIDES Los procesos de planificación se realizan en función del presupuesto.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Existe relación.

MIEM La relación que existe entre el proceso presupuestario y el de planificación es escasa. Se espera cambiar esto, estableciendo los recursos necesarios para ejecutar un nuevo plan, y en función de ello elaborar el presupuesto.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

No existe relación.

INTERIOR El proceso de planificación no está atado estrictamente al de presupuesto aunque en algunos casos ha existido relación con los recursos que el Ministerio ha obtenido y los planes que ha presentado.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

El proceso de planificación y el de presupuesto no están formalmente vinculados, aunque en algunos casos específicos se ha logrado relacionarlos.

MSP Existe una relación bastante débil, ya que los sistemas de información que existen no relacionan recursos con metas.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

La relación existente es muy débil

CONCLUSIÓN:

Es clara la conciencia que los organismos tienen de que ambos procesos deben de estar relacionados, pero en muy pocos casos esto se logra. La existencia de sistemas de información es fundamental para la interconexión de los sistemas que son impensables uno independientemente del otro. En los hechos la planificación y el presupuesto para su real concreción como herramientas de gestión de la institución deben disponer de algún instrumento o sistema adecuado de información. En este sentido se está trabajando para la incorporación del Tablero de Control Ministerial junto con otras herramientas para que contribuyan a lograrlo.

ELABORACION DEL PRESUPUESTO.

En que consiste el proceso de elaboración del presupuesto.

MEF

En primer lugar se hace una proyección de las grandes variables macroeconómicas y por lo tanto de los ingresos, luego el Consejo de Ministros fija prioridades, y con esa información los Ministros tienen que planificar y armar sus presupuestos, que posteriormente son aprobados.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Proyección de variables macroeconómicas y fijación de prioridades.

No conoce en profundidad el tema.

MIDES

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Existe desconocimiento del tema por tratarse de un Ministerio nuevo al igual que el personal a cargo del área.

No conoce en profundidad el tema, lo que se le ha transmitido a través de AGEV y de los funcionarios del MIEM, es que se negocia el presupuesto con la OPP y el MEF, sin ningún documento de PE elaborado por el Ministerio.

MIEM

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

No se elabora el presupuesto en base a un proceso de PE.

El presupuesto es quinquenal, comienza considerándose lo gastado en el último año del período presupuestal anterior, posteriormente se ajusta por inflación, y finalmente el MEF marca pautas de déficit fiscal.

INTERIOR

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Se construye en base a un presupuesto histórico ajustado por inflación y aprobado de acuerdo a las posibilidades fiscales

MSP

En este quinquenio se utilizó una base del presupuesto histórico, el MEF y OPP al inicio de la gestión definen un tope de gasto público, establecido según las prioridades macro económicas del gobierno, y a su vez se define un techo para cada Inciso. A partir de esto se trabaja sobre lo que históricamente se ha hecho en el Ministerio y se ajusta sobre las nuevas orientaciones de gobierno, en resumen se intenta realizar una amalgama de lo que se venía haciendo y lo que se pretende hacer.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

El presupuesto se elabora utilizando una base histórica ajustando la misma de acuerdo a las prioridades de gobierno.

CONCLUSIÓN:

No existen por lo general procesos claros y definidos de elaboración y ejecución presupuestal. No se utiliza la PE como herramienta para la elaboración del presupuesto, en la mayoría de los casos se basan en el presupuesto histórico ajustando este a las prioridades de gobierno y a las posibilidades existentes.

MEDICION DE CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS E INDICADORES DE GESTIÓN.

Evaluación y medición del grado de cumplimiento de objetivos y existencia de indicadores de gestión.

No se puede decir mucho al respecto dado el grado de planificación que existe en los Ministerios. En cuanto a la información brindada por el PEG-SEV, las metas son malas, los indicadores para evaluar son demasiados en algunos casos, por lo tanto existen enormes dificultades en este aspecto.

OPP

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Las metas e indicadores actuales no son buenos, lo que dificulta enormemente la medición de resultados.

OPP maneja una serie de indicadores del cumplimiento de las metas, mas allá de que estos sean perfectibles. El Art. 36 de la Ley 17.930, Ley de Presupuesto de diciembre de 2005, establece a modo de premio un crédito para inversiones para aquellos Ministerios que hayan cumplido sus metas y generado economías.

MEF

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Existen indicadores los cuales no son buenos.

Todos los programas son evaluados, por lo tanto se tiene total conocimiento de si se cumplen o no las metas, de cuanto dinero se gastó en cada programa, quienes fueron los beneficiados, etc.

MIDES

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Evaluación de cada programa, permitiendo de esta forma conocer el grado de cumplimiento de las metas.

Lo existente hasta el momento es el PEG-SEV, con sus respectivos indicadores, pero ya se está trabajando en implementar el Tablero de Control Ministerial y en la elaboración de indicadores para esta herramienta.

MIEM

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Se utiliza el PEG SEV como herramienta para la evaluación.

Existen indicadores basados en los sistemas de información que hay en el Ministerio. Las UE brindan la información, esta se recopila y posteriormente se hace una auditoria de dichos datos para ser presentados al Parlamento.

INTERIOR

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Control de cumplimiento a través de la información proporcionada por las UE, siendo esta sujeta a una auditoría por parte del Ministerio.

MSP

El PEG-SEV es el sistema de definición de metas e indicadores de cumplimiento. A su vez existe un ámbito de control a través de El Gabinete, integrado por la Ministra, el Sub-Secretario y todo su equipo, los directores generales y siempre algún cargo clave, en el cual se transparenta todo. La Ministra luego es la encargada de comunicar al Consejo de Ministros el cumplimiento de las metas.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Existencia de control a través del Gabinete y el sistema PEG-SEV de metas e indicadores.

CONCLUSIÓN:

El sistema actual (PEG-SEV) de evaluación y medición de cumplimiento de metas no es adecuado, debido a una gran existencia de indicadores, así como metas poco claras. Es por ello que se comenzó a implementar otro sistema, denominado Tablero de Control Ministerial. Se busca con esta nueva herramienta poder mejorar la información, metas e indicadores, lo cual permitiría evaluar la eficacia y eficiencia de cada organismo.

ROL DE OPP Y MEF EN LA PLANIFICACIÓN DE LOS MINISTERIOS

Rol que desempeñan estos organismos para impulsar la planificación en los Ministerios.

OPP

A través de los años ha ido buscando una identidad que no termina de encontrar, a nivel del sistema político uruguayo no se ha dado un debate en serio sobre que se espera de la OPP. Solo se dispone del artículo 36 de la ley 17,930 como incentivo para que los Ministerios planifiquen.

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

El rol está definido, aunque en la práctica no ha logrado encontrar su identidad o asumir su rol.

MEF

Se solicita a los Ministerios que planifiquen para elaborar sus presupuestos y para elaborar la ejecución del año. La única herramienta de que se dispone para incentivar esto, es un premio, que significa habilitar un crédito para inversiones en el año siguiente y esto depende de las economías que hayan podido generar (art. 36 ley 17,930)

SÍNTESIS/ANÁLISIS:

Promover el uso de la planificación para la elaboración de sus presupuestos

CONCLUSIÓN:

Estos dos organismos tienen un rol definido y claro en los procesos de planificación y presupuesto pero no logran asumirlo. Recientemente se está trabajando en los mecanismos para lograrlo.

Capítulo 5. Análisis y conclusiones finales

5.1- Análisis de resultados

Tal como se describió en el capítulo anterior, una vez culminadas las entrevistas en los organismos se sistematizó en la matriz de análisis la información relevada. De esta forma se presentó la información relevante sobre las distintas dimensiones investigadas relacionadas a los procesos de planificación a ser analizada.¹

A continuación se señalan y explican los principales resultados encontrados en la presente investigación.

1) Todos los organismos estudiados a través de los referentes entrevistados coincidieron en darle a la planificación estratégica una importancia relevante; sin embargo señalan la existencia de resistencias y algunas debilidades en las organizaciones para el desarrollo de procesos de planificación genuinos. Se afirma por parte de los entrevistados que la capacidad de planificación es muy débil y que esto puede deberse a que se carece de la experiencia en cuanto a dicha práctica, porque se ignoran los resultados que se pueden lograr, porque insume un tiempo considerable, porque es un mecanismo de control e información que muchas veces no están dispuestos a asumir y porque existe falta de conciencia sobre la necesidad de optimizar los recursos escasos o de los mecanismos a través de los cuales lograr esta optimización. En este sentido, se destaca que existen fuertes debilidades en las capacidades de gestión de la planificación como proceso y se carece de la cultura de planificación, hecho que repercute en la capacidad de gestión en general de los organismos.

2) A partir de esto, se plantea la necesidad de contar con los dispositivos adecuados para la generación de procesos de capacitación en los organismos, que logren un cambio en la cultura organizacional, y de esta manera institucionalizar la práctica dentro de los diferentes organismos. Los procesos de capacitación y desarrollo de las personas son fundamentales del cambio organizacional y la disminución de las resistencias al cambio.

En un sentido moderno y actual se entiende a la capacitación como las actividades tendientes a contribuir a la formación de los funcionarios/as y también a que cada uno desempeñe mejor su rol, haga mejor lo que debe hacer y desarrolle su creatividad y empoderamiento con la tarea, así como una visión integral y sistémica de la organización.

3) Desde AGEV-OPP se ha buscado implementar una estrategia de generación de capacidades de planificación estratégica y evaluación en la Administración Central. Dicha estrategia consta de dos partes: por un lado la creación de sistemas de información adecuados para la planificación, gestión y evaluación

¹ Se dispone del conjunto de la información relevada en los anexos donde se presentan la desgrabación de las entrevistas realizadas.

de los Ministerios y por otro lado la incorporación o generación de recursos humanos con las características necesarias para llevar adelante el proceso de planificación estratégica.

En la línea del fortalecimiento de capacidades institucionales para la planificación, aparece la necesidad de crear nuevos mecanismos de planificación estratégica, a raíz de esto y en el proceso de Reforma del Estado se llamó a concurso para ocupar los cargos de gerentes de áreas de planificación estratégica para la Administración Central. De los organismos estudiados, tres de ellos lograron ocupar dichos cargos, estos son el Ministerio del Interior, Ministerio de Industria Energía y Minería y Ministerio de Salud Pública.

Para ocupar los cargos se requirió:

A.- Formación básica o académica: Profesional o Técnico Universitario.

B.- Formación especial: Formación académica en formulación y evaluación de políticas y planes estratégicos de gestión, así como en la construcción y uso de sistemas de información y en el análisis cuantitativo de indicadores económico social.

C.- Experiencia requerida: Experiencia en diseño y manejo de sistemas de información para la planificación, monitoreo y evaluación proyectos, programas y políticas, en base al análisis de indicadores. Valorándose especialmente la experiencia en el desarrollo de planes estratégicos para el Sector Público y en el ámbito sectorial de los Ministerios.

El objetivo del cargo es: Dirección y supervisión técnica de los procesos de planeamiento, programación, monitoreo y evaluación de las políticas y gestión del Ministerio; participación en los procesos de asignación de recursos que permitan su orientación a resultados.

Las principales funciones definidas para el cargo son:

- Elaborar la propuesta de los planes estratégicos de acción del Ministerio a ser considerados por el Ministro y su gabinete, de manera consistente con los lineamientos estratégicos de gobierno.
- Proponer los indicadores a incluir en los reportes dirigidos a la sociedad como parte de procesos continuos de rendición de cuentas sobre los objetivos generales y prioritarios del Ministerio.
- Supervisar los planes estratégicos y anuales elaborados por las Unidades Ejecutoras del Inciso verificando su consistencia con los planes estratégicos del Ministerio.
- Coordinar los procesos tendientes a la implementación de prácticas de evaluación, según las directivas del propio Ministerio y sus Unidades Ejecutoras y de OPP. Por ejemplo: informes semestrales y anuales de gestión, evaluación contra metas anuales, quinquenales y evaluaciones de resultados e impactos y costo-eficacia, etc.
- Coordinar con otros organismos en todos los procesos que afecten la planificación estratégica, el monitoreo y la evaluación de políticas públicas

del Ministerio.

- Elaborar a partir de las evaluaciones antedichas propuestas de ajuste al plan estratégico del Inciso para ser considerada por el Ministro y su gabinete y participar con ellos en el proceso de definición de dicho plan.
- Dirigir en coordinación con OPP el proceso de definición de un conjunto mínimo de indicadores estratégicos que den cuenta de los recursos procesos, resultados y contextos sustantivos de la acción ministerial.
- Diseñar e implementar a nivel del Inciso y en coordinación con AGESIC los sistemas de registro y consolidación de la información que sirvan de soporte para la obtención de dichos indicadores estratégicos.
- Producir información y análisis para los procesos de asignación de recursos en relación con OPP, MEF y el Poder Ejecutivo.
- Actuar como una de las contrapartes ante la OPP y el MEF en los procesos de asignación de recursos.
- Supervisar los procesos de asignación y distribución de gastos en las Unidades Ejecutoras y en el Inciso evaluando su calidad y la ejecución presupuestal, proponiendo eventuales medidas correctivas.
- Asesorar al Ministro en temas de su especialidad.

Estas áreas o gerencias de planificación estratégica han sido creadas hace pocos meses, por lo que al momento de las entrevistas aún se encontraban en proceso de formación.

Es importante destacar el hecho de que no son departamentos o áreas de línea sino que su ubicación dentro de los organismos es de asesoría o dependiendo directamente de los mandos altos. Esto muestra la gran importancia que se le está dando a estas áreas para que su trabajo contribuya a mejorar la gestión, la toma de decisiones y la evaluación en los organismos.

En este sentido se destaca la importancia que se le da a la competencia que deben tener los referentes en el tema para el desarrollo de la función de planificación, así como las funciones refieren al desarrollo de un sistema orientado a resultados y a la implementación de los diferentes componentes del proceso. A destacar: elaborar la propuesta de los planes estratégicos de los Ministerios, proponer los indicadores, coordinar los procesos tendientes a la implementación de prácticas de evaluación, etc.

4) La indagación sobre los procesos formales o metodologías de planificación, era el principal objetivo del presente trabajo, en todos los organismos recibimos la misma respuesta, no existen procesos formales o modelos de planificación estratégica hasta el momento, pero se han generado en forma incipiente varios dispositivos. Esta afirmación tan contundente por parte de los entrevistados es relativa ya que existen una serie de dispositivos y mecanismos en proceso de implantación y se han asignado recursos en esta medida. Ejemplos de esto son: creación de áreas de planificación estratégica en los Ministerios, reuniones de planificación entre diferentes direcciones, incorporación de nuevos sistemas de información, elaboración de indicadores de gestión, etc.

Como mencionamos en párrafos anteriores la creación de áreas de planificación estratégica es uno de los dispositivos más destacados y que ya se está implementando en varios Ministerios.

El MIDES a pesar de ser un Ministerio nuevo ha tenido la capacidad de incorporar varios dispositivos de planificación estratégica a su gestión, lo que ha permitido que se lo viera como un organismo donde realizar para el próximo presupuesto un plan piloto de planificación asociada a recursos. Alguno de estos dispositivos son: referentes de planificación estratégica en cada dirección, Gabinete Ministerial, donde se discuten y coordinan diversos temas dentro de los cuales se incluye la planificación estratégica, Dirección de Evaluación y Monitoreo, reuniones de planificación entre diferentes direcciones, matrices de proyectos, que incorporan objetivos, metas, actividad, separado por programas. También existe un proyecto de fortalecimiento institucional en el cual se está trabajando.

En el caso del MI también se han utilizado algunos dispositivos de planificación estratégica. Es uno de los Ministerios donde se creó un área de planificación estratégica y que cuenta además con otras divisiones que aportan o apoyan a la misma. Otro de los dispositivos fue la elaboración del presupuesto del actual gobierno en base a un proceso de planificación del cual participaron los jefes de policía, directores nacionales, el Ministro y el Director General de Secretaria. También existe un área especialmente dedicada a generar y mantener sistemas de información.

En el MSP y en el MIEM también se han creado las áreas de planificación estratégica y se está trabajando en varios dispositivos para institucionalizar este tema. El MSP cuenta también con un Gabinete Ministerial integrado por la Ministra, su secretario, sus directores generales y sus principales referentes técnicos. En el MIEM se ha hecho un importante trabajo en la construcción de indicadores de gestión, de resultados y demás en el cual participó el área de planificación estratégica con todas las direcciones del Ministerio.

Desde el MEF se ha impulsado a los Ministerios a desarrollar procesos de planificación estratégica para elaborar sus presupuestos. También se está trabajando con organismos internacionales en varios proyectos como por ejemplo uno que incluye aspectos de presupuesto orientado a resultados y todos los sistemas de evaluación necesarios.

La OPP elaboró pautas y orientaciones para la incorporación de procesos de planificación estratégica al inicio de este período de gobierno, dentro de las cuales se destaca la “Guía Metodológica de Planificación Estratégica”. A su vez, se hace una autocrítica respecto al uso de estas metodologías. Al respecto se dice que son bien convencionales, son adaptaciones de las muchas versiones de metodología de desarrollo de procesos de planificación estratégica que hay en el mundo, pero que puestos en una burocracia como la del Estado Uruguayo, implican procesos muy largos, muy poco ajustados a los tiempos políticos. Existe un convencimiento respecto a la necesidad y utilidad de las metodologías, ya que a las mismas se las entiende como herramientas que ayudan a formalizar ideas sobre lo que se quiere lograr. Se trata de

instrumentos de gestión útiles que evitan equivocaciones cuando se usan, pero que en el Estado Uruguayo, en particular en la Administración Central hay que tener cuidado en partir de metodologías definidas desde un solo organismo y sin procesos de revisión periódica que incorporen los aportes de los distintos involucrados, porque se corre el riesgo de quedar en ejercicios muy formales que no terminan de impactar en las organizaciones.

Esto muestra que existen una serie de dispositivos y herramientas que están en proceso de generarse e implantarse pero que no se las visualizan y no han sido totalmente incorporadas por la Administración Central.

Para OPP es bien importante que todos los organismos de la Administración Central tengan un lenguaje común básico acerca de planificación estratégica y una estrategia de desarrollo de las herramientas y de las capacidades de planificación común; para lograr esto hay que contar con buenos sistemas de información, eso es la base de todo y en lo cual se está trabajando.

Por lo tanto lo encontrado en los diferentes organismos relacionado con procesos formales de planificación estratégica fue muy pobre. Ninguno de los organismos estudiados cuenta con procesos sistemáticos de planificación. Más allá de esto se puede pensar que los dispositivos anteriormente mencionados son una muestra clara de que se está comenzando a tomar en serio el tema de la planificación estratégica en el ámbito público y se está incorporando esta herramienta a la gestión de los organismos.

5) Como herramienta vigente para la planificación estratégica, se menciona en casi todos los organismos al PEG SEV, que se encuentra dentro del módulo SIIF, y está pensado para darle un seguimiento al plan estratégico de los Incisos y del Gobierno. Esta herramienta no ha sido utilizada por los Ministerios como un instrumento de planificación estratégica sino que la información ha sido cargada en ella de forma rutinaria y muchas veces por personas que no son adecuadas para hacerlo. Esta herramienta presenta algunas dificultades como por ejemplo una gran cantidad de indicadores que muchas veces no son los adecuados lo que hace que no sea una herramienta atractiva para quienes deben de tomar decisiones.

Los sistemas de información tienen una importancia relevante en esta Administración, tal es así que OPP a través de AGEV está en la etapa de licitación de Tableros de Control Ministerial para varios Organismos de la Administración Central, entre ellos MIEM, MSP e INTERIOR. Estos Tableros permitirán entre otras cosas ver resultados esperados de la gestión de gobierno, objetivos estratégicos, indicadores; y se espera que su incorporación le de mayor transparencia a la gestión de los Ministerios.

6) Como se destaca en el marco teórico es necesario que quienes intervienen en los procesos de planificación estratégica tengan bien claro cual es la normativa vigente a la que deben sujetarse. En todos los organismos la respuesta recibida fue que no existe ningún tipo de normativa o procedimiento definido para desarrollar planificación estratégica. Esto es razonable cuando lo asociamos a otras respuestas relacionadas con la importancia que se le da a la

planificación y a la existencia de procesos formales al interior de las organizaciones. Si en la historia de las organizaciones no se ha logrado institucionalizar el tema como un proceso necesario de gestión y evaluación y tampoco han existido modelos formales de planificación estratégica es lógico pensar que no existan manuales sobre el tema.

Lo que está reglamentado es el cargo Gerente de Área Planificación Estratégica, creado por el artículo 14 de la Ley No. 18.362 de 6 de octubre de 2008. Su provisión se realizará de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 47 de la ley No. 18.172 de 31 de agosto de 2007, con la redacción dada por el artículo 20 de la Ley No.18.362 y el decreto reglamentario No. 614/008 de 8 diciembre de 2008.

En varios organismos se nos mencionó el artículo 36 de la ley 17930 (Presupuesto Nacional 2005–2009) lo que muestra la importancia del mismo, y dice lo siguiente:

“Las unidades ejecutoras de los Incisos de la Administración Central que generen economías en la ejecución de los créditos asignados para gastos de funcionamiento, incluidos suministros, en las financiaciones Rentas Generales y Recursos con Afectación Especial, podrán disponer en el Ejercicio siguiente de hasta el 100% (cien por ciento) de las mismas para reforzar sus créditos de inversión, de acuerdo con lo que determine el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros.

A estos efectos y antes del 31 de marzo de cada Ejercicio, el jerarca del Inciso respectivo deberá justificar ante el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que las economías se obtuvieron habiendo dado cumplimiento a las metas estratégicas establecidas en los Lineamientos Estratégicos de Gobierno para ese programa.”

Si bien este artículo no tiene que ver con normativa propiamente dicha a la que deba de sujetarse el proceso de planificación estratégica, se refiere a incentivos por el cumplimiento de metas y lineamientos estratégicos de gobierno definidos en dicho proceso. Por lo tanto es un artículo que tiene estrecha relación con la planificación estratégica de los organismos.

7) Las personas identificadas como participantes de los procesos de planificación por los referentes entrevistados son siempre cargos altos y vinculados a la jerarquía. Esto es un indicador más de la importancia que se le da al tema, pero por otro lado podría estar indicando que si no se nombran otros niveles del personal de la organización es porque no existen mecanismos de participación en el proceso.

Es importante involucrar a todas las personas en el plan y lograr que se sientan comprometidos con el mismo. Para ello es necesario escuchar las opiniones y aportes en todos los niveles del organismo aunque las decisiones finales siempre son tomadas por los mandos altos.

En uno de los organismos se nos mencionó la inquietud del Gobierno de que en los procesos de planificación estratégica intervengan los sindicatos. Aunque

esta situación no se dio en ninguno de los Ministerios analizados en este trabajo, muestra interés desde el Gobierno de que exista participación en dichos procesos.

También fue mencionada por uno de los entrevistados como futura tarea de la Unidad de Planificación Estratégica la creación de talleres donde las personas puedan expresar sus opiniones y necesidades del área donde trabajan, donde puedan capacitarse e involucrarse con los planes.

Si bien se observa el interés de crear un marco participativo en los procesos de planificación, no se mencionó en ninguno de los Ministerios donde se realizaron las entrevistas que esto se haya logrado.

8) En la mayoría de los organismos entrevistados no se reconocen procesos formales de revisión y ajustes de los planes. Esto puede deberse a que tampoco existen procesos formales de planificación estratégica ni herramientas adecuadas para lograrlo.

Dado las carencias a nivel general de la existencia de procesos y procedimientos definidos en materia de planificación y presupuesto es poco lo que se aporta o se logra en materia de medición del grado cumplimiento en relación a los objetivos planteados y como contribuyen a los objetivos generales del gobierno en marco de la estrategia nacional. Esto es una importante carencia ya que tiene que ver la eficiencia y eficacia de la intervención, el impacto de la misma y en definitiva la rendición de cuentas que deben dar quienes se desempeñan en los organismos públicos. En los hechos es la rendición de cuentas uno de los principales objetivos que deben dar lugar a la necesidad de que existan adecuados procesos de planificación y presupuesto.

Los organismos generales como OPP y MEF revisan la planificación de los organismos. OPP puede sugerir cambios pero no tiene la facultad para que los mismos se lleven a cabo. En el caso del MEF solicita ajustes en los planes de los organismos cuando los mismos son necesarios por determinadas circunstancias.

Tampoco existen herramientas adecuadas para la revisión de los planes. Algunos organismos utilizan las herramientas existentes como por ejemplo el PEG SEV, que como ya se mencionó no es una herramienta de planificación ni de revisión de planes propiamente dicha.

9) El proceso presupuestario debería de estar orientado al cumplimiento de los objetivos y metas estratégicas. Para que esto sea posible es necesario que ambos procesos tengan estrecha vinculación, por lo que no debería concebirse uno independientemente del otro.

La relación entre los procesos de planificación estratégica y de presupuesto es una asignatura pendiente en la Administración Central. Las personas entrevistadas han mencionado la necesidad de trabajar en este tema.

El actual Gobierno ha definido una serie de orientaciones para mejorar la gestión presupuestal, en donde los Ministerios sujetándose a las restricciones financieras definidas por el MEF, deben de definir sus objetivos según los lineamientos estratégicos de Gobierno y a partir de esos objetivos elaborar sus presupuestos. Ver Anexo I Orientaciones recientes en materia de gestión presupuestal.

En muchos organismos reinó el ritualismo y esto no se logró. Esto puede deberse a la falta de sistemas de información que logren vincular ambos procesos. Existen expectativas de que la incorporación del Tablero de Control Ministerial sea una herramienta útil para lograr esta vinculación tan necesaria para la gestión de los recursos.

Tanto desde OPP como desde el MEF se mencionó la falta de cultura de planificación que ha existido durante décadas, ya que no se ha tenido conciencia de que los recursos son escasos, por lo que se impulsa desde el Gobierno a incorporar ejercicios de planificación para poder optimizarlos.

AGEV-OPP tiene la intención de llevar a cabo en el próximo presupuesto un plan piloto de planificación asociada a recursos, y el MIDES por ser un Ministerio que ya tiene su presupuesto elaborado por programas es el organismo elegido para llevarlo a cabo.

10) Como consecuencia de la falta de procesos definidos en materia de planificación y presupuesto y la articulación con sistemas de información y monitoreo, son muy pocos los aportes y logros alcanzados sobre medición del grado de cumplimiento de objetivos.

Hoy en día la herramienta existente para evaluar el grado de cumplimiento es el PEG-SEV, pero como ya se mencionó anteriormente no ha sido de gran utilidad en esta área.

Es por ello que ya se está trabajando en la construcción de un sistema de evaluación y planificación estratégica que oriente a las políticas públicas y a la asignación del gasto dentro de un marco de responsabilidad fiscal, transparencia y de producción de valor público mensurable y evaluable. Esto es el espíritu de la planificación orientada a resultados cuyo objetivo es mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública vinculando la asignación presupuestaria al logro de las prioridades estratégicas definidas.

Dentro de los productos desarrollados para alcanzar dichos objetivos se pueden nombrar:

- **Definición de los indicadores centrales de los Ministerios**, en ocho Ministerios se han revisado y replanteado los indicadores de Inciso de Gobierno y han validado los mismos con las autoridades.
- **Creación de los tableros de mando de los Ministerios**, con estos indicadores se construyen los tableros de mando integral de los Ministerios. EL MVOTMA ya cuenta con su primera versión y se espera que siete Ministerios cuenten con sus tableros en el corto plazo.

- **La creación del Observatorio de Políticas Públicas**, la OPP debe tener un “tablero de tableros”, se espera también que al corto plazo ya esté disponible para la población, los medios de comunicación y los tomadores de decisión.

Resulta muy importante poner en práctica lo mencionado anteriormente ya que tiene que ver la eficiencia y eficacia de la intervención, el impacto de la misma y en definitiva la rendición de cuentas que deben dar quienes se desempeñan en los organismos públicos. En los hechos es la rendición de cuentas uno de los principales objetivos que debe dar lugar a la necesidad de que existan adecuados procesos de planificación y presupuesto, ya que allí es donde se transparenta logros y fracasos por lo tanto es de vital importancia contar con informes confeccionados por los Ministerios y elevados a OPP para su revisión.

Tanto OPP como el MEF tiene claramente definidos sus objetivos y roles en cuanto a planificación estratégica, el inconveniente es que aún no han logrado asumir y ejecutar sus funciones.

En relación a OPP es de destacar este organismo no ha actuado solamente como organismo rector y con cometidos en planificación y presupuesto público. A largo de su existencia la OPP ha asumido roles de ejecutor de políticas públicas en forma paralela a los Ministerios y otros organismos de la Administración Central y no Central. Este hecho ha dificultado que esta Oficina se haya concentrado y especializado en las temáticas para las cuales fue creada y provoca su dispersión hacia otros temas, hecho que de alguna manera atenta en la consolidación de un proceso sistemático de planificación y presupuesto. Este problema ha sido señalado por distintos actores pero al momento nunca se ha concentrado una reforma de la misma que atendiera a concentrar a la OPP en actividades que refieran a la naturaleza y cometidos para los cuales fue creada.

Actualmente se está trabajando en buscar los mecanismos y procesos necesarios para poder poner en práctica el rol que deben desempeñar los organismos antes mencionados. Esto queda demostrado (para el caso de OPP) con la conformación del Área de Desarrollo y Planificación que tiene como objetivo general recuperar la función de planificación a nivel nacional gubernamental, formulando los lineamientos estratégicos y los instrumentos de planificación con horizonte a mediano y largo plazo. Por otro lado se conformó el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) como responsable de llevar adelante el proceso de Transformación Democrática del Estado, siendo propulsor y ejecutor de proyectos que permitan fortalecer y mejorar la gestión del Estado.

Esto es de suma importancia dado que son los encargados de impulsar y desarrollar planes y estrategias de planificación, así como elaborar y evaluar en base a indicadores el desempeño de los diferentes organismos. De este modo se podrá contar con organismos que brinden lineamientos y pautas sobre planificación para el resto de los Ministerios, logrando un estado más eficaz y eficiente en la administración de sus recursos.

Para lograrlo es necesario un cambio profundo en la cultura organizacional de los Ministerios combatiendo la resistencia al cambio, para lograr institucionalizar la planificación estratégica como una herramienta de gestión que le brinde a las organizaciones mayor participación y transparencia.

5.2- Conclusiones

Introducción

En este capítulo se presenta la síntesis de los resultados del trabajo efectuando una serie de comentarios respecto de los mismos. A su vez se indican los aportes que tiene el estudio realizado y se identifican posibles extensiones del mismo a futuro.

Síntesis de resultados obtenidos e implicancias de los mismos

El trabajo planteó como objetivo principal conocer los sistemas de planificación estratégica en distintos organismos del Sector Público uruguayo, para ello se propuso investigar los modelos de planificación desarrollados en organismos de la Administración Central, analizar sus alcances, limitaciones y potencialidades, para luego obtener conclusiones y recomendaciones, buscando que el conocimiento obtenido pueda aportar al ámbito académico.

Para lograr el objetivo se comenzó con un relevamiento bibliográfico, del cual se obtuvo información sobre la organización del Estado uruguayo, su proceso presupuestario, así como información sobre las características de la planificación estratégica en el Sector Público, ya que presenta grandes particularidades y diferencias con la planificación en otras instituciones.

Posteriormente se continuó con el trabajo de campo, realizando entrevistas a referentes en el tema dentro de los organismos seleccionados, logrando conocer la realidad de los mismos, entender las carencias existentes en el tema y cuáles son las expectativas hacia el futuro.

Los resultados obtenidos fueron agrupados en cinco categorías:

- A. Importancia de la planificación.
- B. Modelos o marcos analíticos formales y reglamentados implementados por los organismos.
- C. Sistemas de información.
- D. Participación, medición y ajuste del proceso de planificación.
- E. La articulación entre los procesos de planificación y presupuesto.

A continuación se presentan las conclusiones respecto a las categorías anteriormente mencionadas:

A. Conclusiones respecto a la importancia del proceso de planificación

En todos los casos se concluyó que existe una mayor conciencia por la necesidad de utilizar la planificación estratégica como una herramienta útil para la gestión. En este sentido se han creado varios dispositivos tales como unidades y puestos de planificación estratégica en varios organismos, así como la creación en el año 2008 de AGEV (Área de Gestión y Evaluación del Estado). Si bien esta ya tiene un tiempo funcionando, las unidades de planificación solo existían hacía tres o cuatro meses de realizadas las entrevistas, por lo tanto los gerentes de planificación se encontraban recién interiorizándose sobre los temas sustanciales dentro de cada organismo y armando sus equipos de trabajo. Al ser unidades tan nuevas todavía estaban en la etapa de conformación y definición de funciones y cometidos. Es por ello que varias de las respuestas recibidas fueron apostando a futuro.

B. Conclusiones respecto a modelos formales implementados por los organismos

El centro de la investigación era conocer si existían modelos formales de planificación estratégica pero en ninguno de los organismos estudiados contaban con modelos y procedimientos definidos. Si bien existe una guía de planificación estratégica creada por OPP, la misma presenta algunas dificultades, como ser procesos muy largos, complejos y poco ajustados a los tiempos políticos.

AGEV-OPP reconoce la necesidad de seguir algún tipo de metodología a la hora de planificar, pero su principal función es la de ayudar a los Ministerios a crear capacidades institucionales y sistemas de información para que estos desarrollen su planificación.

No tiene una política de intervención relacionada con la metodología ni con la planificación en si misma de los Ministerios, porque se entiende que los mismos deberían ajustarse a las características de cada organismo.

C. Conclusiones respecto a los sistemas de información

La base de todo proceso de planificación es contar con buenos sistemas de información, pero las herramientas con que se cuenta actualmente no brindan mayor utilidad a la gestión, debido a que no fueron creadas con el fin de contribuir a los procesos de planificación estratégica. Desde hace un tiempo se está trabajando en nuevas herramientas de información, entre ellas el Tablero de Control Ministerial, diseñado para darle mayor transparencia a la gestión de los Ministerios. Creemos que la incorporación de estas nuevas herramientas va a ser un aporte importante para el trabajo de las unidades de planificación estratégica, ya que podrán contar con información adecuada y precisa sobre la gestión ministerial.

Otro de los puntos imprescindibles que deben de tenerse en cuenta para todo proceso de información es conocer la normativa vigente a la que deben estar

sujetos dichos procesos. De la investigación se puede concluir que no existe normativa y dispositivos o sistemas que regulen los procesos de planificación estratégica. Esto es lógico debido a que la planificación estratégica no era un proceso vital o institucionalizado para la gestión de las organizaciones.

La reglamentación existente refiere por un lado a la carga de datos al sistema PEG SEV y por otro a la creación de puestos y perfiles de las nuevas gerencias de planificación, pero no es específica de la planificación estratégica.

D. Conclusiones respecto a la participación, medición y ajuste

En lo que respecta a la participación en los procesos de planificación estratégica, en todos los casos son los jefes de los Ministerios con sus asesores quienes intervienen directamente, siendo los protagonistas del proceso. Se entiende que la participación del personal de otros niveles de la organización, sería de suma importancia, por más que resulte de difícil implementación debido a la falta de dispositivos para concretarla.

Algunos entrevistados ven a la participación como una herramienta útil a la hora de buscar que las personas se comprometan con los planes, manifestando la idea de desarrollar talleres para promover la participación, capacitándolas y escuchando sus necesidades y sugerencias.

En relación a este tema el gobierno solicitó a las autoridades de los Ministerios que se involucrara a los sindicatos en los procesos de planificación estratégica, pero en ninguno de los Ministerios estudiados se nos comunicó que esto se haya logrado.

Otro nivel de la participación refiere a la ciudadanía y beneficiarios o protagonistas de los programas públicos. Dimensión de la participación que continúa siendo un deber, aunque se manifiesta su importancia en el proceso de consolidación de los mecanismos de control social y profundización de la democracia.

Tampoco existe en los organismos procesos formales de revisión y ajuste de los planes, esto puede deberse a que tampoco existen procesos formales de planificación estratégica como mencionamos anteriormente.

El MEF manifestó que cada Ministerio debe realizar su proceso de revisión de manera independiente, y únicamente interviene en la revisión de los planes cuando la realidad así lo amerita.

El organismo que si revisa la planificación de los Ministerios es la OPP quien tiene únicamente la facultad de sugerir cambios y no de imponerlos.

Este es un proceso que no está formalizado en ninguno de los organismos estudiados. Lógicamente toda gestión debe de tener algún tipo de revisión de sus logros, pero no existen procesos formales con procedimientos definidos y explícitos en este tema.

En lo que refiere a la evaluación si bien no se han alcanzado sistemas de evaluación de resultados cien por ciento integrados al proceso, es una realidad que el factor evaluación (tanto de tipo institucional como participativa) esta presente en la gestión de los organismos públicos.

En este sentido viene en aumento la cantidad de áreas de evaluación y monitoreo existentes en los organismos, la existencia de dispositivos y sistemas de evaluación, institución y participación y la cada vez mayor existencia de información disponible para los diferentes tipos de usuarios de la misma.

E. Conclusiones respecto al vínculo entre planificación y presupuesto

Los diferentes organismos comparten la idea que los procesos de planificación y presupuesto deben estar relacionados, pero en muy pocos casos esto se logra. La existencia de sistemas de información es fundamental para la interconexión de estos dos procesos que son impensables uno independientemente del otro. En los hechos la planificación y el presupuesto para su real concreción como herramientas de gestión de la institución deben disponer de algún instrumento o sistema adecuado de información.

No existen por lo general procesos claros y definidos de elaboración y ejecución presupuestal. No se utiliza la planificación estratégica como herramienta para la elaboración del presupuesto, en la mayoría de los casos se basan en el presupuesto histórico ajustándolo a las prioridades de gobierno y a las posibilidades existentes.

El MEF ha solicitado a los organismos que introduzcan la planificación estratégica en la elaboración de los presupuestos, pero en muy pocos casos esto se ha logrado, debido a que muchas veces predomina el ritualismo y posiblemente no se contaba con capacidades suficientes para ello.

Como conclusión adicional se puede decir que en ningún caso existe un seguimiento sistemático de la coherencia entre los diferentes componentes del proceso en caso que estos existan, por ejemplo si bien los objetivos y metas son elaborados teniendo como base la misión y visión de la organización el plan de acción no siempre incorpora a cabalidad las características o comportamientos institucionales dificultando la implementación de políticas.

En la etapa actual los dispositivos de planificación parecen no dar respuesta a cuestiones fundamentales como ser claridad en el proceso de selección y priorización de problemas, en el marco del Proyecto de Gobierno o Proyecto País. Esto puede visualizarse a través de una carencia de desarrollo país consensuada e identificada como marco para el diseño, gestión y ejecución de las políticas públicas. Otro ejemplo de ello es la falta de dimensionamiento y empoderamiento de los diferentes actores involucrados.

La planificación estratégica trasciende la política de Gobierno de turno. Es una herramienta de gestión e información que contribuye a la eficacia, eficiencia, transparencia y por lo tanto a mejorar las condiciones de la democracia. Es una

herramienta de política pública y de Estado, útil para la gestión de Gobierno y para la ciudadanía que pueda evaluar dicha gestión. Sin embargo es una realidad que a pesar de esta característica, la herramienta de planificación como tal debe de trascender al periodo de Gobierno, la misma es promovida como una herramienta de gestión de información, de transparencia, de eficacia y de eficiencia y por lo tanto de profundización democrática por algunos gobiernos.

5.3- Comentarios

Se destaca que existen importantes capacidades en materia de planificación y se ha avanzado a nivel de los sistemas y procesos en general. En el siguiente apartado se plantean una serie de comentarios y/o sugerencias destinadas a mejorar los sistemas de planificación estratégica en el Sector Público:

- Sensibilizar, capacitar e involucrar a los diferentes niveles de la organización en la implementación de procesos permanentes de planificación en los organismos, acorde a los lineamientos establecidos a nivel general de la Administración Central.
- Disponer de buenos diagnósticos de las capacidades de gestión de los organismos de forma de diseñar procesos de planificación acordes a estas capacidades y que promuevan el desarrollo de las capacidades ausentes o débiles.
- Desarrollar a nivel de los organismos y de la Administración Central en general sistemas de información que permitan la celeridad de los procesos, la transparencia, el ejercicio de los procesos de control, la toma de de decisiones y la interrelación entre los diferentes sistemas de la organización, de forma de contribuir al acceso a la información y a la unidad de la acción de los organismos.
- Elaboración de manuales de procedimientos que faciliten el acceso y la gestión de la planificación a la interna de los organismos.
- Incorporar la dimensión de la participación ciudadana en el proceso mediante dispositivos y/o herramientas.
- Potenciar la coordinación e intercambio entre los distintos organismos es fundamental de forma de optimizar recursos y avanzar hacia una estrategia nacional.

5.4- Posibles extensiones o trabajos a futuro

Se identifican los siguientes:

- Extender el presente estudio a otros organismos dentro de la Administración Central y fuera de la misma. Resultaría de gran interés conocer cómo se desarrollan los procesos de planificación en las empresas del Estado (ANTEL, UTE, etc.) debido a su gran similitud con las empresas privadas. Esto permitiría realizar un análisis comparativo entre los diferentes organismos del Estado, como con las empresas del ámbito privado.
- Proponer un modelo a implementar y desarrollar una prueba piloto sobre el mismo.
La existencia de un modelo genérico podría ser de suma utilidad para institucionalizar, fomentar, homogeneizar procedimientos y prácticas referentes a los sistemas de planificación estratégica.
- Realizar una investigación con las mismas características en lo que refiere al proceso presupuestario. La planificación y el proceso presupuestario deberían estar sumamente vinculados, es impensable considerar uno independientemente del otro, por lo tanto extender este trabajo a dicho ámbito sería un aporte importante.
- Analizar el desempeño de las nuevas áreas de planificación. Con la creación reciente de áreas y puestos de planificación debería observarse dentro de un tiempo grandes avances en materia de planificación estratégica, por lo tanto realizar un estudio a futuro resultaría conveniente a efectos de evaluar si realmente esto se materializó.

Anexo I Orientaciones recientes en materia de gestión presupuestal

El actual Gobierno ha definido una serie de orientaciones que buscan mejorar la gestión presupuestal. Al respecto cabe destacar que la formulación del presupuestal preexistente (hasta el quinquenio 2005) se caracterizaba por haber cumplido ritualmente con la normativa, por el no cumplimiento de los principios del presupuesto por programa establecido constitucionalmente desde 1967, por la elaboración centralizada a partir de las restricciones financieras, ningún organismo tenía claro con cuantos recursos contaba.

A su vez cabe destacar que en los procesos de Reforma del Estado previos sin generar cambios relevantes en lo que refiere a la ejecución presupuestal fue importante en la incorporación y aprendizaje de nuevas tecnologías. En este sentido se generó toda una experiencia en aplicación de tecnologías, sistemas de información, etc. lo cual dejó una base sobre la cual trabajar.

El proceso que se definió seguir con la actual administración en lo que refiere al ciclo presupuestal:

(I) Proceso de formulación presupuestal.

- MEF elabora las proyecciones macroeconómicas del quinquenio y sus consecuencias sobre los ingresos fiscales.
- Se establecen las restricciones financieras al gasto total del período.
- Consejo de Ministros – Comisión de coordinación OPP – MEF. Diseña plan de elaboración de presupuesto. Antes dependía de quien estuviera, quien pesaba más.
- Primera ronda de Ministros y sus equipos políticos y técnicos, informe sobre métodos y restricciones macroeconómicas.
- Propuesta de cada Ministerio a partir de sus objetivos según el plan de gobierno, las restricciones establecidas y metodología propuesta.

Esta metodología tuvo sus dificultades en relación a su implementación con lo cual a partir de la experiencia se propuso el siguiente ajuste: se descartó la metodología de la primera ronda con Ministros y equipos políticos y técnicos porque se volvían reuniones demasiado complejas y no se avanzaba lo suficiente. La misma fue sustituida por una recorrida por cada Ministerio.

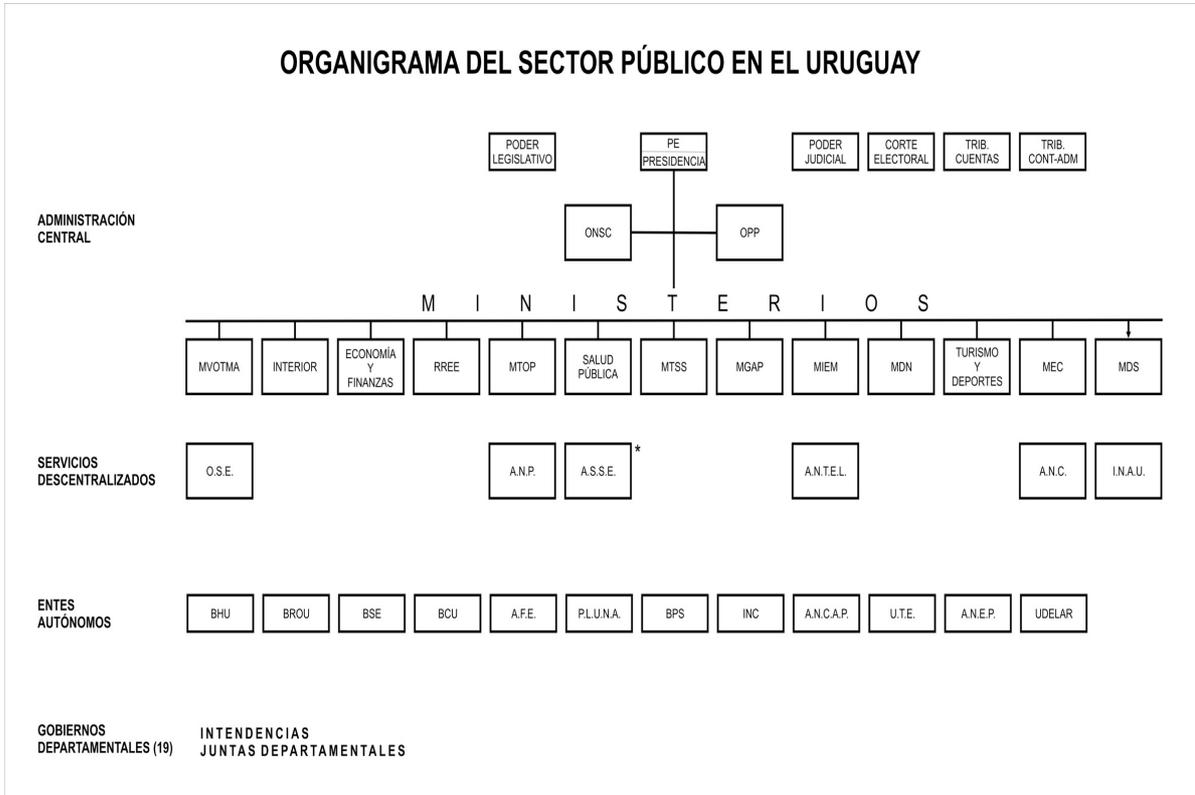
(II) Proceso de formulación presupuestal ajustado

- Ajuste de las propuestas de cada Ministerio. Con el equipo de coordinación – comparación con el contexto.
- Determinación de prioridades a nivel del Consejo de Ministros.
- Adecuación del presupuesto a los ingresos previstos en base a las prioridades.
- Ronda de ajuste MEF – OPP – Ministerios.
- Propuesta de presupuesto Nacional acordada en Consejo de Ministros.

Este trabajo dejó una base sobre la cual trabajar y permitió plantearse como seguir el proceso siguiendo el ciclo presupuestal.

Por otra parte, existieron definiciones en materia de avanzar en la participación ciudadana tanto en lo que refiere al proceso de elaboración y propuestas como de control y seguimiento. En este sentido se define: (i) Consultar la propuesta acordada en el Consejo de Ministros con los parlamentarios, los trabajadores, los empresarios y la sociedad en su conjunto; (ii) Avanzar en la metodología del presupuesto por resultados, permite establecer una relación entre la propuesta electoral del partido de gobierno y los objetivos, metas, actividades y costos del presupuesto; (iii) Conduce a generación de compromisos de gestión para cada agencia con el Gobierno Central y hacia el interior de cada agencia. Dichos mecanismos permiten medir la eficacia y la eficiencia y relacionarse con las remuneraciones de los funcionarios; (iv) Se facilita capacidad de rendir cuentas de cada actor y brindar transparencia al ciudadano protagonista del control y que quede cada vez más habilitado para hacer propuestas.

Anexo II Organigrama del Estado Uruguayo.



Anexo III Descripción básica de organismos estudiados

A continuación se presenta para cada organismo estudiado: misión, visión, cometidos y estructura organizativa a nivel general y de las direcciones nacionales relevantes.

1. Oficina de Planeamiento y Presupuesto

1.1 Objetivos y Cometidos

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) asesora al Poder Ejecutivo:

- En la definición de la estrategia económica y social del Gobierno y en la formulación de los planes, programas y políticas nacionales y departamentales consistentes con ella.
- En la elaboración y evaluación en base a indicadores de desempeño, de los proyectos de Presupuesto Nacional y Rendición de Cuentas.
- En el análisis y evaluación de los presupuestos, planes de inversión y tarifas de los organismos del artículo 221 de la Constitución de la República.
- En la conducción de los procesos de modernización y reforma del Estado.
- En la planificación de las políticas de descentralización.

1.2 Estructura Organizativa

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto depende directamente de la Presidencia de la República y está dirigida por un Director que debe reunir las mismas condiciones que un Ministro de Estado, siendo designado por el Presidente de la República.

Descripción de las funciones asignadas a la Dirección y a las unidades directamente dependientes

1.2.1 Dirección

- Dirigir, coordinar y supervisar la actuación de las distintas unidades organizativas que funcionan en la órbita de competencia de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Asesorar a la Presidencia de la República en las áreas temáticas y materias que le han sido asignadas como cometidos específicos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto por la normativa vigente.
- Presidir e integrar las Comisiones que establece la Constitución de la República y las reglamentaciones vigentes.

1.2.2 Asesoría Letrada

- Brindar asistencia letrada a la Dirección de la Oficina y responder a los requerimientos que en esa materia le sean formulados por los responsables de las unidades organizativas de la repartición.
- Preparar los proyectos de ley y reglamentaciones que le sean encomendados por la Dirección.
- Analizar los pliegos de las licitaciones y contratos que realice la Unidad Ejecutora.
- Asumir la representación jurídica de la Oficina ante el Poder Judicial y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

1.2.3 Asesoría técnica

- Asesorar en materia de política económica.
- Asesorar en lo relativo a las necesidades de apoyo informático, programas en ejecución, utilización del software correspondiente y en el desarrollo de los sistemas que sean requeridos por los servicios de la Unidad Ejecutora.

1.2.4 División Presupuesto y Gestión del Sector Público

- Asesorar al Poder Ejecutivo en la determinación de pautas en materia presupuestal, analizando los respectivos proyectos una vez formulados, y evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos y proponer normas técnicas de control de gestión.
- Asesorar al Poder Ejecutivo en materia de políticas de descentralización y presupuesto de los Gobiernos Departamentales.
- Efectuar revisiones y análisis en materia de tarifas, precios y tasas de los servicios públicos.
- Ejecutar las acciones conducentes al proceso de modernización del Estado
 - Empresas Públicas.
 - Presupuesto Nacional.

1.2.5 División Política de Inversiones y Cooperación Internacional

- Realizar el análisis de la inversión global y definir las políticas en esa materia.
- Elaborar los programas de inversiones públicas y realizar su seguimiento.
- Coordinar la gestión del financiamiento externo requerido por las inversiones públicas.
- Administrar los recursos de preinversión.
- Fijar prioridades, programas, y coordinar internamente acciones de cooperación internacional.
- Actuar en la concertación de convenios.
 - Preinversión.

- Corporación internacional.

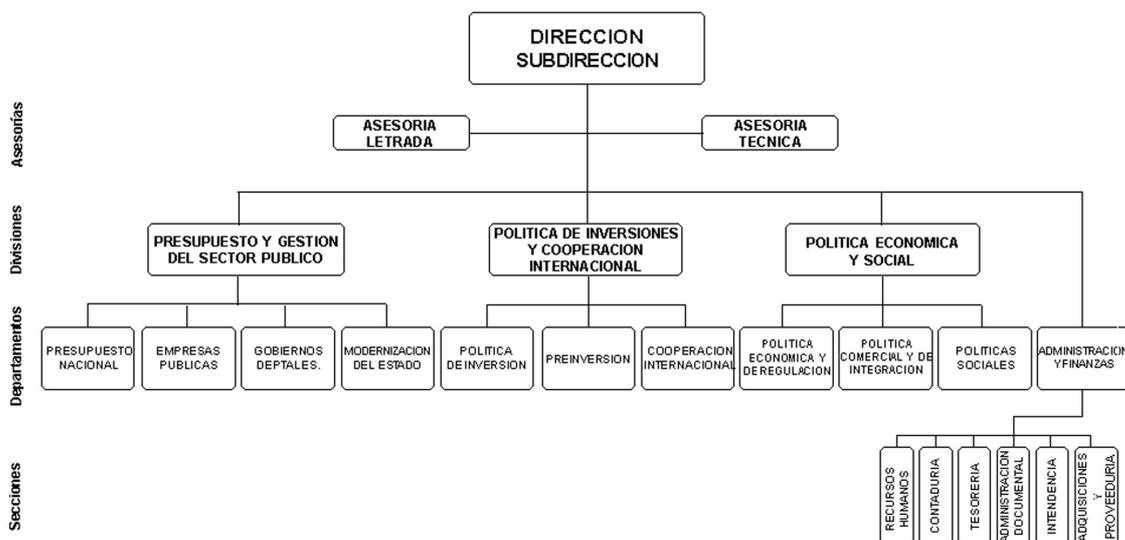
1.2.6 División Política Económica y Social

- Evaluar la situación económica y social del país, así como la gestión económica y financiera del Sector Público y privado.
- Asesorar en materia de integración, políticas sectoriales, regulaciones y restricciones legales y administrativas a la competencia entre particulares.
 - Política comercial y de integración.

1.2.7 Departamento de Administración

- Planificar, coordinar y controlar la gestión administrativa imprescindible a la Unidad Ejecutora.
- Definir los términos contractuales de las actividades realizadas por terceros y el control del cumplimiento de los mismos.

1.3 Organigrama.



1.4 Área de Gestión y Evaluación del Estado

AGEV (Área de Gestión y Evaluación del Estado) de la oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) tiene como misión fundamental la de proporcionar información y asesoramiento pertinente, oportuna y permanente para la toma de decisiones en materia de políticas públicas del Estado, asignación y calidad de gasto, y evaluación de políticas públicas.

Es también su función contribuir a la modernización y transformación del Estado con un único cometido: mejorar el valor público de las políticas y acciones del Estado para el ciudadano. A tales efectos es que se propone potenciar e incentivar la coordinación transversal de políticas y programas a través del asesoramiento y generación de instancias de intercambio y consolidación de iniciativas de gobierno.

1.4.1 Misión

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.
- Impulsar la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

1.4.2 Visión

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.

2. Ministerio de Economía y Finanzas

2.1 No se logro obtener datos sobre misión, visión y cometidos generales del Ministerio. A continuación detallaremos datos sobre las direcciones que lo integran.

2.1.1 Contaduría General de la Nación.

Misión

- La Contaduría General de la Nación es responsable de conducir el sistema presupuestario nacional y de formular el Presupuesto Nacional y la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, concebidos como plan financiero integral, conteniendo la universalidad de los gastos y de los recursos tributarios, crediticios y provenientes de precios públicos, estimados para su financiación, en el marco de orientaciones, restricciones y prioridades de la política económica definida.

- Coordina las acciones técnicas y operativas con las instituciones responsables de la planificación de la asignación de los recursos, de la recaudación, del crédito público, de la tesorería, del control interno y de la auditoría externa.
- Genera información contable en tiempo real, resultante del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), que comprende operaciones de naturaleza presupuestaria y económica patrimonial.
- Formula estados contables demostrativos de la gestión de la Hacienda Pública, de la Contabilidad Nacional y en coordinación con la Tesorería General de la Nación, el correspondiente a Fuentes y Usos de Fondos del Sector Público no financiero.
- Es rectora de la ejecución presupuestal y de la contabilización de las operaciones económico-financieras de los Incisos de la Administración Central y de los Incisos 20 al 24 del Presupuesto Nacional y ejerce la superintendencia contable de las Contadurías Centrales de los Organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución de la República y de sus dependencias.
- Define procesos conducentes a brindar transparencia y a optimizar la toma de decisiones en materia de administración financiera, estableciendo los requisitos que debe cumplir el sistema de documentación y procesamiento electrónico de datos a utilizar en el registro de los actos y operaciones que constituyen materia del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera.

Cometidos.

- Dictar normas técnicas para la formulación, modificación, seguimiento y ejecución del Presupuesto Nacional y de la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal.
- Establecer el calendario y los procedimientos para la formulación de los proyectos de Ley de Presupuesto Nacional y de Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal.
- Elaborar el Presupuesto Nacional y la Rendiciones de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, ejecutando acciones concernientes a aspectos técnicos y operativos y preparar los respectivos proyectos de Ley.
- Instrumentar los mecanismos que aseguren que el sistema presupuestario se integre con la totalidad de los gastos de funcionamiento e inversión, individualmente identificados y sin compensaciones entre sí, y con la universalidad de los recursos (tributarios, crediticios y provenientes de precios públicos).
- Desarrollar y administrar a través de procesos en línea, un Sistema de Información Contable, utilizando tecnología de última generación aplicable al gerenciamiento financiero y presupuestal.
- Programar la ejecución del Presupuesto Nacional y sus respectivas modificaciones, asegurando que la información resultante de la gestión presupuestaria cumpla con la normativa vigente.

- Participar en el arqueo de las existencias de fondos y valores de la Tesorería General de la Nación y de las tesorerías de las dependencias ministeriales.
- Informar preceptivamente en los actos que generen compromisos con respecto a la disponibilidad de crédito, verificando el cumplimiento de requisitos legales, reglamentarios y administrativos y documentar su oposición a aquellos que considere irregulares.

2.1.2 Auditoría Interna de la Nación

Misión

La Auditoría Interna de la Nación es el órgano de control que contribuye a generar un entorno económico transparente y confiable, protegiendo la hacienda pública y privada en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Visión

Ser protagonista en la mejora de la gestión de la hacienda pública y generar seguridad y confianza en la hacienda privada al velar por la correcta aplicación de la normativa vigente, logrando constituir una organización flexible, capaz de adaptarse a los cambios del entorno, generando sinergias con los sistemas interactuantes.

Cometidos

a. Planificación y Desarrollo

- Gerenciar el funcionamiento de los distintos departamentos bajo su dependencia.
- Coordinar las disponibilidades de los créditos de funcionamiento y de inversiones de la Unidad Ejecutora.
- Administrar los recursos financieros, a los efectos de prever los necesarios para la ejecución de los planes y programas de funcionamiento de la Unidad Ejecutora.
- Elaborar el proyecto de presupuesto de gastos de funcionamiento e inversiones.
- Programar, controlar y ejecutar los procesos de recaudación de los servicios prestados.
- Administrar y procesar toda la documentación que ingresa a la Unidad Ejecutora, asignando los expedientes a los distintos sectores de la Organización.
- Administrar los recursos humanos y materiales a los efectos del cumplimiento de los cometidos potenciando el desarrollo de los mismos para lograr una gestión más eficiente y eficaz, definiendo programas de capacitación, planificando y desarrollando actividades relacionadas con reclutamiento, selección, asignación, reasignación conforme a los requisitos de los puestos de trabajo y los requerimientos organizacionales.

- Establecer los términos contractuales de los servicios de mantenimiento a cargo de terceros y controlar el cumplimiento de los mismos.
- Dirigir, planificar y coordinar las actividades de registración contable y consolidar la información financiera a través del SIIF.
- Programar y coordinar los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios, en función de los recursos asignados, aplicando los procesos de contratación y control establecidos por las normas vigentes.
- Administrar las funciones de desarrollo y mantenimiento de sistemas operativos, bases de datos, la red de internet y apoyo al usuario.

b. Sector Público

- Verificar los sistemas de control administrativo y de gestión del Sector Público a través de tareas de auditoría selectivas y posteriores de acuerdo a las normas de auditoría generalmente aceptadas; verificando el movimiento de fondos y valores de la Tesorería General de la Nación y el arqueo de sus existencias; realizando inspecciones de los registros analíticos y sintéticos de la Contaduría General de la Nación y verificar su correspondencia con la documentación respaldante y la de ésta con la gestión financiera patrimonial y, en general, la verificación de la adecuación de los estados contables y presupuestarios de los organismos públicos a los registros y documentación respaldante, todo ello en forma selectiva.
- Fiscalizar la emisión y destrucción de valores fiscales.
- Evacuar con carácter vinculante, las consultas que le formulen por escrito los organismos sometidos a su control, pudiendo publicar las que considere de interés general.
- Publicar semestralmente un informe sintético de los resultados de las auditorías efectuadas e informar al Poder Ejecutivo de los dictámenes realizados en sus actuaciones.
- Supervisar los sistemas de control de los recursos humanos de la Administración Central, comprendiendo la verificación de cumplimiento del control de su régimen de asistencia horaria, licencias y aplicación de quienes revistan en la Administración Central, debiendo realizar informes periódicos de sus resultados.

c. Sociedades Anónimas.

- Controlar la constitución de Sociedades Anónimas, comprendiendo el control de legalidad de constitución, reforma, transformación, fusión, escisión y disolución y las fiscalizaciones especiales en dichas sociedades.
- Controlar el funcionamiento de las Sociedades Anónimas abiertas.
- Asesorar al Poder Ejecutivo en la constitución y en las modificaciones estatutarias de instituciones de intermediación financiera, compañías de seguros y consorcios.

- Controlar la suscripción e integración de capital a los fundadores de las Sociedades Anónimas cuyo único objeto sea realizar operaciones en calidad de usuarios de la zona franca.
- Controlar el cumplimiento del Art. 42 de la Ley N° 17.243 de fecha 29/06/00 que establece que CONAPROLE debe cumplir con las mismas normas de información, publicidad y control que las sociedades anónimas abiertas previstas por la Ley N° 16.060 de fecha 04/09/89.
- Ejercer las funciones de órgano estatal de contralor de las regularizaciones de las S.A. y sociedades en comandita por acciones referidas en la Ley N° 18.092 "Titularidad del derecho de propiedad sobre inmuebles rurales y explotaciones agropecuarias".
- Verificar permanentemente controles sobre el origen nacional del Capital mayoritario de la sociedad PLUNA Líneas Aéreas Uruguayas S.A.

d. Cooperativas

Controlar las Cooperativas que permanecen en su competencia en cuanto a su funcionamiento, transformación, fusión, escisión, disolución y liquidación y las fiscalizaciones especiales de dichas sociedades. Permanecen en su competencia, las cooperativas establecidas en la Ley 16736 del 5 de enero de 1996, artículos 190 y 191 y los Decretos 223/998 de 17 de Agosto de 1998 y 466/006 de 22 de noviembre de 2006 (proyecto de ley de marco general de cooperativas sujeto a estudio en el Parlamento).

e. Estudios Técnicos.

- Presidir de acuerdo a lo dispuesto por las Resoluciones del Poder Ejecutivo Nos. 89/991 y 90/991 la Comisión de Normas Contables Adecuadas, que tiene por finalidad el estudio de la incorporación de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF's) en nuestro país (proyecto de ley de creación del ente emisor de normas contables a estudio en el Poder Legislativo).
- Administrar y gestionar el Registro de Estados Contables de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 253/001 de fecha 04/07/01.
- Supervisar el cumplimiento de las normas de prevención de los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo, por parte de los casinos, las inmobiliarias y otros intermediarios de inmuebles, las personas físicas o jurídicas dedicadas a la compra y venta de antigüedades, obras de arte y metales preciosos y las personas físicas o jurídicas que, a nombre y por cuenta de terceros, realicen transacciones financieras o administren en forma habitual sociedades comerciales, cuando éstas no conformen un consorcio o grupo económico.
- Fiscalizar todos los aspectos relativos a la explotación del Casino Conrad de BALUMA S.A..
- Cometidos con anterioridad al Decreto de reestructura N° 431/2008.

2.1.3 Dirección General Impositiva

Misión

La DGI tiene por misión asegurar la recaudación de los recursos del Estado mediante la eficaz aplicación de las normas relativa a los tributos internos de su competencia, promoviendo el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, en un marco de respeto a sus derechos, actuando con integridad, eficiencia y profesionalismo.

Cometidos

- Dirigir, planear, coordinar, supervisar, controlar, evaluar y ejecutar en todos sus aspectos, las actividades relacionadas con el cumplimiento de las normas que establezcan y regulen los impuestos que son de su competencia.
- Programar y realizar los actos necesarios para que el régimen tributario se cumpla en forma correcta, oportuna y eficaz e imponer las sanciones que correspondan. Prevenir, investigar y reprimir la defraudación fiscal.
- Liquidar y recaudar los impuestos y demás gravámenes que estén a su cargo, facilitando a los contribuyentes y responsables el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- Promover las modificaciones necesarias para el perfeccionamiento de la legislación, participando en los proyectos de ley, decretos o acuerdos internacionales que contemplen aspectos tributarios.

2.1.4 Dirección Nacional de Aduanas

Cometidos

- Verificar y controlar las distintas operaciones aduaneras de embarque, desembarque y despacho de mercaderías, emitir criterios obligatorios de clasificación para la aplicación de la nomenclatura arancelaria recaudando los tributos correspondientes, y relevar, sin perjuicio de otras competencias, los respectivos datos para el logro de las estadísticas del comercio exterior.
- Hacer cumplir las obligaciones convencionales que resulten de los tratados internacionales suscritos por el país en materia aduanera.
- Ejercer, con los medios de vigilancia, prevención y represión a su cargo, la fiscalización de la entrada, salida, tránsito y almacenamiento de mercaderías en su territorio, a fin de evitar y reprimir la comisión de ilícitos aduaneros.

2.1.5 Dirección Nacional de Loterías y Quinielas

Misión

La Dirección Nacional de Loterías y Quinielas es responsable de garantizar la transparencia de los juegos de Lotería y de controlar las Rifas y los demás juegos administrados por las Bancas de Quinielas y los permisarios autorizados, que determinan sus resultados en base a sorteos.

Visión

Contribuir a la integración de un espacio técnico para Juegos de Azar que, sensible a los cambios tecnológicos y su impacto social, considere y asegure los derechos del público apostador al servicio de una mejor salud y calidad de vida para todos los uruguayos.

2.1.6 Dirección Nacional de Catastro

Misión

Diseñar, realizar, conservar y administrar el catastro de los bienes inmuebles del territorio nacional, identificando y caracterizando las unidades inmuebles catastrales, estableciendo su valor a los fines fiscales, sirviendo al planeamiento económico y social del país y orientado al desarrollo integral de un catastro demostrativo, con fines múltiples, altamente informatizado.

Cometidos

- Establecer las normas a que deberán ajustarse los planos de mensura para su presentación a cotejo y registro.
- Definir la red de puntos fijos catastrales.
- Normatizar y regular la cartografía catastral.
- Cotejar todos los planos de mensura.
- Identificar la totalidad de las unidades inmuebles catastrales situadas en el terreno nacional.
- Fijar el valor a los fines fiscales de cada unidad inmueble catastral.
- Asesorar a los Organismos Públicos y a las Personas de Derecho Público en aspectos técnico inmobiliarios y en forma exclusiva, para determinar valores venales y de rentabilidad inmobiliaria, en los actos jurídicos en los cuales el Estado sea parte, con excepción de las expropiaciones que realicen las Intendencias Municipales y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
- Registrar todos los planos de mensura.
- Mantener actualizado un Registro abierto de Ingenieros Agrimensores habilitados a presentar planos de mensura para su cotejo y registro.
- Administrar los inmuebles nacionales de uso privado sin destino específico o adquirido para la producción de rentas.
- Ejercer la tutela administrativa sobre los inmuebles nacionales de uso público conforme a reglamentación específica.

- Mantener el Registro de la Propiedad Inmueble (Decreto del Poder Ejecutivo de 25 de febrero de 1935).
- Custodiar los títulos de los inmuebles propiedad de los organismos de la Administración Central y de aquellos que así se disponga.

2.1.7 Dirección General de Casinos.

Misión

Gestionar y operar directamente los juegos de Azar de Casinos y Salas de Esparcimiento, mediante un servicio de alta calidad.

Contribuir, a la recaudación estatal en forma directa.

Complementar las inversiones de origen privado en materia turística y/o comercial en los sectores de interés nacional y/o departamental, con la explotación directa de Juegos de Azar de Casinos y Salas de Esparcimiento.

Controlar y supervisar las actividades del Hipódromo Nacional de Maroñas y de las Agencias Hípicas ubicadas en todo el país.

Colaborar en la detección del juego ilícito.

Visión

Ser líderes en la explotación y administración de Juegos de Azar de Casinos y Salas de Esparcimiento, con la finalidad de contribuir a la mejora directa y/o indirecta de la calidad de vida de la sociedad e incentivar la actividad hípica en todo el territorio nacional.

2.1.8 Dirección General de Comercio

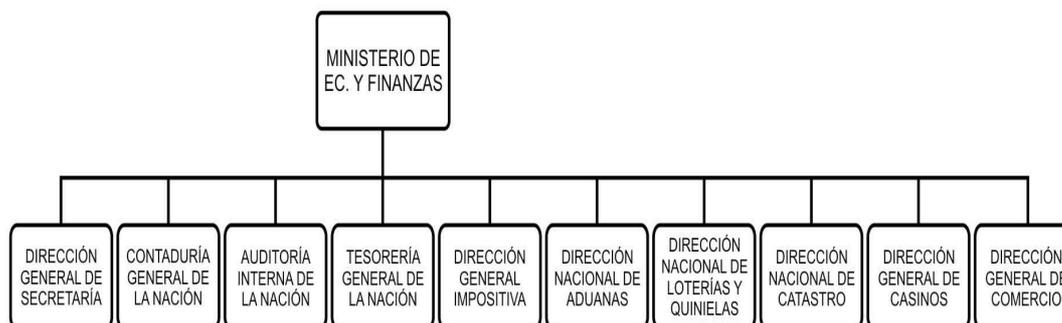
Misión

La DGC es responsable de proporcionar al Ministerio de Economía y Finanzas el asesoramiento y la información que requiere la conducción superior de la política nacional en materia de régimen de zonas francas y defensa del consumidor, así como ejecutar la política nacional en dichas materias en concordancia con los lineamientos estratégicos de Gobierno.

Visión

Contribuir eficazmente a la promoción y desarrollo de las zonas francas, de modo de alcanzar mayores niveles de inversión productiva e incorporación de tecnología, con el consiguiente efecto positivo en materia de nivel y calidad de empleo. Velar por los derechos de los consumidores, asumiendo un rol pro-activo mediante su difusión, a fin de lograr que los consumidores adquieran plena conciencia de sus derechos y de los medios a su alcance para la defensa de los mismos.

2.2 Organigrama



3. Ministerio de Desarrollo Social

3.1 Misión

El Ministerio de Desarrollo Social, es el responsable de las políticas sociales nacionales, así como la coordinación - tanto a nivel sectorial como territorial -, articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos, en las materias de su competencia, propendiendo a la consolidación de una política social redistributiva de carácter progresivo. Asimismo, es misión de éste Ministerio contribuir al desarrollo de escenarios de participación social que permitan el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las y los uruguayos, promoviendo la más amplia integración de los protagonistas a sus actividades.

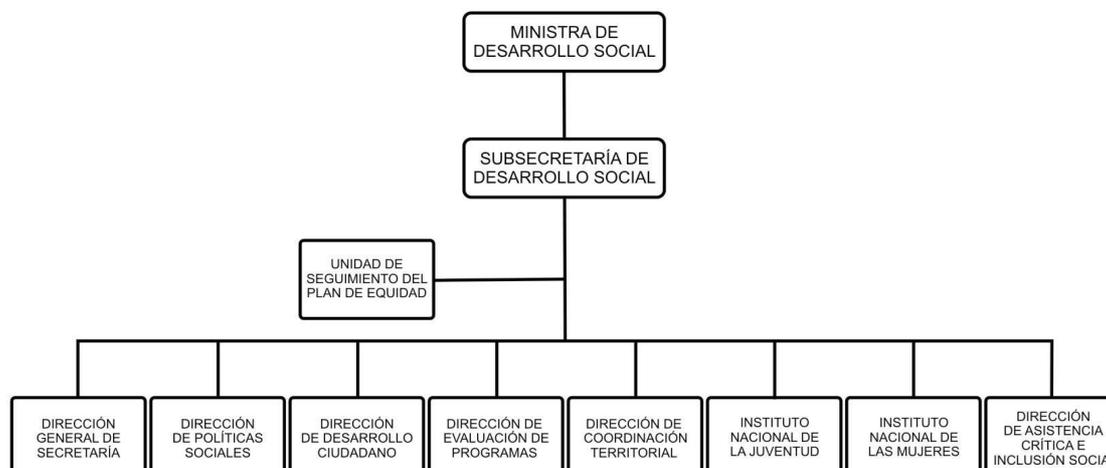
3.2 Cometidos

- Asesorar al Poder Ejecutivo y proponer las políticas nacionales en las materias de su competencia.
- Sin perjuicio de las competencias de otros Ministerios y organismos, formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general.
- Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación.
- Diseñar, organizar y operar un sistema de información social con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad, que permita la adecuada localización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales.
- Diseñar, organizar y administrar un sistema de identificación, selección y registro único de los núcleos familiares o individuos habilitados para

acceder a los programas sociales, sujetos a criterios de objetividad, transparencia, selectividad, temporalidad y respetando el derecho de privacidad en los datos que así lo requieran.

- Implementar, ejecutar y coordinar programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de las condiciones de vida y su integración social.
- Proporcionar información y asesoramiento sobre los programas disponibles para quienes se encuentren en situación de indigencia o extrema pobreza.
- Coordinar con los gobiernos departamentales la ejecución de sus cometidos.
- Sin perjuicio, en cuanto corresponda, de las competencias del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Ministerio de Relaciones Exteriores, atender los asuntos internacionales referidos al desarrollo social, así como la celebración y complementación de convenios bilaterales y multilaterales de cooperación con instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras.
- Establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil involucrada en los objetivos de su competencia.

3. 3. Organigrama y Direcciones Nacionales



Direcciones nacionales

- Políticas Sociales.
- Desarrollo Ciudadano.
- Evaluación y Monitoreo.
- Coordinación Territorial.
- Asistencia Crítica e Inclusión Social.
- Dirección Nacional de Secretara.
- Instituto Nacional de la Juventud.

- Instituto Nacional de las Mujeres.

3.3.1 Dirección Nacional de Políticas Sociales

Misión

Propender a la configuración de un sistema de políticas sociales coherente con los propósitos y finalidades del desarrollo y la participación social de forma articulada con otros organismos públicos, así como recomendar nuevos procedimientos, normativas y mecanismos que contribuyan a mejorar las intervenciones sociales del Estado.

3.3.2 Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano

Misión

Contribuir al desarrollo de escenarios de participación social con la más amplia convocatoria de actores sociales que permitan el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las y los uruguayos entendida ésta como reconocimiento y ejercicio de sus derechos económicos, sociales, culturales y políticos.

3.3.3 Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

Misión

La Dirección de Evaluación de Programas tiene la misión de realizar el seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos sociales en todo el territorio nacional; promoviendo la más amplia integración de los protagonistas a sus actividades.

3.3.4 Dirección Nacional de Coordinación Territorial

Misión

Diseñar, implementar, desarrollar y sostener la estructura descentralizada del Ministerio de Desarrollo Social en todo el territorio nacional. Esto implica la planificación y coordinación en el territorio de las políticas públicas sociales, generando ámbito de coordinación y articulación local, tanto a nivel de actores públicos como de las organizaciones de la sociedad civil, integrando la diversidad de cada departamento en relación estratégica al resto de las políticas sociales tanto nacionales como municipales.

3.3.5 Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social

Misión

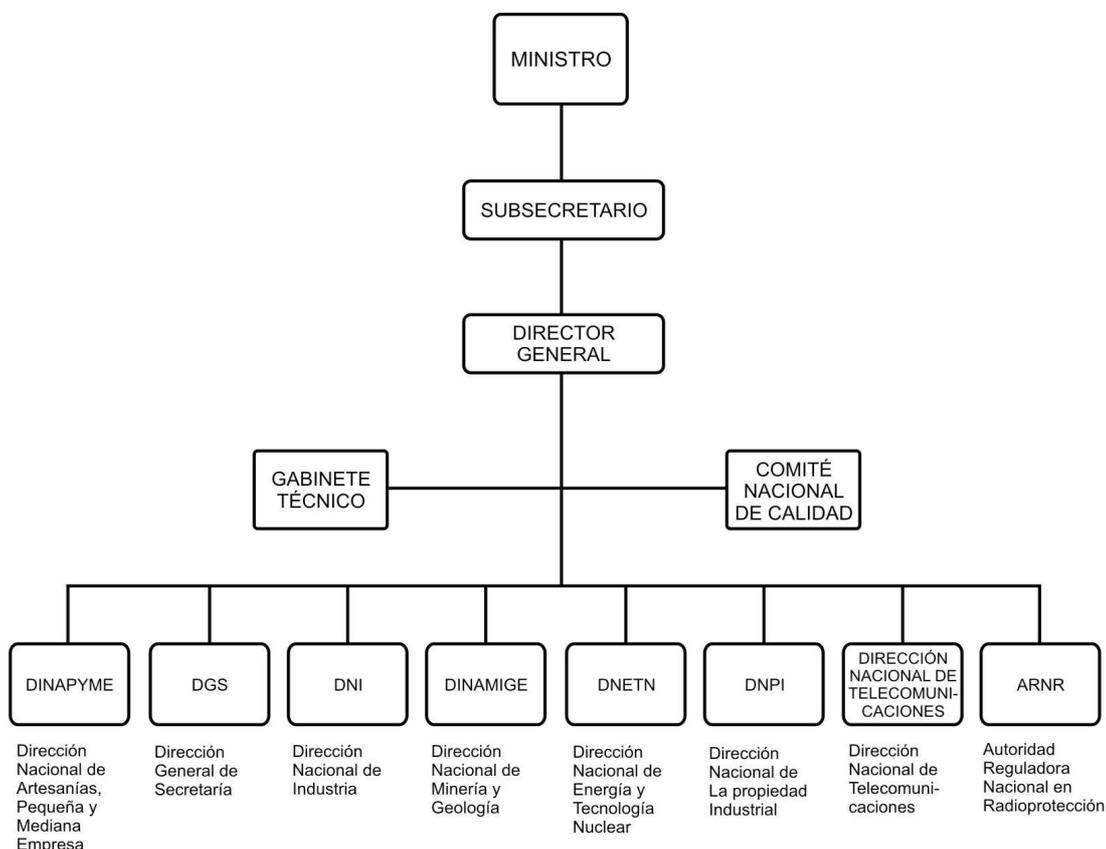
La misión de la DINACIS es contribuir a la inclusión social de los hogares y las personas que viven en condiciones de indigencia y pobreza extrema, generando oportunidades para el desarrollo integral a nivel familiar, comunitario y personal; desarrollando asimismo proyectos específicos de asistencia crítica y respuesta rápida para las situaciones sociales emergentes, impidiendo que otros hogares se precipiten en situaciones de extrema vulnerabilidad.

4 Ministerio de Industria, Energía y Minería

4.1 Misión

El Ministerio de Industria, Energía y Minería es responsable de proponer políticas específicas referidas a los sectores industrial, energético, minero y de telecomunicaciones, tendientes a la transformación y fortalecimiento del aparato productivo nacional, a la integración regional y a atender los requerimientos que plantea el mundo globalizado. La utilización de herramientas de gestión adecuadas, la promoción de la especialización y la innovación serán fundamentales para lograr una respuesta eficaz a los nuevos desafíos.

4.2 Organigrama y Direcciones Nacionales



4.2.1 Dirección nacional de industrias

Misión

La Dirección Nacional de Industrias es responsable de la proposición de políticas de desarrollo industrial, en el marco de las políticas macroeconómicas definidas por el Poder Ejecutivo, adecuadas a la reconversión y mejora de la competitividad de las industrias.

Cometidos

- Propiciar el análisis y seguimiento de la situación industrial nacional e internacional en los aspectos relevantes, adecuados para el diseño de políticas.
- Desarrollar mecanismos públicos de participación laboral y empresarial, tendientes a incorporar los puntos de vista que permitan captar la visión de los protagonistas.
- Promover acciones tendientes a mejorar la competitividad y calidad, así como el conocimiento del avance tecnológico al efecto del cumplimiento de los cometidos señalados anteriormente.
- Realizar la gestión de los regímenes regulados y de las normas contra prácticas desleales de comercio, subsidios y salvaguardias, actuando como órgano técnico de aplicación para los casos relativos al sector industrial.
- Verificar el cumplimiento de las normas y acciones de promoción y desarrollo industrial.
- Integrar los grupos MERCOSUR y los Comités de Normalización relacionados con la actividad industrial.

4.2.2 Dirección nacional de la propiedad intelectual

Misión

Administrar y proteger los derechos de Propiedad Industrial, suministrando servicios eficientes y confiables como elemento clave de la infraestructura nacional para favorecer el desarrollo industrial, económico y social del país. A efectos de satisfacer las necesidades de nuestros clientes concentramos nuestros esfuerzos en instrumentar un sistema de Propiedad Industrial dinámico y atento a los cambios que se operen a nivel tecnológico y comercial tanto en el ámbito nacional como internacional.

La Dirección Nacional de la Propiedad Industrial es la Unidad Ejecutora del Ministerio de Industria, Energía y Minería, cuyo cometido sustantivo es administrar y proteger los derechos de Propiedad Industrial. Se entiende por Propiedad Industrial, el conjunto de disposiciones que protegen tanto la actividad innovadora manifestada en nuevos productos, nuevos procedimientos o nuevos diseños, como la actividad mercantil, mediante la identificación en exclusiva de productos y servicios ofrecidos en el mercado.

La Ley de Marcas N° 17.011 (09/98), actualizó la normativa que rige la materia, creando nuevos registros y adoptando nuevas figuras. Así se crearon los registros de licencia de marcas, de prenda industrial de marcas, de embargos y se extendió la protección a signos que anteriormente no estaban regulados: frases publicitarias, marcas colectivas, marcas de certificación o garantía.

En el ámbito de las invenciones la Ley N° 17.164 (09/99), ha sustituido la antigua normativa de patentes, adecuándola a las obligaciones internacionales contraídas a partir de la aprobación del Acuerdo sobre los Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

El marco legal del Uruguay, cuenta ahora con disposiciones más claras sobre los derechos de la Propiedad Industrial así como una adecuada protección a sus titulares, que permite a su vez la transferencia de tecnología como forma de favorecer equilibrio de derechos y obligaciones, simplificando además los procedimientos administrativos, en consonancia con el marco de armonización internacional en la materia.

Reconociendo que la Propiedad Industrial es un tema de creciente importancia para la economía de un país, la Dirección Nacional de la Propiedad Industrial está abocada a su transformación, desarrollo y divulgación. En ese contexto, se diseñó, y está en ejecución una fuerte política de apertura a todos los ciudadanos iniciada a través de Comités Técnicos en los que participan representantes del Estado y de los sectores privados involucrados. En esa línea se inscribe también la edición de publicaciones sobre la materia y organización de varios eventos a nivel nacional e internacional con el objetivo de su mayor difusión.

Los profesionales y funcionarios que prestan servicios en la Dirección Nacional de la Propiedad Industrial, cuentan con una destacada formación técnica, adquirida a través de una extensa trayectoria en el área a nivel nacional, como también en cursos especializados realizados en el exterior.

Finalmente al difundir nuestra forma de trabajo y nuestra legislación pretendemos dotar a todos los sectores involucrados en el tema de un instrumento de trabajo útil, para que puedan optar por Uruguay cuando soliciten la protección de sus derechos.

4.2.3 Dirección general de minería y geología

Misión

La Dirección Nacional de Minería y Geología (DINAMIGE) es una Unidad Ejecutora dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), responsable del control y administración de la explotación de recursos minerales del subsuelo. Establecida en 1912, presta asesoramiento sobre los procedimientos mineros para la obtención de títulos de prospección, exploración y explotación de minerales.

Realiza, entre otras actividades, investigaciones geológicas, hidrogeológicas, geofísicas y brinda servicios de perforaciones para obtención de aguas subterráneas o realización de estudios geológicos.

Edita mapas geológicos, hidrogeológicos del país a diferentes escalas y también provee asesoramiento sobre el sistema legal minero, requisitos ambientales y condiciones de inversión minera para operar en el país.

DINAMIGE se compone actualmente de un grupo profesional, técnico y administrativo que totaliza 86 funcionarios.

Sus cometidos, estructura organizativa y responsabilidades fueron establecidos por Decreto del Poder Ejecutivo N° 190/997 de 4 de junio de 1997.

Cometidos

- Promover, regular, controlar y fiscalizar la explotación, con propósitos económicos, de los recursos minerales del país.
- Regular y controlar las actividades de prospección y exploración desarrolladas fuera del ámbito del Estado.
- Mantener actualizada la información geocientífica y minera del país a partir de los informes de las empresas, organismos e instituciones que ejecuten en forma directa los relevamientos.
- Gestionar el otorgamiento de concesiones de explotaciones.

4.2.4 Dirección nacional de ingeniería y tecnología nuclear

Misión

La Dirección Nacional de Energía y Tecnología Nuclear deberá identificar y cuantificar las fuentes de energía primaria existente en el país, siendo responsable de asesorar al Ministerio de Industria, Energía y Minería en la formulación de la política energética y de ejecutar las acciones de gestión que de ello se deriven.

Asimismo identificará los servicios vinculados al uso de la tecnología nuclear que contribuyan al desarrollo económico y social del país.

Cometidos

- Propiciar la realización de investigaciones para identificar y cuantificar las fuentes de energías primarias existentes, evaluar el resultado de dichas investigaciones y promover el desarrollo de su explotación.
- Procurar el abastecimiento de las necesidades energéticas en condiciones adecuadas de seguridad y al menor costo posible.
- Coordinar y orientar la acción de las entidades que operen en el sector.

- Proponer mecanismos de protección de los consumidores de productos y servicios energéticos y controlar su efectiva aplicación.
- Participar en la elaboración de normas de seguridad para instalaciones, productos y servicios asociados a las actividades energéticas y controlar su efectiva aplicación.
- Participar en la elaboración de los marcos normativos y regulatorios de las actividades energéticas y controlar su cumplimiento.
- Coordinar con instituciones nacionales e internacionales la ejecución de acciones específicas en la temática de energía.
- Identificar, proponer y operar un sistema de desarrollo de prestación de servicios para las personas, las empresas y otros organismos del estado, referidos al uso de la tecnología nuclear en las áreas que vinculan las radiaciones con la salud, el medio ambiente, la industria, la minería, la geología, los alimentos, etc.
- Determinar los requisitos y supervisar el funcionamiento y condiciones de seguridad de los generadores de vapor instalados en el país a los efectos de otorgar la habilitación o inhabilitación correspondiente.
- Determinar los requisitos y supervisar el funcionamiento y condiciones de seguridad de los generadores de vapor instalados en el país a los efectos de otorgar la habilitación o inhabilitación correspondiente.
- Implementar y ejecutar los contralores legales o reglamentarios asignados en relación a las concesiones otorgadas en el sector energético.

4.2.5 Dirección nacional de artesanías, pequeñas y medianas empresas

Misión

La Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas es la Unidad Ejecutora del MIEM encargada de fomentar el desarrollo de las artesanías, micro, pequeñas y medianas empresas, en el marco de las restantes políticas definidas por el Poder Ejecutivo, promoviendo la mejora en todos aquellos aspectos que incrementen sus posibilidades de competencia a nivel nacional e internacional.

DINAPYME propone, coordina e implementa políticas y programas para MIPYMES en el Uruguay, con el fin de desarrollar sinergias que potencien la competitividad.

Visión

Ser referente en políticas y programas para MIPYMES en el ámbito nacional.

4.2.6 Autoridad reguladora nacional en radioproteccion

Misión

La Misión de la Autoridad Reguladora Nacional en Radioprotección es la de proteger a trabajadores ocupacionalmente expuestos, sociedad y medio ambiente de los efectos nocivos de las radiaciones ionizantes, generando de esta forma una cultura de la seguridad radiológica en el país.

5. Ministerio del Interior

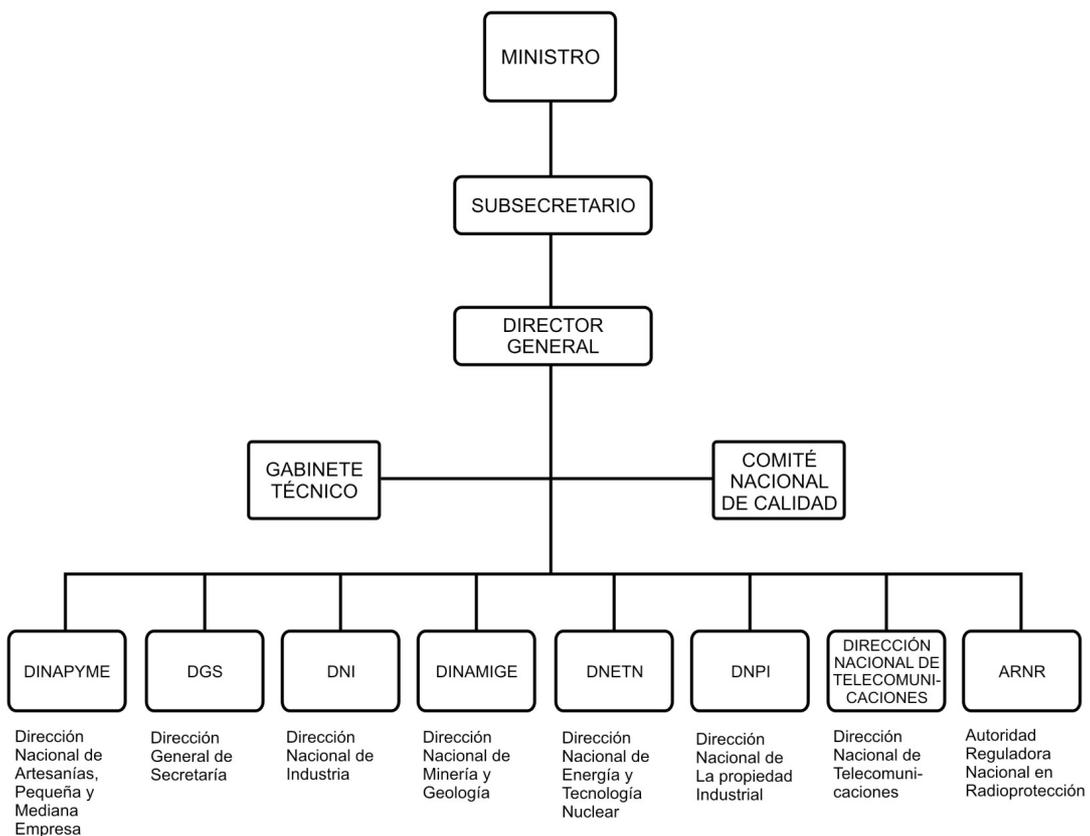
5.1 Misión

Custodia y preservación de la seguridad de todas las personas en el territorio nacional, para garantizar el libre ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

5.2 Visión

Organismo reestructurado en forma simple y sin superposiciones y redimensionado con racionalización de sus recursos naturales y humanos a escala nacional.

5.3 Organigrama



6. Ministerio de Salud Pública

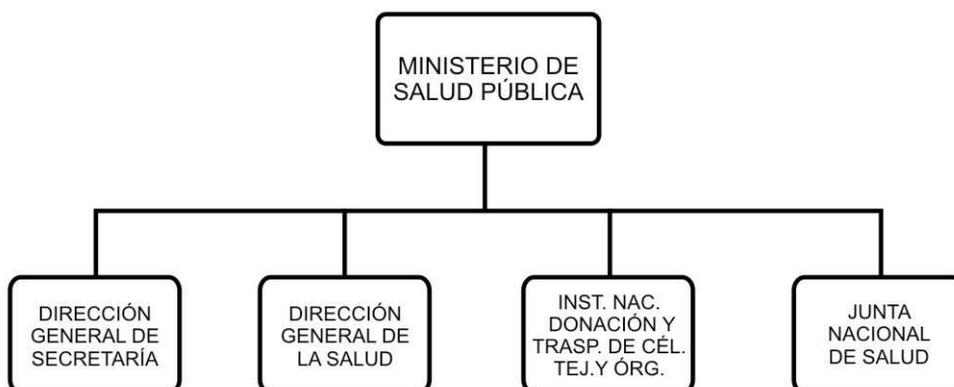
6.1 Misión

Formulación de los objetivos sanitarios, determinación de las políticas y fijación de estrategias para el cumplimiento de los cometidos esenciales y sociales en materia sanitaria, de modo de asegurar la salud, en el entendido que es un derecho humano básico, bien público y responsabilidad de Estado. Vigilancia epidemiológica, promoción, prevención y educación en salud. Regulación y control de los actores - individuales e institucionales -del sistema nacional de salud y sus acciones, y la incorporación y uso de la tecnología médica. Promoción, protección de la salud y atención a la enfermedad de las personas beneficiarias de los Servicios de Salud del Estado, con un enfoque biosicosocial, utilizando los recursos disponibles con eficacia y eficiencia.

6.2 Visión

Garantizar la salud de la población sobre la base de una atención que cumpla los principios de universalidad, continuidad, calidad aceptable, equidad, oportunidad, eficacia, eficiencia social y económica, atención humanitaria, participación social, gestión democrática, derecho del usuario a la decisión informada sobre su situación, centralización normativa, descentralización en la ejecución, interdisciplinariedad y trabajo en equipo, sustentabilidad, para lograr un sistema nacional integrado de salud, financiado por un seguro nacional obligatorio, con integración de efectores públicos y privados. Fortalecimiento de la red pública de atención, con una administración ágil, centrada en un usuario informado y participativo. Integrar las acciones de salud en su contexto social y económico, a través de la coordinación e interacción de programas y acciones con otros organismos del estado.

6.3 Organigrama.



Anexo IV Modelos de entrevistas

Entrevista OPP

- 1- ¿Qué importancia se le da a la planificación estratégica a nivel nacional y que importancia según usted se le da en los diferentes organismos a este tema? (entendiendo por importancia que mecanismos se han definido, que se encontró, como se trabaja, etc.).
2. ¿Cree usted que los organismos tienen áreas dedicadas a la planificación estratégica? ¿Qué áreas disponen los organismos en materia de planificación? ¿Existen pautas generales?
3. ¿Por qué cree usted que los organismos no tiene áreas dedicadas a la planificación estratégica y a pesar de ello cree usted que exista planificación en dichos organismos?
4. ¿Qué rol desempeña la OPP para hacer que los diferentes organismos le den importancia a la planificación? ¿Como materializa ese rol?
5. ¿Se utiliza algún modelo o proceso formal de planificación estratégica?
6. ¿Esta reglamentada la planificación? ¿Existe a nivel de los organismos procedimientos específicos de planificación? ¿Cuál es el grado de formalidad de los mismos?
7. ¿Cómo participa OPP en los procedimientos específicos de cada organismo?
8. ¿Qué herramientas de planificación utiliza la OPP y cuales de ellas son utilizadas por los organismos?
9. ¿Quiénes intervienen en la planificación? ¿Existen mecanismos que garanticen o promuevan la participación de la misma? ¿Esta disponible para todos?
10. ¿El proceso de planificación de OPP se encuentra publicado en algún sitio? ¿Es de libre acceso?
11. ¿En que consiste el proceso de revisión? ¿Existe algún dispositivo de ajuste de los planes a nivel nacional o se deja libre a nivel de cada organismo? ¿De que manera se comunican los ajustes si existen?
12. ¿Existen herramientas de control o revisión que puedan detectar desvíos? ¿Si se detectan desvíos, se aplican medidas correctivas o de ajuste?
13. En los hechos ¿Cómo es la articulación entre planificación y presupuesto?

14. ¿Cómo se evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos y metas de gestión establecidas en el plan? ¿Existe algún sistema de indicadores?

Entrevista Ministerios

1. ¿Que importancia se le da a la planificación estratégica dentro del organismo?

2. ¿Existe un área específica que se dedique a la Planificación, como se organiza, de quien depende, donde se ubica en el organigrama y desde cuando existe?

3. ¿Porque cree usted que no existe un área dedicada a este tema y a pesar de ello cree usted que exista planificación en la institución?

4. ¿Esta reglamentada la planificación? (existe normativa a ser considerada a la hora de planificar)

5. ¿Existe algún modelo de planificación o proceso formal en la institución?

6. ¿En que consiste el proceso y que herramientas se utilizan?

7. ¿Quienes intervienen en la planificación? ¿Existen mecanismos que garanticen o promuevan la participación de la misma? ¿Esta disponible para todos?

8. ¿Dicho proceso esta publicado? ¿De que manera se comunican los ajustes?

9. ¿Existen herramientas de control o revisión que puedan detectar desvíos? ¿Si se detectan desvíos, se aplican medidas correctivas o de ajuste?

10. ¿En cuanto al presupuesto? ¿Existe relación entre el proceso presupuestario y el de planificación?

11. ¿Cómo se elabora el presupuesto?

12. ¿Cómo se evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos y metas de gestión establecidas en el plan? ¿Existe algún tipo de indicadores? ¿Cuáles son?

Anexo V Entrevistas en organismos

Entrevista OPP

Pol. Felipe Monestier

1- ¿Qué importancia se le da a la planificación estratégica a nivel nacional y qué importancia según usted se le da en los diferentes organismos a este tema? (entendiendo por importancia que mecanismos se han definido, que se encontró, como se trabaja, etc.)

Yo creo que en la Administración Central ha habido una escasa atención a la necesidad de desarrollar planificación estratégica. Yo concibo la planificación estratégica como un combo que incluye la evaluación, creo que pensar en planificación estratégica sin evaluación no tiene mucho sentido.

El diagnóstico que yo tengo es que el Estado Uruguayo ha sido históricamente en términos relativos, muy bueno en materia de generación de registros administrativos, creo que tiene registros bastantes confiables y que esos registros pueden ser potencialmente instrumentos de información para procesos de planificación y evaluación, pero que en muy contadas excepciones eso funciona efectivamente así.

Entonces la planificación yo creo es una debilidad estructural del Estado Uruguayo en particular en la Administración Central, creo que en este periodo se ha encarado y esta oficina es prueba de ello una tarea de construcción, que no es el primer paso porque existen algunos antecedentes previos a esta administración, pero es el primer paso consistente de construcción de capacidades para la planificación estratégica y evaluación en la Administración Central.

Cuando digo construcción de capacidades me refiero, tanto a sistemas de información como institucionales para gestionar, para utilizar sistemas de información.

Creo además que este periodo se caracteriza por una metodología de trabajo con los Ministerios desde OPP innovadora y que ha dado buenos resultados.

Nosotros partimos de la idea de que los sistemas de información que se han creado o que se crearon en administraciones anteriores y que los intentos de implantación de herramientas para planificación estratégica en la Administración Central sufrieron de varios problemas, pero tal vez uno de los más importantes es el hecho de que fueron concebidos como mecanismos esencialmente de control de parte de la Presidencia de la República sobre los Ministerios y como proceso que no solo fueron liderados por la Presidencia de la República a través de la OPP en particular a través del CEPRE sino que fueron liderados e implementados básicamente por estos actores, con escaso involucramiento de los actores ministeriales. Nosotros a diferencia de eso desarrollamos una estrategia que apuesta a desatar procesos de inducción en los Ministerios. Una estrategia intensiva en recursos humanos que coloca lo que nosotros llamamos "sectorialistas" (personas con conocimiento de áreas sectoriales de política y además de las herramientas de planificación estratégica, construcción de sistemas de información, manejo de indicadores, etc. files. Por una parte ayudan a los Ministerios a desarrollar, a llevar adelante la agenda de construcción de sistemas de información propia, la que ya tenían

los Ministerios y por otra parte trabajan con los Ministerios en la construcción de sistemas de información transversales para planificación estratégica, revisando los indicadores que tienen.

Pero sobre esa base se trabajó mucho en los Ministerios, se trabajó revisando los indicadores que ahí estaban, se trabajó construyendo nuevas matrices de indicadores para los Ministerios con los que fuimos trabajando.

Básicamente apostamos a la construcción de sistemas de información que permita realizar los procesos de planificación estratégica y de evaluación en sus distintas versiones, evaluación de gestión, evaluación de políticas.

2- ¿Cree usted que los organismos tienen áreas dedicadas a la planificación estratégica? ¿Qué áreas disponen los organismos en materia de planificación? ¿Existen pautas generales?

Empiezo por lo último, no hay pautas generales. Nosotros nos encontramos cuando entramos en los Ministerios, primero que los diagnósticos que tienden a presentar una situación homogénea de la Administración Central son diagnósticos superficiales. Adentro de la Administración Central tenemos enorme heterogeneidad, entre los Ministerios y al interior de los Ministerios. Este es el resultado de capas geológicas de intervenciones fragmentadas, algunas con muy buenos diseños, muy bien orientadas que lograron resultados parciales positivos y otras no.

En cuanto a los diseños institucionales y si hay o no unidades o áreas para planificación encontramos situaciones distintas. Encontramos situaciones de que no tienen y por lo tanto no hay nada, situaciones en que está creado en el organigrama pero que no existe en la realidad, situaciones en la que está creado en el organigrama, está creado en la realidad pero está devaluado o tiene un espacio de baja incidencia en los procesos sustantivos de toma de decisiones

3- ¿Por qué cree usted que los organismos no tienen áreas dedicadas a la planificación estratégica y a pesar de ello cree usted que exista planificación en dichos organismos?

Mientras no hay restricciones fuertes hay pocos incentivos para la planificación. ¿Por qué ponerte a priorizar, porque tomar los costos de prioridades, de decir no a unos y sí a otros, mientras hay recursos o da la sensación de que hay recursos para decirle que sí a todo? Mientras los decisores no internalizan la idea de que no hay para decirle que sí a todo el mundo, de que va a ver que decir no y que más vale estimar costos y beneficios en el sentido más altruista o más egoísta que quieras darle al cálculo de costos y beneficios ¿Cuáles son las razones para ponerte a planificar? ¿Para qué?

Yo creo que esa es una de las razones fuertes del divorcio entre técnica y política. En ningún momento se nos cruza por la cabeza pensar que en algún momento la técnica va a desplazar a la política. Nosotros asumimos que en un régimen democrático, las decisiones últimas son políticas. Todo lo que queremos hacer es que esas decisiones tengan un componente técnico, es decir sean decisiones informadas.

Después creo que hay una carencia en materia de recursos humanos, digamos, los saberes requeridos para los ejercicios de planificación, a veces

no se encuentran en el personal, el avance en selección de personal calificado es relativamente reciente. Entonces esta es otra hipótesis culturalista, si se quiere y creo que en ella tenemos otra explicación.

Por último el tema de el no ingreso de funcionarios a la Administración, creo que tampoco favoreció esto y creo que en los 90 hubo una estrategia, que yo puedo entender y hasta compartir en ciertas circunstancias, de intervenciones que colocaban estos saberes, estas competencias relacionadas con estos nudos fuera de la institucionalidad tradicional a través de los by pass (creación de programas con financiamiento internacional), ahí se concentraba la inteligencia y la técnica y desde ahí se trataba de alguna manera de picanear los procesos de cambio en la Administración Pública. Estos by pass, que si bien fueron muy importantes en muchas áreas y funcionaron muy bien, hay abundante evidencia de que en general tienen enormes dificultades de institucionalización y suelen tener dificultades para dejar capacidades instaladas en el propio Estado. Entonces en los momentos de impulso, porque en los 90 hay un impulso, podemos decir todo lo que se quiera sobre los programas con apoyo de organismos internacionales, y sus condicionamientos, podemos discrepar o estar de acuerdo en muchas cosas, ahora yo creo que hay una cosa innegable y es que esos programas o proyectos promovieron la creación de capacidades de planificación y de evaluación, en sus distintas versiones, en el marco lógico.

4- ¿Que rol desempeña la OPP para hacer que los diferentes organismos le den importancia a la planificación? ¿Cómo materializa ese rol?

Yo creo que la OPP ha tenido históricamente desde su nacimiento un drama de identidad. La OPP se crea en la Constitución de 1966, como una oficina dependiente de la Presidencia, con rango ministerial. Ahora a diferencia de los Ministerios que tiene sus competencias y atribuciones definidas por ley, las OPP los tiene como dije antes definidos por la Constitución, lo cual ya es un empoderamiento de la oficina y claramente influenciada por las corrientes de planificación de los 60. Yo creo que a través de los años, ha ido buscando una identidad que no termina de encontrar. De hecho si uno mira por ejemplo lo que prevé la Constitución que la OPP debe de hacer para elaborar las propuestas de presupuesto, yo creo que no se debe de haber hecho nunca, porque se habla de un consejo en el que participan los Ministerios del área de desarrollo...

¿Entonces que viene a ser la OPP? ¿Es la oficina que hace los planes estratégicos de desarrollo a largo plazo? ¿Es la oficina que define las prioridades de gobierno? ¿Es la oficina que arma el presupuesto? ¿Es la oficina que define el margen fiscal o las restricciones fiscales? Yo creo que las respuestas a esas preguntas irían variando a través del tiempo si uno va preguntando a las personas que han pasado por los cargos de dirección de la OPP.

Creo que el país, el Uruguay, el sistema político uruguayo, no se ha dado un debate en serio sobre que espera de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Bueno queremos que la gente planifique. Con respecto al uso del PEG SEV, tenemos el famoso artículo 36 de la rendición de cuentas o la ley de presupuesto. Es un artículo que dice, que establece algunos incentivos para los Ministerios que habiendo cargado la información en el PEG SEV y acreditando

que alcanzaron ciertas metas, se le facilita la transposición de recursos de un destino a otro dentro del Ministerio. Es un incentivo que les da flexibilidad y les permite utilizar recursos que de lo contrario irían a rentas generales. Es lo único que teníamos hasta ahora para algún incentivo de este tipo, para ir a mecanismos de planificación.

Si quieres incentivar la planificación en el nivel de oficina, el compromiso de la gente y mejoras de la gestión en ese nivel, o si quieres pararte en el nivel del Ministerio; tienes que pensar distintas baterías y seguramente tienes que pilotear distintas alternativas para ver cómo funcionan en el caso uruguayo.

Entonces creo que por ahí hay claves y volviendo a la Administración Central, cuando en un Consejo de Ministros, un Ministro emita su reporte en cinco minutos mostrando un powerpoint con un tablero de control, y que diga: Bueno nosotros nos habíamos planteado 5 metas, y para cada una de esas metas tenemos 5 indicadores y esta es la situación, con los indicadores y con las metas. En la medida que esas cosas empiecen a ocurrir y se convierta como en la lengua franca, yo creo que eso claramente va a extenderse.

Dicho esto creo que deberíamos de tener algunas reglas más formales para incentivar este tipo de cosas

5- ¿Se utiliza algún modelo de planificación estratégica?

Si, OPP armó unas metodologías de planificación estratégica al inicio de este periodo. A nuestro juicio, hoy haciendo una autocrítica respecto al uso de esas herramientas, implican procesos muy largos, muy poco ajustados a los tiempos políticos.

Las metodologías que hay son bien convencionales, son adaptaciones de la muchas versiones de metodología de desarrollo de procesos de planificación estratégica que hay en el mundo, pero que puestos en una estructura como el Estado Uruguayo, implican procesos muy largos, en los que no necesariamente se coloca en el centro de discusión el ¿para que de la gestión ministerial? Ese “para que”, para nosotros esta necesariamente fuera del Ministerio, es agregar valor.

Esta oficina entra a los Ministerios con otra lógica. Nosotros no vamos a ir, a ser el equipo que conduce un proceso de planificación estratégica dentro de los Ministerios, sino que vamos a generar un proceso de inducción, es decir nosotros les vamos a ayudar a construir sistemas de información, para que esos sistemas de información empiecen a producir datos que obliguen a los tomadores de decisión a decir “este dato refiere al asunto central del Ministerio”. . Nosotros creamos las capacidades institucionales, básicamente creamos sistemas de información y capacidad institucional para el uso de esos sistemas de información para la planificación estratégica.

Yo creo que tenemos que tener un lenguaje común básico acerca de planificación estratégica, y una estrategia de desarrollo de las herramientas y de las capacidades de planificación común.

Pero no me parece lo central, y no me parece una estrategia de intervención adecuada entrar por la metodología de planificación, me parece que hay que entrar por la generación de condiciones.

Las metodologías son herramientas que te ayudan a formalizar ideas sobre lo que quieres lograr. Creo que son herramientas útiles que nos equivocamos menos cuando las usamos, pero creo que en el Estado Uruguayo en particular

en la Administración Central si entramos por ahí tenemos el riesgo corremos el riesgo de quedarnos en ejercicios muy formales que no terminan de impactar en las organizaciones. Creemos que tiene mas impacto y la experiencia de estos años nos confirman que esto es así, ir por otra estrategia que es la creación de los sistemas de información para cambiar las prácticas.

Esa es la estrategia por la que optamos, que no niega la necesidad de utilizar metodologías.

6- ¿Está reglamentada la planificación? ¿Existe a nivel de los organismos procedimientos específicos de planificación? ¿Cuál es el grado de formalidad de los mismos?

La carga del PEG SEV y los procesos de carga de información pensada para presupuesto nacional y rendición de cuentas están regulados, creo que por decretos (no es mi especialidad pero seguro esta regulado). Hay normas que indican que se debe de hacer. Y después esta el peso político, las cartas que mandan al principio de los ciclos presupuestales o de rendición de cuentas, el MEF y la OPP por separados o juntos demandando información a los M Ministerios. Después esta esto del artículo 36 que les mencionaba, este incentivo para la carga de información y la demostración del logro de metas. Hay alguna regulación.

En cuanto a los procedimientos específicos de planificación la herramienta que tenemos hoy es el PEG SEV, no tenemos todavía otras herramientas de planificación, y de hecho yo creo que la situación más probable es que vamos a finalizar este periodo manteniendo en funcionamiento una versión mejorada del PEG SEV, porque es la herramienta que esta presente en todos los Ministerios, así que va a ver que usarla, al mismo tiempo que vamos desarrollando estas otras herramientas de apoyo a la planificación.

7- ¿Como participa OPP en los procedimientos específicos de cada organismo?

Generando capacidades en los Ministerios y en la propia Presidencia de la Republica.

Una cosa interesante del rol de esta oficina, es que cuando nosotros entramos a los Ministerios, y diagnosticamos que sistemas de información tienen, quienes los usan, que relevancia tienen, que nivel de desarrollo, y hacemos como un mapeo de la situación de los sistemas de información y de registro que hay en ese Ministerio, nosotros identificamos demandas. Hay algunas demandas que nos pueden parecer muy alineadas con la estrategia de lo que nosotros queremos hacer (construcción de capacidades), y hay otras demandas que nos pueden parecer totalmente locas, que no tiene ningún sentido.

Además una de las novedades institucionales de este periodo es la creación de AGESIC (Agencia para el Gobierno Electrónico), que se supone que es el organismo rector en materias de políticas de desarrollo de sistemas de informáticos, nosotros (AGEV), desarrollamos una alianza fuerte con ellos que se expresa por ejemplo en los llamados "Fondos Concursables" de AGESIC. Si bien AGESIC tiene su centro de acción en fijar las grandes políticas de incorporación de tecnologías de información al Estado Uruguayo, nosotros

siempre entendimos que también tenía que dar orientación y marcar referencias en un nivel más bajo de políticas, no solo en las grandes líneas. Entonces ahí hay una sociedad, AGESIC, AGEV, en la que nosotros estamos en algún sentido de los dos lados del mostrador, por un lado trabajando con los Ministerios ayudándolos a identificar demandas prioritarias, ayudándoles a darle formato de proyectos a eso y del otro lado del mostrador (otras personas obviamente, pero también de AGEV) integrando los tribunales de proyectos con AGESIC. Eso nos permite, así como por un lado atacamos los déficits de sistemas de información comprando los Tableros de Control mediante una compra central, por otro lado apoyando la construcción de sistemas de información más ad hoc para los Ministerios por esta vía.

8- ¿Qué herramientas de planificación utiliza la OPP y cuáles de ellas son utilizadas por los organismos?

Insisto los déficits de planificación de OPP son los mismos del resto de la Administración Central.

Los instrumentos que hay son los mismos, por tanto sus déficits también. La metodología que estamos queriendo usar en los Ministerios, es la misma que creemos se debe aplicar acá. Por eso nosotros de acá a dos meses esperamos que este funcionando el Tablero de Control de la OPP, que estén cargadas las metas, los indicadores. Pero hoy te podría decir que me consten solo algunas áreas de la OPP tienen plan estratégico, esta es una de ellas y como les dije antes lo acaba de terminar.

9- ¿Quiénes intervienen en la planificación? ¿Existen mecanismos que garanticen o promuevan la participación la participación de la misma? ¿Está disponible para todos?

Aquí tenemos situaciones diferentes. En el 2005 la línea fue hay que cargar el PEG SEV. Para que esa carga no empezara de cero, OPP a partir de un conjunto de información disponible, programas de gobierno, etc., definió que había un conjunto de lineamientos estratégicos de gobierno. La OPP interpreto lo que habían sido comunicaciones del Poder Ejecutivo y dijo: “Acá identificamos un conjunto de lineamientos estratégicos de gobierno”, los cargo en el PEG SEV y le dijo a los Ministerios “Carguen sus prioridades teniendo en cuenta estos lineamientos estratégicos del gobierno”. Eso es lo que se hizo, con los resultados a mi juicio, carga más bien ritual y todas las cosas mencionadas anteriormente.

Hoy lo que tenemos es un proceso de revisión de esas planificaciones estratégicas, a pesar de que se sigue usando el PEG SEV. Si ustedes miran la última información que mando OPP al parlamento en la última Rendición de Cuentas, van a ver que hay un documento que se llama “El Consolidado”, que es simplemente unas salidas del PEG SEV, en la que aparecen indicadores, objetivos de los Ministerios, etc.

Eso existe, pero al mismo tiempo nosotros estamos haciendo un proceso vía nuestros sectorialistas en los Ministerios y vía los técnicos de staff central de esta oficina de revisión con los Ministerios de lo que fue su proceso de planificación, con distintos grados de avance, en algunos casos prontos para que las autoridades políticas convaliden la matriz de indicadores que se ha

construido. En otros tenemos esas matrices acordadas con mandos medios de los Ministerios o con los directores de las UPEs. En otros Ministerios no tenemos nada todavía. Ese es el grado de avance que tenemos.

Para el próximo presupuesto quinquenal, nosotros asumimos que la herramienta en la que nos vamos a apoyar (es la única que esta presente en todos los Ministerios) es el PEG SEV REVISADO, es decir un PEG SEV depurado de una cantidad de indicadores, con mejores indicadores, con objetivos más precisos.....Pero nuestra expectativa es ir hacia una migración progresiva, a otros sistemas de información usando los Tableros y algún software asociado o vinculado a los Tableros.

10- ¿En que consiste el proceso de revisión? ¿Existe algún dispositivo de ajuste de los planes a nivel nacional o se deja libre a nivel de cada organismo? ¿De que manera se comunican los ajustes si existen?

En la reglamentación, con respecto al PEG SEV, se establecen algunas reglas de juego que dicen que OPP revisa la planificación que hacen los Ministerios. Pero en realidad la última palabra la tiene los Ministerios, es decir que si OPP sugiere que determinado indicador no le parece adecuado no tiene ninguna forma de imponer un cambio en la planificación de los Ministerios.

Casi hay un pedido de los Ministerios que esta oficina revise, pero eso expresa más bien la debilidad del proceso, no su fortaleza. Es decir los Ministerios cargan y después dicen: "mírenlo, haber si estos indicadores son o no son", pero yo considero que son correcciones marginales del asunto las que se hacen sobre este modelo de planificación, las que se hacen como motivo de las rendiciones de cuentas, etc.

Otra cosa distinta es el proceso de revisión que se está haciendo independientemente de las rendiciones de cuentas con los sectorialistas en los Ministerios, son cosas diferentes. Una cosa es esto que está establecido en el ritual de que hay que mirar para cada rendición, de informar si cambiaron objetivos o no.

11- En los hechos ¿Cómo es la articulación entre planificación y presupuesto?

En el modelo 2005, entiendo que el mensaje que se le envió a los Ministerios era presupuesto base cero, es decir fantaseen, lo cual en principio no pareció un incentivo demasiado fuerte para la planificación. Todo puede ser prioritario.

Yo creo que es un punto por resolver. Las herramientas de las que hoy disponemos, PEG SEV, etc., no se juntan nunca con la plata. Esta la planificación por un lado y por otro el sistema que te informa sobre recursos financieros. Nunca puedes cruzar, metas, recursos.

Estas herramientas en las que estamos trabajando ahora, Tableros de Control y otras herramientas informáticas asociadas a ellos, tiene la potencialidad de juntar metas-recursos.

Yo creo que es una de las discusiones pendientes de cual es el rol de OPP, cual es el rol de OPP en relación al presupuesto y creo que estamos lejos todavía de tener bien atado planificaron y presupuesto.

12- ¿Cómo se evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos y metas de gestión establecidas en el plan? ¿Existe algún sistema de indicadores?

El grado de cumplimiento, es difícil opinar sobre eso dado lo que hay sobre planificación en los Ministerios. No creo que se pueda decir mucho respecto a esas metas cargadas en el PEG SEV y esos indicadores. Las metas son malas, los indicadores para evaluar son demasiados en algunos casos ¿Que se puede decir de si se alcanzaron o no? Yo creo que ahí existen enormes dificultades. Nosotros ahora creamos los indicadores con cada uno de los Ministerios. Alguien decía que lo que nosotros estamos haciendo es como generar un sistema nervioso que pida alertas. Que diga mira: “la tasa de abandono en secundaria crece y crece....” Los sistemas de información tienen que servir para que se disparen alertas.

**Entrevista MEF
Cr. Daniel Mesa**

1- ¿Que importancia se le da a la planificación estratégica dentro del organismo?

Al asumir este gobierno se encuentra con que no hay planificación o que la planificación que existe es muy débil en cuanto a mediano plazo y largo plazo y no hay instituciones que la hagan. Los únicos indicios que encontramos en OPP en lo que entonces era el CEPRE del que en alguna manera es el continuador en parte el Área de Gestión y Evaluación de Estado (AGEV). Nos encontramos con que ahí había algún esbozo de alguna metodología de planificación estratégica, cuyo uso fundamental pensado era el proceso presupuestario.

Entonces esta es la situación, ausencia de planificación en todos los campos, que tenemos que recuperar un sentido de planificación (esto a marzo de 2005). Empezamos por el presupuesto, en este país tenemos un presupuesto quinquenal, que tiene que ser el paralelo de un plan de mediano plazo, entonces atacamos por ahí. Busquemos la forma de transformar los lineamientos estratégicos que tenemos en la plataforma electoral que de alguna manera prevé la ciudadanía, transformemos eso en lineamientos estratégicos.

Durante los primeros 3 o 4 meses de gobierno se hizo el esfuerzo de tratar de combatir la cultura existente y generar planificación estratégica en cada Ministerio.

Se adoptó la metodología que existía que manejaba en ese momento una parte del antiguo CEPRE, y este grupo de coordinación que integraba gente de OPP, de la Contaduría de la Nación y del Ministerio de Economía en General. Ese equipo de trabajo primero hizo una ronda con los Ministros y sus equipos políticos para explicar de qué se trataba, lo que se quería hacer y escuchar las ideas, para después formalizar el trabajo por la vía técnica.

En algunos Ministerios donde había una mayor capacidad institucional, el proceso se hizo con una seriedad, en otros Ministerios no fue tan fácil, somos conscientes que permaneció el ritualismo en la aplicación de ese proceso, que culmina en la presentación de un presupuesto nacional.

Ahí sobre bases de prioridades generales que fija el Consejo de Ministros en grandes áreas, educación, salud, seguridad, infraestructuras y el tema de la protección social y a través de la negociación entre el Ministerio de Economía auxiliado por OPP y los distintos Ministerios se llegan a determinar por debajo de esas grandes prioridades las prioridades sectoriales, para que cada Ministerio pudiera tener los recursos para aplicar su propio plan.

Con ese esquema se comienza, con sus propias limitaciones como falta de sistemas de información, falta de capacitación de los organismos transversales y de los Ministerios en sus recursos humanos para entender lo que queríamos

y dificultades políticas generales porque es muy difícil cambiar la rueda de la bicicleta cuando uno esta andando y es muy difícil avanzar hacia un proceso de planificación estratégica en plazos breves y en medio en un cambio de gobierno, de gobierno que llega a ocupar su lugar sin tener un plan de gobierno estrictamente elaborado. La realidad demostró de que el proceso debía ser mucho mas lento y que nos faltaban instrumentos para poder llevarlo a cabo.

Ese fue como un primer ciclo. Se vuelve a intentar aplicar una metodología de planificación estratégica en los procesos de reestructura orgánica de puestos de trabajo en los Ministerios. Es decir se repite todo el ciclo. Ahora para identificar exactamente cuales eran los procesos y cuales eran las necesidades de recursos humanos que tenía el Ministerio en este caso, se hizo en el Ministerio y en cada una de las unidades ejecutoras, se detectan otra vez problemas, pero avances respecto a la situación anterior. Yo creo que en esa situación estamos hoy, de avances y estancamientos. Vamos avanzando con apoyo de organismos internacionales en el manejo de otros instrumentos que nos puedan ayudar en el proceso de la planificación estratégica, como por ejemplo el uso del Marco Lógico como forma de empezar a planificar.

Bueno en el medio de eso se producen muchos cambios en el gobierno, se comienza en el 2006 el proceso de transformación democrática del Estado, que también atiende a las dificultades que habíamos experimentado en un principio, hay algunos avances pero realmente es demasiado complejo, en realidad es un sistema de reformas y no una reforma, cada una se vincula en otra, en el avance multilateral.

2- ¿Existe un área específica que se dedique a la Planificación, como se organiza, de quien depende, donde se ubica en el organigrama y desde cuando existe? ¿Cuáles son sus principales tareas o cometidos?

No, en realidad hay esbozos de tareas vinculadas a la planificación, no hay un área que se dedique específicamente a la planificación. Hay discusiones ni siquiera comenzadas sobre el tema planificación y presupuesto.

3- ¿Porque cree usted que no existe un área dedicada a este tema y a pesar de ello cree usted que exista planificación en la institución?

En realidad existen esbozos de planificación en todos los organismos, porque no hay un área, bueno durante decenas de años sin decirlo se tuvo el objetivo de trabajar con un Estado, que en realidad el mercado es el que asigna los recursos que no hay que planificar. Esto es lo que venimos escuchando desde 1980 para acá, hasta hace 4 años.

4- Esta reglamentada la planificación? (existete normativa a ser considerada a la hora de planificar)

No, no existe reglamentación.

5- ¿Existe algún modelo de planificación o proceso formal en la institución?

No, tampoco. Todo lo que estamos diciendo antes tiene un alto grado de informalidad y de acuerdo, que no es casual, porque difícil es antes de conocer los mejores caminos hacerlos regidos. Tuvimos que recorrer 4 años para darle una cierta rigidez a los plazos y los procedimientos de la elaboración presupuestaria. Recién en la ley 18362 de la rendición de cuentas 2007 que se aprueba el año pasado, 2008, se estableció en una norma legal con que plazo cada organismo tenia que presentar sus estados para la elaboración presupuestaria.

6- ¿En que consiste el proceso y que herramientas se utilizan?

Lo que hay hoy es el SIIF que es el único elemento que hay. Hay otros sistemas pero que tiene que ver más con el presupuesto que con la planificación. El SICI que es el sistema que registra los proyectos de inversión que tiene que ser aprobados legalmente, tiene ciertos requisitos. Tenemos sistemas que permiten distinguir el gasto que lo tiene AGEV en este momento y nos mas que eso.

El esquema es este, primero saber lo que quiero, es decir que información necesito para la toma de decisiones, y a partir de ahí elaborar un sistema. Estamos recién en esa etapa.

7- ¿Quienes intervienen en la planificación? ¿Existen mecanismos que promuevan o garanticen la participación de la misma? ¿Esta disponible para todos?

En la planificación intervienen todos los organismos, la planificación en teoría es descentralizada, dentro de ciertos rangos, de cierta metodología y ciertos topes que surgen de la distribución de prioridades y de la proyección de los ingresos Dicho, dentro de esos limites cada Ministerio establece su propia planificación. Insisto estamos viendo la planificación ligada al presupuesto.

8- ¿Dicho proceso esta publicado? ¿De que manera se comunican los ajustes si existen? ¿En que consiste el proceso de revisión?

Acá tenemos distintas complejidades, si asumimos que presupuesto y plan se confunden, el sistema de aprobación presupuestario o de las planificaciones anuales (IAP) implica primero, desde el Ministerio de Economía el planteo vital es la proyección de las grandes variables macroeconómicas y por lo tanto de los ingresos, que nos permite decir bueno: “el espacio fiscal que tenemos es X” y en función de eso el Consejo de Ministros tiene que fijar las prioridades, “ de este dinero vamos destinar tanto o tal porcentaje a tal o cual prioridad”, y con esa información los Ministros tienen que planificar o variar sus planes. Una vez que el Consejo de Ministros aprueba el 2º nivel de prioridades sectoriales queda cerrado el plan en primera instancia. Ese plan, en el cual hay asignados recursos o créditos presupuestales se comienza a aplicar. ¿Que se hace de ahí en adelante? Bueno les pedimos a los organismos, y eso depende de la Unidad de Presupuesto Nacional del Ministerio de Economía que programen la ejecución del año, entonces ahí entramos en la planificación de corto plazo, como van a ejecutar, porque eso nos indica a nosotros de si los créditos me van a alcanzar o no o si nos van a sobrar y también nos da una idea de cómo ajustar plan financiero al gasto, entonces nos planteamos la necesidad de una programación que funcione bien. Eso es nuevo no se hacia. Lentamente se va avanzando en ese camino. Nos prendimos periódicamente con todos los organismos incluso los de 220, fundamentalmente con los más importantes en el sentido que su gasto tiene más efecto en el presupuesto global, para ver esa programación anual, en que etapa están, como vienen cumpliendo su plan, no solo en cuanto a las cantidades que están gastando sino en cuanto a lo que ejecutan. Ahí cito algún instrumento de premio vinculado a las economías que pueden hacer, que valen solo si cumplen con las metas estratégicas, para ligar más la ejecución a las metas y sobre ese procedimiento puede haber alguna pequeña modificación de planes, a la baja o reestructurando el plan o al alta, el presupuesto permite una cierta flexibilidad de un 6% aproximadamente en el gasto a través de refuerzos de rubros que implican redistribuciones. Puede haber redistribuciones entre programas aunque estén ubicados en distintos Ministerios si tiene objetivos comunes, eso permite aprovechar mejor el gasto y atender a variantes que la realidad nos marque en el transcurso del año. Si las variantes son de mediano plazo, seguidamente van a derivar en una modificación presupuestal, y se repite todo el ciclo con grandes prioridades sectoriales y aprobación.

Estamos todavía débiles en la evaluación.

9- ¿Existen herramientas de control o revisión que puedan detectar desvíos? ¿Si se detectan desvíos, se aplican medidas correctivas o de ajuste?

En la ejecución anual, a través del registro de la ejecución nos damos cuenta, no de si hay desvíos en los planes o no, porque para eso tenemos que ir a preguntar, nos damos cuenta de si la ejecución viene acelerada o lenta, y eso hace tomar medidas en cualquier sentido. Hay iniciativas de los distintos organismos que nos puedan plantear cambios en la ejecución o cambios que se producen en la realidad que afectan a los distintos organismos de distinta manera y que eso puede requerir a su vez cambios en la planificación. Por ejemplo en este año 2009, crisis financiera y económica a nivel internacional, ¿como respondemos a esa crisis? Política general reorientación del gasto. Calculamos ¿que tenemos que hacer?, reorientar hacia aquel gasto que pueda significar o generar un mayor impacto sobre el nivel de actividad. Juntamos a los Ministerios y les dijimos, acá hay que apretar las tuercas, tenemos que bajar el gasto y reorientar. Y ahí fue al revés, nosotros tuvimos la iniciativa de plantear cambios en los planes. ¿Como hacemos, nos decían para rebajar el gasto? Bueno, el gasto permanente hay que revisarlo, ¿si en ese gasto permanente, estructural, fijo que tenemos estamos bien o estamos desperdiciando, estamos utilizando bien esos recursos o compramos papel de mas y nos sobro o gastamos electricidad de mas o combustible de mas, que podemos ahorrar? A cada uno le pedimos que hiciera su análisis. En cuanto al gasto variable que tiene que ver con proyectos, dijimos bueno miren, nos queda un año de este periodo de gobierno, no comiencen proyectos que no terminan en un año, porque pueden significar una pérdida global, porque no sabemos si el gobierno que viene va a respaldar ese proyecto o no, independiente de que signo tenga. Entonces solo empiecen proyectos que puedan terminar en el año. Prioricen que es lo mas importante, de a cuerdo a las metas estratégicas. Sobre ese esquema empezamos a revisar, y el esquema de cambio que tuvimos en este año, el objetivo central y el impacto desde afuera, teníamos que cambiar el plan y para hacerlo teníamos esos recursos. Peor hubiera sido si detectábamos que íbamos a tener una recaudación importante en la recaudación, entonces eso implicaba una restricción global del gasto ya no voluntaria sino impuesta, para eso tenemos instrumentos legales como para fijar topes de ejecución, podemos decir podemos ejecutar hasta en 90% nada mas y deshabilitar créditos.....

10- ¿En cuanto al presupuesto; existe relación entre el proceso presupuestario y el de planificación?

Contestada en preguntas anteriores.

11-¿Cómo se elabora el presupuesto?

Contestada en preguntas anteriores.

12-¿Como se evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos y metas de gestión establecidas en el plan? ¿Existe algún tipo de indicadores? ¿Cuáles son?

En general, OPP maneja una serie de indicadores del cumplimiento de las metas, mas allá de perfeccionables o no los indicadores existen.

El artículo 36 establece un premio a las economías del gasto de funcionamiento. Ese premio que significa habilitar, un crédito para inversiones igual a la economía para ejercicios siguientes, depende de que se haya cumplido con las metas y de que la economía sea real. Entonces hay un doble control del que y como del grado del cumplimiento de las metas. Es un mecanismo de seguimiento que establece en que grado se cumplieron las metas estratégicas que tiene más registro de aproximación a la realidad de esas metas. En función de eso nosotros recibimos ese informe y analizamos del otro lado si la economía es real, en este sentido, si el Inciso que pide la economía a su vez pide un refuerzo de rubros, bueno, hay que restarlo, si por el tipo de gasto que se economizó genera economía por ejemplo, si es en el rubro cero no es una economía, puede ser porque un cargo no se cubrió y se va a cubrir el año que viene, entonces en realidad no es una economía. Lo que en general se ve es ¿esta economía hizo que en otro lado se gastara mas? ¿No pudimos usar ese recurso en otro gasto del Ministerio? Porque si es así si en otro lado del Ministerio pide un refuerzo de rubros y acá me sobró plata quiere decir que no me sobró plata, entonces no es una economía. Sobre esa cantidad de elementos se elabora el primer informe que autoriza la habilitación de créditos para los Ministerios. Ese mecanismo funciona, es lo único que tenemos (Art. 36 de la Ley 17.930, Ley de Presupuesto de diciembre de 2005).

Entrevista Mides

Ec. Gabriela Mazzuchi

1- ¿Qué importancia se le da a la planificación estratégica dentro del organismo?

Hay buenas intenciones pero los resultados no son tan buenos. Las personas en el Mides tiene bastante clara la importancia.

El Mides es muy particular. Un organismo creado en el 2005. Lo cual tiene sus ventajas y sus desventajas. Por un lado, no había antecedentes y no existían muchos vicios para hacer una planificación, un presupuesto porque hace 20 años lo haces así, y lo seguís haciendo.

Pero por otro lado no había cultura de planificar; de cómo viene la plata del Estado, como funciona el presupuesto, como asignan para los distintos programas y si no lo gastaste va de vuelta a Rentas Generales.

Es difícil explicar la cultura, está presente que la planificación es importante y que la planificación estratégica está bien, pero en la práctica no ha sido como se podía imaginar.

2- ¿Existe un área específica que se dedique a la planificación, como se organiza, de quien depende, donde se ubica en el organigrama y desde cuando existe? ¿Cuales son sus principales funciones o cometidos?

Existe el área Planificación y Presupuesto y yo soy quien la coordino, empecé a trabajar acá desde el 2007, no si el área está desde el origen.

En el organigrama depende directamente de Dirección General.

Trabajamos coordinadamente con la parte de Financiero Contable, pero no dependemos. A nivel del organigrama estamos iguales, aunque ahora hay una reestructura en el Mides y Planificación y Presupuesto va a quedar como una de las funciones, no se si como área dentro de Financiero Contable, pero de hecho hoy existen dos y nosotros dependemos de la Dirección General.

Somos tres personas trabajando, yo y dos personas más y el tema que tenemos es que ninguno de los que está ahí ahora sabía demasiado de planificación estratégica, ni de planificación de presupuesto. O sea puedes tener el sentido común que funciona bastante bien en general para todos los trabajos, pero no teníamos ninguna formación en el tema. Pero ahora en el Mides, hay desde hace unos meses una cooperación técnica de fortalecimiento institucional, que básicamente lo que va a hacer es fortalecer muchas áreas de la Dirección General, porque el Mides es consciente de que funciona bien, que creció de la nada, funcionó bien en la ejecución del programa pero que tiene 500 problemas en la organización interna, entre otras en la planificación y entonces esa es una de las áreas que se va a reforzar.

Hay una necesidad de armar esos sistemas porque tienes que tener un sistema de planificación fuerte como herramienta de gestión, de presupuesto de recursos humanos, de control de todo y el Mides también tiene una cuestión de mucha profesión de área social y la dimensión administrativa la tiene muy

desdibujada y muy poco incorporada y que en realidad hace soporte de todo el resto, entonces se genera como un desequilibrio.

En cuanto al funcionamiento es bastante sui generis la planificación. El presupuesto funciona por programas o por direcciones que son los distintos proyectos que hay, que son los distintos proyectos del plan de equidad, y los gastos de funcionamiento y las inversiones y más o menos como todos pero hay muchos de los programas del plan de equidad que están asociados a una dirección. Entonces las direcciones plantean sus objetivos, sus metas, las actividades que se plantean para el año siguiente. Luego tienen planificado y un presupuesto muy general. Previo a eso nosotros le recordamos el presupuesto que tiene el Mides, es decir ahora yo se cual es el presupuesto que tengo para el 2010. Es decir ellos empezaron a planificar y yo les tengo que decir acuérdate que llegue hasta acá. Cuando vos sumas todas esas cosas de las direcciones te dan un disparate, siempre ellos quieren el triple de lo que el Mides tiene asignado y entonces ahí empiezan a ajustarse las cosas, haber si hay programas superpuestos.

Es una planilla Excel. No tiene ningún sistema de nada.

Otra cosa que tiene el Mides es que es una única Unidad Ejecutora, con lo cual hay un manejo más flexible, de algunos rubros y en algunos momentos que tenemos problemas.....

Acá lo que ha pasado es que la planificación como proceso ha tenido como una necesidad de instalarse como una necesidad de presupuesto, la planificación debería de verse como un proceso más allá de presupuesto, pero eso ha sido como un proceso natural. Hubo un fuerte énfasis en planificar todo junto, en tener una cuestión fuerte sistemática de planificación como una necesidad presupuestal.

3- ¿Esta reglamentada la planificación? (existe normativa, procedimiento, documento o manual a ser considerada a la hora de planificar)

No, todavía.

Lo que si hay, con sentido común, es un diseño de planillas, que se armaron desde planificación y que se le envían a los directores para que cuando planifiquen completen objetivos, metas, actividad, separado por programas para que todos tengan más o menos un formato parecido. .

Por eso dije que no hay nada reglamentado. Hay intenciones pero todavía no hay nada.

Nosotros tenemos una cosa que para mí es maravillosa, frente a todo el resto de los Ministerios, es que este Ministerio se creó con evaluación y monitoreo como una dirección más. Todos los programas se piensan antes con evaluación y monitoreo. O sea evaluación y monitoreo participan desde el diseño del programa, entonces se tienen datos de la que pidan, yo te puedo decir cuanta plata gaste en la tarjeta, te puedo decir cuanta gente atendí, cuanta iba a tender, cuanta no cumplí, de que año, si hay embarazadas, si hay niños, entonces en realidad pese al caos interno que tenemos de planillas, tenemos el tema más prolijo que cualquier otro creo. .

Creo que nosotros servimos como modelo porque tenemos grandes datos de los programas en si mismos, de los beneficiarios, indicadores de seguimiento de impacto, etc. Para el presupuesto y la planificación, nos juntamos el sector Financiero Contable, Evaluación y Monitoreo, (nosotros los invitamos) y nosotros Planificación para tratar de armar algo.....

4- ¿Existe algún proceso formal de planificación en la institución?

El proceso formal es el siguiente, no hay nada reglamentado, pero este Ministerio funciona: una vez por semana se reúnen todos los directores, que son cargos de confianza, la ministra y la viceministra, ahí coordinan actividades, discuten temas, etc.

¿Cual es el proceso? La viceministra que lidera un poco el Gabinete, ya les anuncio la semana pasada que tiene que empezar a armar la planificación 2010. Entonces hay un ámbito que funciona así, no se si es formal o informal. Al mismo tiempo se le pide a todos los directores que empiecen a planificar, que se pongan a pensar que programas van seguir haciendo y si algunos van a quedar discontinuados, que vale la pena mantener, que no vale la pena, hay que ajustar el número de personas o no, hay que aumentarlos, hay que bajarlos, y en función de eso y se les da una fecha.

En la misma semana, todas las direcciones van enviando su planificación, y ahí comienza a jugar sucesivas etapas y ajustes.

Es un ámbito fuerte y de caracteres fuertes también, o sea si le piden la planificación, la planificación llega.

5- ¿En qué consiste el proceso y que herramientas se utilizan?

No, nada, solamente planillas de Excel.

Tenemos presupuestado el fortalecimiento institucional, por un lado consultores que piensen en el tema, la reingeniería y como debería ser, y contamos con dinero para algún desarrollo informático, que permita luego ir cruzando la información y poder hacer el seguimiento. La planilla de Excel tiene cada una de las metas y la plata que está presupuestada,

Intentamos en algún momento (análisis FODA), pero nada muy formal.

6- ¿Quiénes intervienen en la planificación? ¿Existen mecanismos que garanticen o promuevan la participación de la misma? ¿Esta disponible para todos?

Los directores nombran en general, y la controlan, por lo general es algún técnico elegido por algún director y nosotros más bien sistematizamos o hacemos otro tipo de controles, pero interviene cada dirección. Realizan su planificación con algún técnico.

En cuanto a los mecanismos tuvimos algún intento de alguna etapa de coordinación, para que todos vieran la planificación de otro y la idea era hacer un seguimiento cada tanto pero la verdad se desdibujó.

El tema es que en planificación y presupuesto haces planificación y presupuesto, reestructura, concursos internos, etc., no vivimos pensando en la planificación y presupuesto.

El control es bastante, verificamos que la actividad y la plata estén previstas en la planificación, si no están se discute en otra instancia, tipo el Gabinete.

Nosotros no resolvemos si a alguien se le da más o menos plata, simplemente una vez que alguien aprueba en el Gabinete, y dicen esta es la plata que está prevista, yo controlo que esto sea así.

Está disponible para todos y de hecho cada tanto tiempo mandamos unos informes que se reparten en el Gabinete.

En realidad hacemos un informe mensual, al cierre de cada mes. Hacemos un seguimiento de lo que lleva ejecutado cada una de las direcciones en función de lo que tenía planificado, nosotros se lo damos a la directora general y a la viceministra.

Como en todos lados hay problemas de comunicación, como en todo organismo grande.

7- ¿Dicho proceso esta publicado? ¿De que manera se comunican los ajustes si existen?

No, de hecho publicado no está, pero no está porque son unas planillas, pero no por otro motivo, no es porque sea información reservada.

Relacionado con la manera en que se comunican los ajustes, en el MIDES es todo muy sui generis, ¿de qué manera? Oral, puede ser en el pasillo, te enteras del cambio de una manera no muy formal.

Relacionado al proceso de revisión: No hay nada sistemático. El proceso de revisión básicamente es, que llega un momento del año en el cual hay que rendir prioridades, hay un proceso con la ministra y la vice ministra, los directores en el gabinete y uno a uno de ajustes de esos números.

Existen dos mecanismos, unos es desde planificación, con el seguimiento que vas haciendo mes a mes, ahora estamos en setiembre, ojo que faltan tres meses o ejecutas o perdiste. Ojo con estas inversiones. Hay veces que no hay nada ejecutado, entonces es necesario hacer el seguimiento de los expedientes que están iniciados y ni se movieron.

El otro mecanismo es a través de alguno de los directores.

8- ¿En cuanto al presupuesto; existe relación entre el proceso presupuestario y el de planificación?

Si, más bien se planifica en función del presupuesto. No debería pero bueno. Con el tiempo también se aprendió.

En Uruguay Trabaja se le alargó el plazo, primero era de seis meses, se iba a atender más gente, y bueno, como vos tenías más o menos un costo unitario y ese programa está instaurado a través de una ley, hicimos el presupuesto primero y pedimos un refuerzo de crédito al mes después. Pero eso es lo menos.

Pero los más es: hay tanto, bueno hacemos programas hasta tanto.

Creo que eso es también cuestión de práctica y de experiencia.

También ha dado mucha flexibilidad el MEF.

9- ¿Como se elabora el presupuesto?

No tengo muy claro porque cuando yo ingrese, ya había un presupuesto quinquenal hecho, te puedo comentar los ajustes que yo aprendí a hacer a partir de la rendición de cuentas.

Yo lo haría, mirando un poco el pasado y después preguntaría cuáles son las líneas que se piensan seguir haciendo, cuáles son los programas que se piensan mantener y si a esos programas se le van a hacer cambios y a partir de esto te formas una idea. Le puedes errar obviamente, resulta muy complicado pensar cinco años para adelante, me imagino con suerte un año y después veremos. Supongo que hay líneas más estratégicas, que tendrás cosas más flexibles. Claro como soy economista por lo menos considero algunos puntos como presupuestar considerando la inflación.

Quizás puedas estimar algo más que la inflación, como estimar que la población va a crecer en un 10%, porque en los últimos años lo viene haciendo.

10- ¿Como se evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos y metas de gestión establecidas en el plan? ¿Existe algún tipo de indicadores? ¿Cuáles son?

Acá están todos los programas evaluados, yo te puedo decir la plata que gaste en cada uno, y además te puedo decir lo que me había propuesto de meta de plata y de población beneficiaria, lo que hice al final de cada programa, y me planteé atender a 100 y en realidad atendí a 85, y porque se fueron los 15 y los 85 que terminaron con el objetivo de aprendizaje. Está todo evaluado. Se les hace un formulario cuando entran y un formulario cuando salen del programa. Evalúas contenido, no solo cuantos pasaron, está súper evaluado. Y eso es todo sumamente público, resulte bien o mal. Si nos dio mal la idea es aprender de eso para hacerlo mejor. Hay un control y un seguimiento bastante más serio de lo que la gente puede creer. Pero no es instantáneo ni es todos los meses.

Entrevista MIEM

Ec. Sebastián Torres

1-¿Que importancia se le da a la planificación estratégica dentro del organismo?

Tenemos que ubicar el contexto donde surgen estas gerencias. Los cargos estos se generan con un llamado público (concurso de oposición y méritos) a fines del año pasado. Surge en una instancia de AGEV (Área de Gestión y Evaluación del Estado), que solicita la creación de estos cargos, para comenzar el proceso de planificación dentro de los Ministerios. Reconociendo que hay una necesidad de generar procesos de planificación estratégica a la interna de los Ministerios, sobre todo pensando en el quinquenio 2010-2015.

Queda bastante claro si uno conversa con el Ministro, subsecretario o directores nacionales que la planificación es importantísima. La gerencia en el MIEM se creó hace tres meses, o sea que aún no se ha realizado en el MIEM un proceso de planificación propiamente dicho.

O sea que uno diría que importancia se le da a la planificación: se reconoce que es un tema clave, pero es nuevo primero y segundo realmente no existe en la historia de la organización un proceso claro de planificación.

2- ¿Existe un área específica que se dedique a la Planificación, como se organiza, de quien depende, donde se ubica en el organigrama y desde cuando existe?

El área específica es la Unidad de Planificación Estratégica.

Hoy hay un gerente y dos personas de apoyo que vienen de AGEV con contratos que finalizan en febrero del año que viene.

¿Donde se ubica en el organigrama? Hoy por hoy se ubica a nivel de gerencias que se han creado nuevas, como la gerencia de Gobierno Electrónico y de Mejora Continua y depende jerárquicamente del Director General de Secretaria. Esa es la ubicación por lo menos a nivel jerárquico. Y existe desde el primero de junio de este año.

Las principales funciones y cometidos son claramente instalar el tema de la planificación estratégica, generando insumos de cara a ubicar el rol del Ministerio de Industria dentro de la política industrial a nivel más macro; mi interés nace de la planificación, bajar a tierra los lineamientos del gobierno, pero desde la política industrial, desde la parte más macro.

Para eso es necesario comenzar un ejercicio de reflexión estratégica, que de hecho la semana que viene o la otra la presentamos a los directores nacionales, que básicamente lo que vamos a hacer es estructurar un cuestionario, para responder preguntas como cual es la misión, visión del Ministerio. Estamos paralelamente trabajando en la implementación de una herramienta de cuadro de mando integral, que es otro de los objetivos que

también vamos a presentar ahí, para que un poco utilizar eso como una excusa a que se empiecen a utilizar indicadores, y el tema de la evaluación de la gestión.

3- ¿Esta reglamentada la planificación? (existe normativa a ser considerada a la hora de planificar)

No. En la práctica deberemos atarnos a tal normativa o procedimiento, y me parece que eso se va a dar sobre la marcha. Yo antes trabajaba en OPP, entonces soy en cierta medida un recién llegado a esto y hay cosas que voy conociendo en el día a día y en el contacto con Ministro, subsecretario y demás. O sea en realidad yo creo que no, pero puede ser claramente que exista y que me digan mira Sebastián que tenes que atarte a esto, esto y esto. Pero dejemos abierta la pregunta...

4- ¿Existe algún modelo de planificación o proceso formal en la institución?

No. El PEG SEV debería contribuir en ésta línea, pero en la práctica es un paso burocrático más y no cumple con el propósito para el que fue creado. En las Empresas Públicas eso está mucho más avanzado (ANCAP, ANTEL, UTE) y nosotros recién estamos comenzando.

5- ¿En que consiste el proceso y que herramientas se utilizan?

El PEG SEV es a través del SIIF, y la OPP esta licitando la herramienta de cuadro integral, entonces nosotros lo que hicimos durante los últimos 2 meses, ha sido reunirnos con todos los directores nacionales para pedirles que comenzaran a pensar en la construcción de indicadores de gestión, de resultados y demás, para que primero nosotros tuviéramos acceso a esa información y segundo que nosotros le podíamos dar una mano para que ellos vieran la importancia de construir indicadores que le podían llegar a ser útiles para mecharlos justamente de forma horizontal con el tema de la planificación. En realidad cuando uno lo habla y muestra la herramienta se ve que es útil, se ve que es necesaria esa herramienta del Cuadro de Mando Integral, nosotros estamos muy avanzados con la herramienta esa, la idea es tener a partir del mes que viene unos cuantos indicadores prontos, o sea que eso va a ser realmente como un barómetro. Yo creo que en este año debería quedar instalada. Hemos construido unos 100 indicadores para todo el Ministerio. Una de las interrogantes a futuro tiene que ver con el acceso a la información que es uno de los temas más complicados.

Así que la herramienta hoy por hoy sería esa además del PEG SEV que si se pregunta se va a decir que el PEG SEV no se utiliza para lo que fue creado.

6- ¿Quiénes intervienen en la planificación? ¿Existen mecanismos que garanticen o promuevan la participación de la misma? ¿Esta disponible para todos?

Dejando de lado la tarea para la que fue creada la UPE, en la planificación del Ministerio intervienen los jerarcas, el Ministro, los secretarios, el director general y directores. Lo que se hace es un pedido de que es lo que se va a necesitar, de recursos humanos y financieros al inicio de quinquenio y se plantea en la negociación con OPP y MEF, al menos de lo que conozco y de lo que se me ha dicho ha sido así. Entonces esto viene de arriba, el Ministro de turno, la voluntad que tenga de llevar adelante el tema de planificación.

Pero yo diría que no es un proceso entre comillas científico o racional de asimilación de recursos atado a lineamientos y objetivos del gobierno, que eso es lo que nosotros tenemos que lograr si o si.

Con Martínez esto toma un impulso, se publican las directivas de la estrategia industrial, con la idea de que tenemos diferentes direcciones, que rol cumplen y como se podrían atar a los objetivos del gobierno a largo plazo, a la política industrial.

7- ¿Dicho proceso está publicado? ¿De qué manera se comunican los ajustes?

No hay ningún proceso de planificación publicado porque no existe.

¿De qué manera se comunicarían los ajustes? Yo creo que hay una instancia muy grande, yo creo que es de tener talleres con los funcionarios, mas allá de tener obviamente comunicaron electrónica.

En este caso si creo que debe de ser lo mas democrático posible, de repente no a nivel del primer trabajo que tiene que ser un poco mas centralizado, pero si a nivel de la difusión y tener una instancia clara de evolución y de porque esto no....., esa parte de catarsis y de propuesta. Que no solo quede en una quejadera eterna del Ministerio de por que funciona como funciona.

Si esta disponible para todos, yo creo que hay tenemos que hacer uso grande de las herramientas electrónicas: nueva página Web para nuestra unidad, documentos elaborados por el área, asegurar máxima difusión para que se comprenda claramente hacia dónde vamos.

8- ¿Existen herramientas de control o revisión que puedan detectar desvíos? ¿Si se detectan desvíos, se aplican medidas correctivas o de ajuste?

Ahí lo que conozco es como se ha utilizado el PEG SEV, que son los dos informes que han presentado los sectorialistas de AGEV-OPP, de cómo se había utilizado esta herramienta de planificación y el desvío que se generaba,

era que los números que ingresaban ahí, no tenían nada que ver con el objetivo. No se ve la necesidad de que esa herramienta sea útil, para algo más que alimentar a la propia herramienta. Es como una cosa sin sentido. Es una formalidad, y si lo que se detecta son claros desvíos a través del uso de esa herramienta y a partir de ahí utilizarla de otra forma o utilizar otras herramientas que puedan ser útiles para lo que fue creada esa herramienta, que no sirve para el propósito para el que fue creado.

Yo creo que el desvío, no sería desvío porque no existe un proceso de planificación y entonces surge la necesidad desde AGEV de implantar las UPEs y a partir de ahí se comienzan a instalar de tres meses a esta parte toda esta cuestión de temas.

Hay un tema muy grande, que las prioridades de la UPE van a venir dadas o la importancia que tenga la gerencia van a venir dadas también por los recursos que se le asignen.

9- En cuanto al presupuesto; ¿existe relación entre el proceso presupuestario y el de planificación?

No. El proceso de planificación y presupuesto deberían retroalimentarse (para el año que viene nuestra idea es tener un documento que diga que el Ministerio se va a organizar a través de estos lineamientos, cada una de las direcciones va a estar ordenada por objetivos/programas sectoriales por ejemplo).

La idea es hacer lo que podamos, con los recursos que tenemos, con la idea de entregar un documento al próximo Ministro a principios de marzo que especifique los recursos con los que se cuenta, los que se necesitarían para ejecutar un nuevo plan, y para esto necesita este presupuesto, y que vayamos a OPP y al MEC a la discusión presupuestal con un plan estratégico bien elaborado.

Obviamente uno no quiere tener altas expectativas, pero me parece que es una de las cosas más necesarias.

Pero hoy diría que la relación que existe entre el proceso presupuestario y el de planificación al menos como se ha venido negociando hasta el año pasado es escasa.

10-¿Como se elabora el presupuesto?

Lo que se me ha transmitido a través de AGEV y de los funcionarios del MIEM, es que se negocia con la OPP y el MEF sin ningún documento de planificación estratégica del Ministerio.

11- ¿Cómo se evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos y metas de gestión establecidas en el plan? ¿Existe algún tipo de indicadores? ¿Cuáles son?

Ahí arranca de nuevo el tema del PEG SEV, el tema de la herramienta del cuadro integral, la construcción de indicadores.

Objetivo:

Lograr un set de productos tangibles, aprovechado principalmente por las futuras autoridades del MIEM, mas allá de que también aporte a las actuales, tomando lo necesario de las mejores practicas en la materia (ahí se incluye AGEV), siendo concientes de que el MIEM ha intentado ejercicios similares en el pasado, que básicamente han fracasado (la idea es aprender de las lecciones que se extraigan de esos trabajos), plasmando la estrategia explicita o implícita vigente en la materia, con un enfoque por negocios o áreas estratégicas en los que el MIEM participa.

No pretendemos delinear la estrategia para el próximo quinquenio en materia de política industrial y esto no es un ejercicio MIEM en su conjunto, lo que queremos es hacer un ejercicio por negocios o áreas estratégicas. Queremos generar documentos que en todo caso sean dinámicos, o sea insumos para la planificación de la estrategia ministerial, a ser revisados periódicamente.

**Entrevista Ministerio del Interior
Cr. Gabriela Valverde.**

1- ¿Que importancia se le da a la planificación estratégica dentro del organismo?

La planificación estratégica no esta vista desde los jefarcas, desde el poder político, como algo prioritario, difícilmente luego podemos utilizar la herramienta como una herramienta válida para planificar, para armar los planes estratégicos y después poder trabajar con un gasto, con presupuesto y después con gasto ejecutado, para evaluar planes y presupuesto.

Mi experiencia es desde este gobierno, con lo cual el presupuesto de este gobierno se hizo en base a un proceso de planificación estratégica muy participativo, con todos los jefes de policía y directores nacionales, con el Ministro en su momento José Díaz, subsecretario y Director General de Secretaria que sería como el Gerente General del Ministerio, luego de ese proceso, los planes quedan como congelados, y tiene que haber mucha intervención desde afuera, en este caso desde OPP para que esos planes sean como vivos, que se empiecen a revisar y ver si en realidad el accionar del Ministerio va en consonancia con esos planes, que hay una coherencia entre el gasto que se aplica a las acciones tienen que ver con los planes, y ha tenido altos y bajos, en este momento el Ministro actual se ha interesado en el producto de esta planificación y no ha sido revisada, pero que en grandes líneas representa hoy lo que esta haciendo el Ministerio, se ha compenetrado de los planes y estamos trabajando en coherencia con ellos. Ahora, el proceso de planificación estratégica no ha vuelto a revisarse, se hizo, quedo congelado, se revisaron algunas cosas, pero falta mucho ejercicio del proceso de planificar, ejecutar, evaluar y planificar otra vez. Todavía esta como esa concepción, de que una vez que planifique quedo ahí, es una foto y si me salgo de esa foto, ya quede afuera y ya no la veo más.

2- ¿Existe un área específica que se dedique a la Planificación, como se organiza, de quien depende, donde se ubica en el organigrama y desde cuando existe? ¿Cuales son sus principales funciones o cometidos?

Existe formalmente desde marzo del 2009, es un área que se llama Área de Política Institucional y Planificación Estratégica que consta de una gerencia que es Rafael Paternain y una subgerencia que es la mía. Mi trabajo específico es planificar por las unidades y evaluar y hacer seguimiento de gastos. Aparte hay otras divisiones que aportan al área. Entonces tenemos una división especialmente dedicada a generar y mantener sistemas de información, algunos son específicos al que hacer de la seguridad, sistema de gestión carcelaria y sistema de gestión policial y otros sistemas que tiene que ver con recursos humanos y gastos dentro del Ministerio. Tenemos una división de

políticas de género porque hay una planificación estratégica transversal en el Estado que tiene que cumplir algunas políticas de género, por un plan que este gobierno firmo de igualdad de oportunidades y derechos para las mujeres. Esta división de políticas de género monitorea que este plan se cumpla y coordina con planificación estratégica para generar acciones y planes para que todas las acciones tengan una vertiente en cuanto a género, en el sistema carcelario, en el sistema de la diferenciación entre mujeres y hombres policías, entre víctimas y victimarios mujeres y hombres; hay todo un análisis en cuanto eso.

Luego, esta una división de estadística y análisis estratégico que trabaja con todas las denuncias policiales y eso nos da una base de herramientas para trabajar con planificación estratégica. Tenemos también una división de desarrollo institucional que esta muy en paralelo conmigo porque es la división que esta desarrollando a nivel institucional planes de fortalecimiento del Ministerio básicamente en cuanto a recursos humanos que fue el Ministerio olvidado eternamente son sus policías en cuanto a formación, formas de ingreso, salario, respaldo en cuanto a salud ocupacional. Es un equipo que en realidad todos terminamos planificando o generando herramientas para planificar estratégicamente.

Hemos tenido en cuanto a planificación estratégica pocos productos en este período que estamos terminando, empezamos en marzo y empezamos a generar todo esto que no se va a ver hasta el próximo gobierno en el desarrollo del presupuesto. En esa forma de presupuesto nacional empieza todo con un trabajo de planificación estratégica a donde se definen planes quinquenales y planes anuales, ahí recién entramos con todas las cosas que estamos haciendo ahora, y lo volcamos en el próximo presupuesto.

3- ¿Esta reglamentada la planificación? Existe normativa, procedimiento, documento o manual a ser considerada a la hora de planificar)

No, desde OPP hay algunos decretos que solicitan información que tienen que brindar las unidades, en las oportunidades de la rendición de cuentas. Cuando se le rinde cuentas al Poder Legislativo y la ciudadanía, dentro de la información que brinda el Ministerio Economía hay unos tomos que da información de cumplimiento de planes, y en presupuesto también se presentan los planes, pero no es algo que este en alguna norma.

Pero lo que si hay son guías de planificación estratégica construidas desde la OPP, son las guías que se utilizaron en su momento que también deberían revisarse a la luz de las experiencias que tuvimos, cosas que hay que hacer hincapié y otras que de verdad no sirven como instrumento y deberían pasarse por alto.

4- ¿Existe algún modelo de planificación o proceso formal en la institución?

No, esta esa guía, la aplicamos en algunas cosas que valen la pena otras no, estamos igual en un proceso de tomar esta guía como base y hacer una reformulación porque en el Estado ahora se está comprando unos paquetes de Cuadro de Mando Integral. OPP es quien nos compra el Cuadro de Mando Integral. Cuando los instalemos, hay que hacer necesariamente un proceso de planificación estratégica, que tendremos que revisar esa guía que tenemos y ver con algunas otras experiencias.

5- ¿En que consiste el proceso y que herramientas se utilizan?

No existe proceso.

6- ¿Quiénes intervienen en la planificación? ¿Existen mecanismos que garanticen o promuevan la participación de la misma? ¿Esta disponible para todos?

En realidad en esa guía que se utilizaba como modelo, se tratara que fuera lo mas participativo posible, ahora los Ministerios no son un cogobierno como lo es la Universidad, donde todos puedan participar en determinadas decisiones. Entonces hay lineamientos dentro de la planificación estratégica que los van a tomar determinados jerarcas, la guía habla de grupos reducidos que van a definir algunos parámetros de la planificación y después para que sea más participativa en otros temas sobre todo que tengan que ver con el accionar mas cotidiano, de definición de algunas herramientas en especial de recursos humanos y demás, hay un grupo ampliado que son representantes de cada una de las áreas sustantivas de cada uno de los Ministerios mas los representantes de los trabajadores. En este periodo lo que se intento es que los sindicatos de cada uno de los Ministerios tengan participación. En particular en este Ministerio no participó ningún sindicato porque en ese momento los policías no estaban sindicalizados, pero en su momento hubo algunas definiciones con Ministro, subsecretaria, director general y algunos asesores.

7- ¿Dicho proceso esta publicado? ¿De que manera se comunican los ajustes si existen? ¿En que consiste el proceso de revisión?

Lo que están publicados son los planes estratégicos que se hicieron a través de los procesos de planificación que son tomos que están en Presupuesto. Son tomos que se llaman 6.1 y 6.2 que se publican en la página del Parlamento o del MEF en la oportunidad del presupuesto y de las rendiciones de cuentas, pero no todo el proceso.

8- ¿Existen herramientas de control o revisión que puedan detectar desvíos? ¿Si se detectan desvíos, se aplican medidas correctivas o de ajuste?

No, se planificó pero después no hay toda una operativa de generar controles, no se sistematizado es según voluntades. De todas formas en una de las leyes de rendición de cuentas hay un artículo que es el artículo 36 donde hay cierto control en este tema, y el organismo que genere economías o sea si gasta menos que su presupuesto en gastos de funcionamiento que es donde los organismos mas despilfarran, generan economías habiendo cumplido con su plan estratégico, ese ahorro de economías lo va a poder utilizar en proyectos de inversión al año siguiente; entonces lo que se trato de generar en estos años es, que si no hay necesidad de comprar y gastar, no se gaste, o sea que si tu cumpliste con tus metas de acuerdo a la planificación ese dinero se te va a mantener al año siguiente pero en proyectos de inversión para que puedas generar proyectos, no en gastos de corto plazo sino mas bien de largo plazo.

9- En cuanto al presupuesto; ¿existe relación entre el proceso presupuestario y el de planificación?

Lo que se intentó hacer en este gobierno para llegar al presupuesto, es un proceso de planificación estratégica, no se pudo en todos los Ministerios, en algunos fue mas profundo y en otros fue con algunas etapas de la planificación estratégica. Pero podría decirles que es una primera aproximación, no está atado estrictamente pero si hay relación entre el dinero que se ha obtenido en algunos casos con los planes que se han presentado. No es parejo.

10- ¿Como se elabora el presupuesto?

El presupuesto es quinquenal, se toma lo gastado el último año del período presupuestal anterior, se ajusta por inflación, en el MEF se marcan pautas de déficit fiscal y se va construyendo. Hay un 100% de dinero para gastar y eso se va repartiendo entre todos los Ministerios y demás en función de lo que venía en una línea de tiempo de gasto más lo producido en estos procesos de planificación estratégica. Por ejemplo en el Ministerio de Interior viene gastando 10 y es necesario construir más cárceles, va a ver un plus de monto de inversión para la construcción de nuevos establecimientos carcelarios, pero siempre se toma una línea de tiempo histórico de cómo se viene gastando. En Uruguay no se utiliza presupuesto base cero, el presupuesto que hay es como una mezcla entre el histórico y uno atado a planificación estratégica.

11- ¿Como se evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos y metas de gestión establecidas en el plan? ¿Existe algún tipo de indicadores? ¿Cuáles son?

Si, en este plan se definieron indicadores, en base a sistemas de información que existen en el Ministerio y año a año, las unidades ejecutoras tienen que brindar información que nosotros recopilamos acá y hacemos una auditoría de esos datos para presentar al Parlamento. Y ahí se ven, según lo propuesto en las metas, con sus indicadores, el grado de cumplimiento. Y cada meta tiene por lo menos un indicador asignado de eficacia y otros tienen de eficacia y eficiencia y algunos tienen hasta de calidad. Se ha intentado formar una batería de indicadores por cada meta para ir viendo en distintos aspectos el cumplimiento de las metas. Eso está y está publicado en la Web como para que sea información al público.

Entrevista MSP

Pol. Marcelo Setaro

1- ¿Que importancia se le da a la planificación estratégica dentro del organismo?

La Planificación Estratégica si bien está relativamente bien instalada en el sector privado, en el sector público aparece como menos instalada, hay todo un proyecto en el marco de Reforma del Estado por instalar la planificación estratégica; en los ámbitos de la Administración Central no existen ejercicios de planificación, y eso está atado al tipo de equipos políticos que están constituidos en los diferentes Ministerios.

En el de salud, por mi conocimiento, se hizo un ejercicio de planificación estratégica antes de asumir el equipo período 2005 (yo en ese entonces no estaba en el Ministerio), en el cual se definieron las principales líneas de trabajo de acuerdo al plan de gobierno, se definieron los planes de trabajo para salud y después se fueron modificando según como fueron evolucionando los escenarios, creo que no va a haber nadie que les diga que no es importante, pero es una práctica que se está institucionalizando.

2- ¿Existe un área específica que se dedique a la Planificación, como se organiza, de quien depende, donde se ubica en el organigrama y desde cuando existe? ¿Cuales son sus principales funciones o cometidos?

Hace 4 meses se creó esta gerencia nueva, en el marco de proceso de Reforma del Estado, en la Ley de Presupuesto del año pasado se crean los cargos de gerentes de planificación estratégica para la Administración Central, estos puestos se crean por rendición de cuentas, se crean los puestos de planificación estratégica y se crean varias gerencias. Esta nueva área que depende de mi, está integrada por mi y se supone que va a ser una unidad pequeña, la idea es que hayan algunas personas mas colaborando, que se irán llamando por concurso que fueron creados por ley; esta unidad depende de la Dirección General de Secretaria, que son las unidades donde están todos los servicios de apoyo administrativo y de funcionamiento de los Ministerios, generalmente los Ministerios tienen un área de funcionamiento sustantivo que tiene que ver con el negocio del Ministerio, en Salud el área del negocio es la Dirección de Salud, pero todos los Ministerios además del área que le da sustancia a la cosa, tienen las direcciones generales de secretaria de estado que son las que hacen que todo, el apoyo administrativo, la gestión de recursos humanos, los recursos económicos financieros, las compras, la confección del presupuesto, la interacción con otros organismos de contralor del estado, entonces estas unidades de planificación dependen de las Direcciones Generales de Secretaria, en la jerga del Ministerio, la DIGESA.

Como función principal, lo fundamental tiene que ver con el armado del plan estratégico del Inciso, en correspondencia con los lineamientos estratégicos del gobierno, porque el Ministerio forma parte de la estructura mas amplia que es

el Gobierno; a su vez esta gerencia se debería encargar de elaborar la propuesta de plan estratégico que debería ser aprobada por las autoridades del Inciso, Ministra y gabinete, y también coordinar la elaboración de los planes estratégicos de las unidades ejecutoras, los Incisos se organizan por Incisos y tienen los brazos ejecutores que son, en el caso del MSP, la DIGESA, la Salud, la Junta Nacional de Salud y el Instituto de Órganos y Tejidos, esas 4 unidades ejecutoras tendrán sus planes estratégicos de desarrollo que deberán estar acordes con lo que es la planificación estratégica del Inciso en general, esta gerencia tiene una tarea fuerte de asistir a las unidades ejecutoras en la confección de su plan estratégica y en el seguimiento de los mismos.

Otra tarea muy importante es el trabajar de manera muy asociada con lo que es el área de planificación económico financiera del Inciso, para que el plan estratégico este adecuadamente reflejado en el presupuesto del Inciso, la idea es tratar de avanzar mas hacia la formulación del presupuesto por objetivos, en el cual uno diga, nuestros objetivos cuantificables son estos, la masa de recursos que destinaremos es esta y el tiempo destinable para la consecución de esos objetivos es este, entonces ahí se definen metas, y ahí uno puede controlarlo, por ejemplo definimos que para dentro de 12 meses queremos tener completo un plan de vacunación para los niños contra la gripe, están los insumos, están los vacunadores, están los puestos dispuestos, se vacunaron las personas, entonces a partir de la unión de planes estratégicos y presupuesto uno entiende que se puede desarrollar una gestión por resultados. Como tercera función importante, es la de difusión de los resultados de la gestión, si se definen metas, se definen objetivos, recursos y una secuencia de tiempo para hacer las cosas, la idea es que existan informes que dispongan las autoridades de cómo marcha la gestión, pero que también existan informes que den cuenta de los resultados a los organismos de contralor y al ciudadano, ya que este último también tiene que saber si los organismos están siendo eficaces primero y eficientes en lo que tienen que cobrar, servicios, regulaciones, etc.

3- ¿Esta reglamentada la planificación? (existe normativa, procedimiento, documento o manual a ser considerada a la hora de planificar)

En este Ministerio está todo en desarrollo, lo estamos haciendo, lo único que existe es la ley que crea los puestos, el decreto que hizo los llamados para los puestos de estos cargos de gerencias y alguna resolución mas que describe perfiles de puestos, de tareas, y después tengo varias resoluciones en camino para comenzar a armar el sistema de planificación.

4- ¿Existe algún modelo de planificación o proceso formal en la institución?

Se está montando, en la historia siempre existe algún proceso de planificación en los organismos, los organismos funcionan, en mas o en menos, peor o mejor, pero funcionan, entonces algún sistema, algún mecanismo de planificación existe. Acá en este Ministerio lo que existía tradicionalmente son los grupos de trabajo que se conforman en torno a la confección del presupuesto y eso justamente funcionaba como un área de planificación estratégica. Hay una planificación estratégica del Ministerio que está reflejada en el PEG SIG y PEG SEV, que esta incluido en el módulo SIIF, dentro del control de la contabilidad financiera del Estado, hay una definición de lineamientos estratégicos, objetivos estratégicos, de resultados, indicadores de logros, etc. Existía un sistema de planificación, la idea es trabajar sobre algunos elementos que ya estaban establecidos y tratar de potenciarlos y darles mayor impulso, como por ejemplo la instalación de tableros de mando, tableros de control de gestión, que son una cosa parecida a los Cuadros de mando Integral, pero un poco diferentes, porque son para organismos públicos; entonces a través de ese proceso de instalación de un software que permitiría ver de una manera linda y gráfica resultados esperados de la gestión de gobierno, objetivos estratégicos, indicadores, etc., el armado de ese proceso implicaría también nutrirse o apoyarse en la planificación estratégica del Ministerio.

5- ¿En que consiste el proceso y que herramientas se utilizan?

Las herramientas que hoy existen son el PEG SEV, todo lo que tiene que ver con el SIFF, con el presupuesto, y en particular el SDG (Sistema de distribución de gastos), la idea que tengo es tratar de avanzar con la instalación de los tableros de mando, y básicamente la metodología es a través de talleres con las diferentes unidades que participan en el proceso de planificación; uno de los requisitos básicos sería la definición del plan estratégico del Inciso en términos generales, para luego ir bajando en la confección de los planes estratégicos de las unidades ejecutoras, y dentro de las unidades ejecutoras, y con las unidades de trabajo que estén por debajo, que pueden ser divisiones o departamentos, o lo que sea, según el Inciso en la definición de planes mas concretos de trabajo; la idea es que con el tablero de mando y además el PEG SEV, que formalmente sigue siendo la herramienta de seguimiento del plan estratégico del Estado, a partir del primer ejercicio de planificación que debería realizarse durante el 2010, y que sería de manera simultanea con la rendición de cuentas, 2 procesos que están medio simultáneos en 2010, se dejen las bases en la primera planificación estratégica del Inciso, y necesariamente habrá que revisarlas anualmente, por 2 razones, porque la realidad es

cambiante y porque también anualmente se rediscute el presupuesto a través de la Rendición de Cuentas, esto es una buena oportunidad para revisar los objetivos estratégicos, ver las metas que se están planteando año a año, tener una evaluación de lo que se hizo y no se hizo, hacer una revisión de lo que se mantiene vigente y lo que perdió vigencia, esa a muy grandes rasgos es la idea.

6- ¿Quiénes intervienen en la planificación? ¿Existen mecanismos que garanticen o promuevan la participación de la misma? ¿Esta disponible para todos?

Durante esta gestión lo que existían eran 2 procesos más o menos simultáneos y más o menos acompasados, con la superposición de actores que participaban en los 2 ámbitos, los directores generales de las unidades ejecutoras, y también algunos otros actores, por un lado teníamos el proceso de la confección del presupuesto y las rendiciones de cuentas, y por otro lado el PEG SEV que se definió en 2005 y 2006 y después se modificó muy poco, mas o menos fue marchando, el PEG SEV si bien es interesante no es una herramienta que se utilice para la gestión de la Administración, para hacer un seguimiento de gestión, para tener una evaluación de cumplimiento de metas y resultados, creo que la OPP trata de darle un uso, porque es quien administra centralmente el sistema, pero en realidad es cuando llega cada rendición de cuentas que hay que actualizar. Como creo que el uso del PEG SEV no es satisfactorio, es que se da esta búsqueda de nuevas herramientas, como el tablero de mando para los Ministerios.

Los actores que participaban en el presupuesto, el área financiero contable del Ministerio, que es una división, los referentes políticos, en este caso los directores generales y las personas de su entorno, asesores, adscriptos, adjuntos, destacados para el proceso, para dar lineamientos políticos en la cuestión, después se sumaban distintos grupos según los temas, tópicos que se trataban. La creación de la gerencia nueva tiene como propósito darle mayor continuidad y mas sostén a ese proceso de planificación estratégica y definición de presupuesto, mi idea en este momento parte de las resoluciones en las que estoy trabajando para poder establecer un equipo de trabajo responsable en la supervisión y coordinación del proceso de planificación estratégica y presupuesto, que este integrado por el director general de secretaria, que es el que coordina todos los servicios de apoyo al Ministerio, por el gerente de planificación estratégica y el asistente, que estén todas las gerencias nuevas que se crean en el marco de la Reforma del Estado, hay una gerencia que tiene que ver con mejora continua, con la mejora de los procesos administrativos, de reestructura, de ese tipo de cuestiones, y están también las nuevas gerencias de desarrollo humano que vienen a suplantarse las antiguas divisiones de recursos humanos, y también se están concursando las nuevas gerencias para el área económico financiera de los Incisos, que en el caso del

MSP aun no se ha cerrado el concurso, la idea es que esas aéreas estén representadas por un grupo de trabajo conformado por funcionarios de alto rango, como esta gerencia, que tengan continuidad en los diferentes periodos de gobierno y a los cuales se les sumen los gerentes políticos de la administración de turno, que son los que deberían dar las indicaciones y lineamientos hacia donde va la cosa. A mi modo de ver el grupo de la planificación estratégica seria un grupo que se articulara fuertemente con lo que se llama la figura del gabinete ministerial, este es una figura relativamente nueva, creo que es una creación de esta administración, que consiste en el grupo de trabajo integrado por la Ministra, su secretario, sus directores generales y sus principales referentes técnicos, ese es como el núcleo de conducción política dentro de los Ministerios, y a ese grupo debería referir o vincular esta comisión de presupuesto y plan estratégico que les mencionaba, que debe de tener una articulación mas fuerte que se generaría por el lado del director general de secretaria, puesto político técnico, pero político antes que nada, para mi ese seria el núcleo de coordinación de plan y presupuesto y de su seguimiento.

7- ¿Dicho proceso esta publicado? ¿De que manera se comunican los ajustes si existen?

El PEG SEG esta disponible en la pagina Web y no es público, accede el Inciso y la OPP, pero no es de conocimiento público, tampoco es muy amigable como para mostrarlo a la gente.

El propósito de esta gerencia es darle conocimiento público al proceso.

La manera de cómo se comunican los ajustes tiene un poco que ver con como lo vamos a hacer, en realidad hasta ahora lo que se hacía era lo que les contaba, generalmente los ajustes se iban introduciendo solos, por ejemplo en la modificación presupuestal, el mecanismo habitual era el de solicitar un refuerzo de rubros en el Ministerio de Economía y Finanzas, eso se hace por medio de la DIGESE, que es el organismo que centraliza todo el apoyo y el relacionamiento externo. El proceso esperado es tratar de reforzar el mecanismo de previsión del gasto, sabiendo de que muchos procesos escapan a lo que es un proceso de planificación porque a veces son muy novedosos, como es el caso de las epidemias globales, a veces no se puede realizar una previsión de que se puede llegar a tener una incidencia de este tipo de problemas, nunca es totalmente previsible, y siempre se trabaja en un marco económico bastante restringido, no es que uno pueda pedir una bolsa de dinero por las dudas, esa atribución generalmente se la reserva economía, economía reserva una bolsa de dinero por las dudas, pero la mantiene centralizada, ya que con ella tiene que alimentar a salud, vivienda, trabajo, etc.

8- ¿Existen herramientas de control o revisión que puedan detectar desvíos? ¿Si se detectan desvíos, se aplican medidas correctivas o de ajuste?

Las herramientas que hoy existen son 2, el SIIF, donde se carga toda la contabilidad financiera del estado, y el SICE (Sistema de Compras del estado), que te permite tener un control de cómo vas realizando los procesos de compra, es de menor entidad que el SIIF y el PEG SEG, este último está pensado justamente para darle seguimiento al plan estratégico de los Incisos y del gobierno, se supone que el gobierno a través de la OPP tiene una mirada horizontal de cómo se va dando la ejecución de su plan de desarrollo estratégico, por los problemas que les decía que no se utiliza para la gestión, que se llena de una manera mas o menos rutinaria.

Creo que con el sistema de cuadro de mando va a cambiar bastante mas, porque se espera que sea un sistema bastante mas amigable, mas lindo de ver, mas accesible, mas fácil de llevar, y va a estar vinculado mas directamente a esta gerencia, y si no funciona bien la culpa va a ser mía, o sea, van a estar mejor identificados los propietarios del sistema, que es algo que no pasa con el PEG SEG.

9- En cuanto al presupuesto; ¿existe relación entre el proceso presupuestario y el de planificación?

Hasta ahora como les dije, hay una relación bastante débil, si bien existió al principio del gobierno un ejercicio de planificación fuerte, que fue apoyado y supervisado por la OPP, donde se definieron lineamientos de desarrollo y planes estratégicos importantes, que el Ministerio ha tratado de cumplir, y efectivamente los ha cumplido, con creces, digamos, eso se refleja en las 2 herramientas, el SIIF y el plan estratégico no tienen la vinculación efectiva en cuanto se pueden no relacionar, está previsto en el sistema, eso se puede hacer, pero en los hechos no mucho, creo que no hay ningún Ministerio que pueda reflejar cual es el monto de recursos que podía presupuestar y le asigno al logro de un objetivo o una meta concreta. Los sistemas de información no realizan ese validaje de recursos y metas, en los hechos concretos no hay un reflejo contable.

10- ¿Cómo se elabora el presupuesto?

Es básicamente sobre la base del presupuesto histórico, finalmente economía y OPP al inicio de la gestión definen un tope de gasto público, según las prioridades macro económicas del gobierno, definen un techo para cada Inciso y a partir de eso se trabaja sobre lo que históricamente se ha trabajado en el Ministerio y sobre las nuevas orientaciones de gobierno y se trata de ver que es lo que históricamente se puede re direccionar hacia los nuevos cometidos y

que es lo que se necesita de nuevo, entonces se trata de hacer una amalgama de lo que se venía haciendo y lo que se pretende hacer.

El año que viene tenemos rendición de cuentas de este periodo que esta aún en curso y además se elabora el presupuesto quinquenal, y la idea es trabajar con este grupo de trabajo, darle centralidad y mayor consistencia al proceso de planificación y confección del presupuesto, todo esto se trató de hacer durante el quinquenio, son cosas que se empiezan a hacer, pero que después pierden peso, porque hay otros temas de gestión que van tomando los diferentes actores, uno sabe las prioridades sobre las cuales rendir cuenta a sus responsables sectoriales; estas gerencias nuevas que se crearon tienen un propósito de justamente favorecer el trabajo de coordinación de la actividad organizativa, la idea es trabajar con base a ese grupo, que sería un grupo técnico de alto nivel, que se vincule fuertemente con el gabinete ministerial, y que en base a la definición del plan estratégico del Ministerio, trabaje sobre las prioridades definidas por el Ministerio y por las unidades ejecutoras, y partir de ese grupo se vinculen distintos grupos temáticos para la construcción del presupuesto, recursos humanos, capacitación, política de salud, etc.

11- ¿Cómo se evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos y metas de gestión establecidas en el plan? ¿Existe algún tipo de indicadores? ¿Cuáles son?

El PEG SEG es el sistema de definición de metas e indicadores de cumplimiento, y mas allá de que a veces hay errores en la evaluación de indicadores, a veces están mal construidos, pero es así, es parte del proceso de aprendizaje, se ha ido mejorando, en el 2005 había muchos errores, en el 2006 menos, en el 2007 menos todavía y bueno hoy por hoy, lo que se puede cuestionar es si algunas metas son pertinentes o no, sino perdieron vigencia, pero eso se puede medir, y se mide efectivamente, cada director de cada Unidad Ejecutora es responsable del cumplimiento de las metas de su Unidad Ejecutora, y es el principal interesado. Hasta ahora lo que ha existido es un ámbito de control, si se tiene un control externo a veces se hacen las cosas mejor, se hace mas transparente, y eso es bueno para todos. El ámbito de transparentar y controlar eso es el Gabinete Ministerial. La Ministra luego es la encargada de comunicar al Consejo de Ministros, que funciona como un gabinete amplio de la función de gobierno, o sea, tiene que explicar al Presidente y sus pares lo que se cumplió y no se cumplió en lo que refiere a su Ministerio. Es un proceso más o menos ordenado de ajustes mutuos.

Anexo VI Siglas y abreviaturas

PE: Planificación estratégica.

AC: Administración Central.

UE: Unidad Ejecutora.

RRHH: Recursos humanos.

OPP: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

ONSC: Oficina Nacional del Servicio Civil.

AGEV: Área de Gestión y Evaluación del Estado.

AGESIC: Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Crecimiento.

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas.

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social.

MIEM: Ministerio de Industria, Energía y Minería.

MSP: Ministerio de Salud Pública.

MI: Ministerio del Interior.

SIIF: Sistema Integrado de Información Financiera

BIBLIOGRAFIA

- Arellano, David (2001) “Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal”, presentado en VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.
- Babino, Luis (2004). “La planificación como función de la gestión de gobierno”, presentado en XVIII Seminario Nacional de Presupuesto Público. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, Córdoba // www.cigob.org.ar.
- Bonnefoy, Juan - Curso-Seminario “Políticas presupuestarias y gestión por resultados”- CEPAL.
- Bonnefoy, Juan y Armijo, Marianela (2005). “Indicadores de desempeño en el Sector Público”, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPRE (1999) “Guía para la construcción de indicadores de gestión”, Montevideo.
- CLAD (2007) “Carta iberoamericana de gobierno electrónico”, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón.
- CLAD (2008). “Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública” aprobada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador.
- Constitución de la República.
- El pensamiento estratégico. (Universidad politécnica de Madrid) // www.cepade.es.
- Figueroa, Adela (2008). “La nueva gestión pública como marco de la gestión para resultados en la gestión del conocimiento y el desarrollo institucional”, presentado en XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.
- Jiménez, C.W. (1982). “Introducción al estudio de la teoría administrativa” Fondo de Cultura Económica, México
- Kaplan, Robert y Norton, David (1997). “El cuadro de mando integral”. Ediciones Gestión 2000, Barcelona
- La planeación estratégica. (Universidad politécnica de Madrid) // www.cepade.es.
- Ley N° 16.736 - Presupuesto Nacional 1996.
- Loera, Armando (2000). “La planificación estratégica en la gerencia social”, nota preparada para el Indes.
- Makon, Marcos (2000), “El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional”, presentado en V Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo.
- Malvicino, Guillermo (2008), “Los nuevos ejes de gestión de la administración pública: la gestión por procesos en el nuevo planeamiento estratégico”, presentado en XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.
- Martus Tavares, Nora Berretta (Abril 2006)- “Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias”.
- Matus Carlos, (1996). En: Franco Huertas (1996): El método PES.

- Entrevista a Carlos Matus. La Paz, Bolivia.
- Mintzberg, Henry y Waters Jim (1985). "Of Strategies deliberate and emergent" en Strategic Management Journal
 - Nociones Básicas de Planificación Empresarial// www.coninpyme.org.
 - Nociones de Planificación Estratégica. Cátedra de Dirección de Organizaciones Públicas.// www.ccee.edu.uy.
 - Osborne, David y Gaebler, Ted (1994), "La reinención del gobierno" Paidós, Barcelona
 - Planificación Estratégica. Análisis FODA Cátedra de Dirección de Organizaciones Públicas.// www.ccee.edu.uy.
 - Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2005). "Guía Metodológica de Planificación Estratégica", Montevideo.
 - Tavares, Martus y Berretta, Nora (2006). "Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias" informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
 - Thompson, A y Strckland, A (2004) "Administración estratégica" McGraw Hill, México
 - Umansky, Isaac (2006) – Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - Santiago de Chile.
 - Vidal, Martha (2009). "La gestión pública en el Estado". Fondo de Cultura Universitario, Montevideo.
 - www.agev.opp.gub.uy
 - www.mef.gub.uy
 - www.mides.gub.uy
 - www.miem.gub.uy
 - www.minterior.gub.uy
 - www.msp.gub.uy
 - www.opp.gub.uy
 - www.pmcge.opp.gub.uy
 - www.sinnexus.com/images/cmi_perspectives.gif
 - www.wikipedia.org